

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE – Se declara la legalidad condicionada de los artículos 2 y 3 numeral 10 de la Resolución 6245 de 2015 por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral señala el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos

El problema jurídico que subyace a la demanda se contrae a determinar si los actos de contenido electoral censurados deben ser declarados nulos por infracción de las normas superiores en que debieron fundarse las autoridades para su expedición. Con el propósito de absolver ese cuestionamiento, esta Sala de Decisión abordará, por efectos metodológicos, los siguientes derroteros: (i) el alcance dogmático de la causal de nulidad invocada con la demanda; (ii) la caracterización filosófica y procedimental de la revocatoria del mandato; (iii) los límites a la potestad normativa atribuida al CNE; y, finalmente, (iv) el estudio del caso en concreto (...) La Sala estima que el cuestionamiento bajo análisis no cuenta con la entidad jurídica para desvirtuar la legalidad de los actos administrativos demandados, pues lo cierto es que, contrario a lo que se sostiene en el libelo introductorio, el trámite de verificación de la autenticidad de firmas salvaguarda el derecho de defensa a través del establecimiento de una oportunidad procedimental para objetar las conclusiones plasmadas en el informe técnico que expide la Dirección del Censo de la RNEC, de conformidad con el numeral 11 del artículo 3 de la Resolución 6245 de 2015, más allá de que el término impugnatorio deba ser determinado a la luz del dato del censo de votantes de la entidad territorial. Se trata así de una fase de contradicción que si bien no presenta las características de un recurso administrativo, garantiza el derecho de las partes a censurar la decisión que en el informe técnico adopta el órgano electoral, dentro del esquema de especialidad normativa que regenta la revocatoria del mandato y, que como se vio capítulos atrás, lo abstrae de la aplicación del CPACA y su regulación de recursos en vía gubernativa. De otra parte, en lo que respecta la ausencia de las acciones jurisdiccionales pertinentes, la Sala se limita a recabar en la naturaleza del trámite concebido en la Resolución 6245 de 2015, pues lejos de disponer de esencia jurisdiccional, su naturaleza es exclusivamente procedimental, motivo por el que no resultaba posible que se pronunciara acerca de los medios de control que pueden incoarse en contra de las decisiones que en su contexto se tomen. Valga recordar que los medios de control jurisdiccionales se encuentran regulados y a disposición de los administrados por ministerio de la ley, que establece las competencias jurisdiccionales, aspecto este que es ajeno a la RNEC y al mismo CNE. Por los anteriores motivos, el cargo se despacha desfavorablemente, pues no se advierte omisión reglamentaria alguna causante de ilegalidad. (...) A modo de conclusión, la Sala encuentra que (i) la omisión reglamentaria cuestionada por la parte demandante no conlleva la nulidad de los actos administrativos censurados, toda vez que el vacío puede ser suplido con normas de rango legal; (ii) la información que se recopila en los formularios de recolección de apoyos no constituye, en principio, datos sensibles por lo que no tienen el carácter de reservado –se hace referencia al nombre y cédula de ciudadanía– ; (iii) el acceso a ellos podrá ser solicitado a la RNEC a fin de objetar el informe técnico que se profiere en el contexto del procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00173-00

Actor: PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO

Asunto: Nulidad – Actos de Contenido Electoral – Única instancia

Cumplidos los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad procesal que impida abordar el fondo del asunto, esta Sala de Decisión profiere sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad de contenido electoral incoado por el **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO**.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** formuló¹, por conducto de apoderado judicial, demanda de nulidad contra acto de contenido electoral con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones:

“1. Que se declare en los términos del artículo 189 del CPACA la nulidad del Acto Administrativo Resolución No. 6245 de 22 de diciembre de 2015 “Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismo de participación ciudadana”, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

2. Que se declare en los términos del artículo 189 del CPACA la nulidad del Acto Administrativo que hace parte del Manual Procesos y Procedimientos de la Registraduría Nacional del Estado Civil identificado con el código MPPD01

Versión 2 – MECANISMOS DE Participación CIUDADANA – VERIFICACIÓN DE APOYOS –, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.”²

1.1. Hechos

En apoyo de sus pretensiones, el representante judicial de la organización política demandante señaló, en síntesis, los siguientes:

1.1.1. La Ley 1757 de 6 de julio de 2015, “[p]or la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”,

¹ El 24 de abril de 2017, demanda que fue recibida en esta Sección el 18 de julio de esa misma anualidad.

² Folio 94 vuelto.

estableció “*las normas fundamentales y reglas comunes*” de los diversos mecanismos de participación ciudadana.

1.1.2. El artículo 14 del referido cuerpo normativo prescribió que el Consejo Nacional Electoral –en adelante CNE– dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la ley, debía expedir el acto administrativo que señalara el procedimiento a seguir para la verificación de la autenticidad de apoyos.

1.1.3. En desarrollo de esa habilitación, el CNE expidió la Resolución 6245 de 22 de diciembre de 2015, acto administrativo a través del cual señaló el procedimiento para que la Registraduría Nacional del Estado Civil –en adelante RNEC– verificara la autenticidad de apoyos ciudadanos adjuntos a los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, la revocatoria al mandato.

1.1.4. Por su parte, la RNEC dictó el acto administrativo intitulado “*Manual de Procesos y Procedimientos código MPPD01. Versión 2 - Mecanismos de Participación Ciudadana - verificación de apoyos*” con el cual reguló las políticas de operación y desarrollo interno de verificación de apoyos presentados en las iniciativas de participación ciudadana de que trata la Ley 1757 de 2015 y la Resolución 6245 de 2015 del CNE, esta última demandada en la presente causa.

1.2. Normas violadas y concepto de violación

La parte actora adujo la violación de los artículos 29 constitucional; 3, 37, 53, 54 y 79 de la Ley 1437 de 2011 –en adelante CPACA–; y 226 de la Ley 1564 de 2012 –en adelante CGP–.

Para el efecto, la organización política demandante propuso como motivo de ilegalidad, el correspondiente a la infracción de las normas en las que los actos censurados debían fundarse, cuya materialización fue sustentada en los siguientes términos:

1.2.1. La revocatoria del mandato exige la estructuración de un procedimiento administrativo en el que se garanticen los derechos fundamentales del alcalde o gobernador, en su condición de tercero posiblemente afectado con las decisiones que allí se adopten.

1.2.2. Los actos administrativos demandados propician una ventaja a favor de los promotores de las revocatorias de mandato, en tanto no se conceden a los burgomaestres, afectados con dicho proceso, oportunidades procesales en las que puedan defender sus intereses y los propios de sus electores. Ello vulnera el principio de igualdad contemplado en **el artículo 3º del CPACA**.

1.2.3. El procedimiento de verificación de apoyos establecido no contempla la comunicación a terceros de que trata **el artículo 37 del CPACA**, a efectos de enterar a los respectivos alcaldes y gobernadores, con el propósito de que se constituyan en partes dentro del procedimiento de verificación de apoyos para la revocatoria de su mandato, pese al interés que les asiste.

1.2.4. El trámite cuestionado no ofrece la *“oportunidad procesal para [que alcaldes y gobernadores] ind[quen] sus medios electrónicos que permitan garantizar la igualdad de acceso a la actuación administrativa adelantada...”*³. Con ello se desconocen los mandatos normativos contenidos en los artículos 53 y 54 del CPACA.

1.2.5. Desconocen las reglas establecidas en el artículo 218 del CPACA, que remiten **a los artículos 226 y s.s. del Código de Procedimiento Civil**, para la contradicción de la “prueba pericial”, que, por su naturaleza, le sería aplicable al informe técnico de la RNEC.

1.2.6. Particularmente, el artículo 3.12 de la Resolución 6245 de 2015 establece una competencia en cabeza de la Dirección del Censo Electoral para decidir respecto de la contradicción del informe técnico que se expide para determinar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de la iniciativa, sin especificar si se trata de un recurso de reposición, pues, de ser uno de tales, se vulneraría **el artículo 79 del CPACA** que regula su trámite y las pruebas.

1.2.7. Manifestó que el quebrantamiento del **artículo 29 Superior** se desprende del hecho de que no se otorga oportunidad procesal al alcalde o gobernador *“...de intervenir en la actuación administrativa adelantada en contra de su gestión.”*⁴

Señaló que el burgomaestre cuyo mandato es objeto de revocatoria *“...se entera de una actuación administrativa que se adelantó en su contra, solo cuando es convocado el proceso de consulta donde se definirá su permanencia o no en el cargo, sin que previamente pueda verificar si el procedimiento adelantado, se ajustó a la Ley o no.”*⁵

Por otro lado, afirmó que los actos censurados omitieron deliberadamente otorgar las herramientas necesarias para que los sujetos que intervienen en el trámite de verificación puedan efectivamente ejercer su derecho de contradicción.

En efecto, ello, por cuanto **(i)** la RNEC dispone de 45 días para la elaboración del informe técnico que valida o excluye los apoyos ciudadanos; en cambio, el comité promotor cuenta con tan solo 5 días para controvertirlo⁶; **(ii)** no existe autorización para el uso de los instrumentos tecnológicos que permiten controvertir el mencionado informe de la RNEC.

En relación con este último punto, se preguntó: *“¿Cómo es posible controvertir un apoyo ciudadano para la revocatoria de un mandato, que la RNEC en el informe*

³ Folio 100 cuaderno 1.

⁴ Folio 99 cuaderno 1.

⁵ Folio 99 vuelto cuaderno 1.

⁶ Folio 97 cuaderno 1 : « Pero más grave aún en el caso de los Gobernadores y/o Alcaldes, que no se les ha informado de la actuación en su contra, a quienes debería comunicárseles desde el día en que se inscribe el mecanismo de participación ciudadana, revocatoria del mandato y permitirles con la entrega de apoyos ciudadanos a la RNEC, que inicien su análisis, con esto que cuenten igualmente con los cuarenta y cinco (45) días que tiene la RNEC para realizar su análisis y poder controvertir dentro del término señalado para ello, en garantía de sus derechos.»

técnico presentado, válido (sic) o excluyó por considerar que los datos consignados del ciudadano son falsos, erróneos o están incompletos (...) si las bases de datos como la GED (Gestión Electrónica de Documentos), el ANI (Archivo Nacional de Identificación), el SIRC (Sistema de Información de Registro Civil), Censo Electoral, entre otras, están bajo su cuidado y custodia?”⁷

De otra parte, refirió que no se advierte la existencia de recursos administrativos y jurisdiccionales que permitan cuestionar las decisiones que en el contexto del procedimiento de verificación se adopten.

1.2.8. Por último, arguyó que la falta de concordancia entre la Resolución 6245 de 2015 y las disposiciones normativas del CPACA podía colegirse de la aclaración de voto suscrita por la Magistrada Ángela Hernández Sandoval

2. Trámite de la demanda

Mediante auto de 21 de julio de 2017⁸, el Despacho sustanciador inadmitió la demanda de nulidad formulada por el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO. Una vez corregida, fue admitida a través de providencia de 11 de agosto de 2017⁹.

Con auto de 11 de septiembre de 2017¹⁰, se negó el decreto de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

3. Contestaciones

3.1. De la Registraduría Nacional del Estado Civil

Con escrito de 2 de noviembre de 2017¹¹, la apoderada judicial de la autoridad administrativa accionada se opuso a las pretensiones de la demanda bajo el siguiente derrotero argumentativo:

3.1.1. El actor parte de una premisa falsa para atacar el procedimiento identificado con el código MPPD01 versión 2, pues su expedición estuvo sujeta no solo a las prescripciones normativas de la Resolución 6245 de 2015, sino igualmente a los postulados contenidos en los artículos 40, 120 y 266 constitucionales; 26 numeral 2 del Código Electoral y a la Ley 1757 de 2015.

3.1.2. La lectura detenida del Manual de Procedimientos para la Verificación de los Apoyos Ciudadanos permite colegir que sus apartes no trasgreden o desconocen los soportes legales en que debió fundarse, ya que *“respetó a cabalidad los pasos y términos trazados tanto por la Ley 1757 de 2015 como por la Resolución No. 6245 de 2015 y de ahí que no luzca irregular, como se afirma en el libelo.”¹²*

⁷ Folio 97 cuaderno 1.

⁸ Folios 85–88 cuaderno 1.

⁹ Folio 104.

¹⁰ Folios 69–76 cuaderno suspensión provisional.

¹¹ Folios 126-129 cuaderno 1.

¹² Folio 129 cuaderno 1.

3.1.3 Los vacíos normativos que contenga el Procedimiento de Verificación de Apoyos Versión 2 pueden suplirse con las prescripciones normativas contenidas en el CPACA, como lo arguyó el Despacho en el auto de 11 de septiembre de 2017.

3.1.4. De conformidad con el artículo 159 de la Ley 1753 de 2015 y la Resolución 5633 de 2016 que lo desarrolla, el acceso a las bases de datos que produce y administra la RNEC no es ilimitado y de hecho está permitido solo para entidades públicas, particulares que ejerzan funciones públicas y los autorizados por la ley, pero no se entrega ni se permite acceso a todos los particulares.

En ese sentido, arguyó que: *“evidente es que la Registraduría no podía ni puede, so pretexto de que los promotores de una revocatoria del mandato o los Gobernadores y Alcaldes interesados puedan controvertir el informe técnico respectivo, incluir en el acto demandado, ni en ningún otro, autorización para el acceso indiscriminado a sus bases de datos y de ahí que sus pedimentos resulten improcedentes.”*¹³

3.1.5. En consonancia, la RNEC propuso las excepciones de legalidad del acto demandado e imposibilidad jurídica de permitir el acceso a la ciudadanía a las bases de datos de la Registraduría.

3.2. Del Consejo Nacional Electoral

El representante judicial del ente demandado solicitó, con memorial de 10 de noviembre de 2017¹⁴, denegar las pretensiones de la demanda. De manera subsidiaria, deprecó que en el evento de una posible sentencia favorable al pedimento de la parte actora sus efectos se modulen, en el sentido de limitarlos a la revocatoria del mandato. Para el efecto, sostuvo lo siguiente:

3.2.1. Los mecanismos de participación ciudadana, y en especial la revocatoria del mandato, fueron regulados, en principio, por la Ley 134 de 1994, cuerpo normativo que en su artículo 66 prescribe:

“Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, **dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.**” (Negrilla fuera de texto)

3.2.2. De la disposición normativa transcrita, se desprende que la comunicación al alcalde o gobernador se efectúa una vez aprobada la solicitud de revocatoria del mandato, lo que se produce con posterioridad al trámite de verificación de los apoyos ciudadanos. De allí que para ese procedimiento no fuere menester informar al burgomaestre involucrado.

¹³ Folio 129 cuaderno 1.

¹⁴ Folios 139-142 cuaderno 1.

3.2.4 El artículo 66 de la Ley 134 de 1994 se encuentra vigente, toda vez que las modificaciones aportadas por las Leyes 741 de 2001 y 1757 de 2015, no alteraron los mandatos contenidos en él.

3.2.5. No puede predicarse vulneración alguna al debido proceso, por cuanto los actos administrativos demandados resultan ser el debido proceso para este tipo de procedimientos, habida cuenta de la habilitación normativa contenida en el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015.

3.2.6. El trámite de verificación de apoyos ciudadanos debe ser interpretado en armonía *“con las normas específicas que regulan la materia como la contenida en el artículo 66 de la Ley Estatutaria 134 de 1994 ya mencionado.”*¹⁵

3.2.7. Las normas presuntamente quebrantadas, plasmadas en el CPACA, no resultan aplicables al procedimiento especial erigido en la Resolución 6245 de 2015¹⁶, lo que se desprende de la habilitación que al CNE otorgó el Legislador Estatutario de 2015 –Ley 1757–.

4. Audiencia inicial

Con auto de 22 de noviembre de 2017¹⁷ se señaló como fecha para celebrar la audiencia inicial el 29 de noviembre siguiente, marco en el que el Despacho sustanciador del proceso desestimó las excepciones previas de ineptitud de la demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva, formuladas por la representante judicial de la RNEC.

Esta decisión fue confirmada, mediante auto de la Sala de 14 de diciembre de 2017¹⁸, al resolver el recurso de súplica.

En relación con el argumento exceptivo de inepta demanda por pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento del acto, en tanto la parte accionada notició que la versión 2 demandada había sido reemplazada por la versión 3, la providencia explicó:

“La circunstancia anotada lleva a concluir que la llamada versión 2 del *“Procedimiento de Verificación de Apoyos Código MPPD01”*, mientras existió en el ordenamiento jurídico, surtió plenos efectos y, en virtud de ello, es posible avocar su estudio con el fin de determinar si, como lo asegura el demandante, el acto desconoció las normas que señala como trasgredidas, situación por la cual es evidente que el Partido Liberal no incurrió en inepta demanda.”¹⁹

¹⁵ Folio 141 cuaderno 1.

¹⁶ Folio 141 cuaderno 1: “Por lo tanto, al existir una norma especial, expedida por expresa habilitación estatutaria al respecto, la que fue avalada por el correspondiente fallo de constitucionalidad antes comentado [C-150 de 2015, no resultan aplicables las normas generales de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, más aun si como veíamos en el aparte anterior la propia Ley 134 de 1994 dispone el momento en que se debe informar a los mandatarios acerca de tal trámite...”

¹⁷ Folio 150 cuaderno 1.

¹⁸ Folios 176-180 cuaderno 1.

¹⁹ Folio vuelto 179.

La reanudación de la audiencia inicial se efectuó el 31 de enero de 2018, contexto en el que se fijó el litigio en los términos que se transcriben a continuación:

“Determinar si los actos de contenido electoral demandados, estos son, la Resolución 6245 de 22 de diciembre de 2015, expedida por el CNE y el documento contentivo del *“Proceso Mecanismos de Participación Ciudadana, procedimiento Verificación de Apoyos, Código MPPD01, versión 2”*, expedido por la RNEC, son nulos por concurrir en ellos vicios de no haber observados (sic) las normas en que deberían fundarse, en lo que tienen que ver con el mecanismo de participación de la **revocatoria del mandato**.”

5. Alegatos de conclusión

En aplicación del inciso 5° del artículo 181 del CPACA, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto²⁰.

5.1. De la Registraduría Nacional del Estado Civil²¹

La representante judicial de ese organismo electoral solicitó la declaratoria de legalidad del Manual de Procesos y Procedimientos – Versión 2, por cuanto para su expedición fue respetuosa de las normas especiales y superiores –Ley 1757 de 2015– sometidas al control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Adujo que el Congreso de la República es la autoridad que dispone de la competencia para interpretar y reformar las leyes, motivo por el que a los demás organismos les resulta imposible hacerlo.

En consonancia, afirmó que la Ley 1757 de 2015 *“en ninguna forma le otorga a la [RNEC] facultades para extralimitarse o imponer términos novedosos ajenos a dicha ley, o a notificar a personas diversas, y por el contrario solo faculta o le impone el deber al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL de señalar el procedimiento para la verificación de la autenticidad de los apoyos.”*²²

Señaló que el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 solo otorgó al CNE la potestad de fijar el procedimiento de verificación para la autenticidad de apoyos, por lo que la RNEC *“no hizo otra cosa que acatar dicho procedimiento, el cual se plasmó en la Resolución 6245 de 22 de diciembre de 2015, que contiene norma especial en cuanto a controvertir los apoyos presentados que respaldarían la iniciativa relativa a la revocatoria...”*²³

²⁰ Auto de 2 de marzo de 2018.

²¹ Folios 416–417 cuaderno 3.

²² Folio 418 cuaderno 3.

²³ Folio 417 cuaderno 3.

Finalmente, trajo a colación el argumento según el cual la demanda de nulidad adolecería de ineptitud, por cuanto existe un nuevo procedimiento –Versión 3 del Manual de Proceso y Procedimiento que derogó implícitamente la versión 2, demandada– que no fue objeto de censura alguna a través de este medio de control.

5.2. Del Consejo Nacional Electoral²⁴

El apoderado judicial de esta entidad reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

5.3. Del Partido Liberal Colombiano²⁵

La organización política reiteró la solicitud de nulidad de los actos de contenido electoral censurados, bajo el siguiente derrotero argumentativo:

Expresó que la potestad atribuida por el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 al CNE no puede traducirse en *“una patente de corso o aval, para que la corporación electoral expidiera un procedimiento que a nuestro juicio es vulneratorio de derechos fundamentales y que desconoce la normatividad legal vigente.”*²⁶

Manifestó que el trámite de verificación de apoyos ciudadanos, en lo que respecta a la revocatoria del mandato, carece de etapas procesales necesarias que garanticen los derechos de defensa, contradicción, y en general, el debido proceso de quienes deban constituirse en parte por tener legitimación en la causa por activa.

Arguyó que el ejercicio de la facultad reglamentaria debió circunscribirse a la Ley 1437 de 2011 en relación con el adelantamiento de una actuación administrativa, así como a la Ley 1564 de 2012 *“respecto de la contradicción al denominado informe técnico que corresponde a una prueba pericial”*.

Refirió que los actos censurados desconocen la obligación de las autoridades de comunicar sus actuaciones a los asociados, circunstancia que se aúna al hecho de que no brindan las herramientas tecnológicas con que cuenta la RNEC para controvertir el informe técnico que es elaborado por ésta.

Por otro lado, afirmó que las autoridades electorales demandadas no han dado cumplimiento a las consideraciones plasmadas en el auto de 11 de septiembre de 2017, proferido por el Despacho sustanciador, en el sentido de suplir los vacíos del procedimiento de verificación con las disposiciones normativas plasmadas en el CPACA.

Adujo que la declaratoria de nulidad que debía ser decretada en el marco de este juicio de legalidad debía extenderse al Manual de Procesos y Procedimientos –

²⁴ Folios 422–424 cuaderno 3.

²⁵ Folios 426–427 cuaderno 3.

²⁶ Folio 426 cuaderno 3.

Versión 3 de la RNEC, ya que presenta las mismas irregularidades que la Versión 2.

Manifestó que la imposibilidad jurídica alegada por la RNEC para acceder a sus bases de datos *“no es discutible”*; no obstante, *“...lo cierto es que se hace necesario establecer un procedimiento que propenda por garantizar la observancia de los principios y normas de protección de datos personales en atención de lo dispuesto en las leyes 1571 y 1712, lo que sin lugar a duda, no es óbice para sustraerse de la obligación de brindar las garantías necesarias para el ejercicio de derechos fundamentales dentro de la actuación que se adelanta.”*²⁷

Por último, señaló que no depreca el suministro de las bases de datos de la RNEC, sino la regulación de su uso, a fin de garantizar la efectiva materialización del derecho de defensa en el contexto de la verificación de apoyos ciudadanos.

6. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado rindió informe, en el que recomendó denegar las pretensiones de la demanda de nulidad incoada en contra de los actos de contenido electoral censurados. Para el efecto, explicó, en síntesis, lo siguiente:

6.1. La finalidad del procedimiento de verificación de los apoyos ciudadanos consiste en brindar a la organización electoral los mecanismos e instrumentos necesarios para establecer la autenticidad de éstos, motivo por el que *“...se entiende que [la regulación demandada] no haya comprendido aspectos como los que el demandante reprocha”*²⁸.

6.2. Las normas del CPACA presuntamente desconocidas por las autoridades administrativas accionadas no resultan aplicables al trámite de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos, pues los parámetros de sujeción de la facultad reglamentaria del CNE se encuentran contenidos en normas de carácter estatutario. En ese sentido manifestó que:

“Ahora bien, la aplicación de las normas del C.P.A.C.A. a la actuación que adelanta la Registraduría para verificar la autenticidad de los apoyos, en consideración de esta Delegada no resulta de recibo, porque todo lo que atañe al ejercicio de los derechos fundamentales que se derivan del artículo 40 constitucional, y en especial los relacionados con el control político que ejerce el elector sobre el elegido, son materia de norma estatutaria...”²⁹

6.3. El procedimiento administrativo regulado en el CPACA no se asemeja al proceso de verificación de apoyos ciudadanos, el cual, contrario a lo sostenido por los demandantes, *“no entraña una contención (...) Por ello, referendos, iniciativas*

²⁷ Folio 427 cuaderno 3.

²⁸ Folio 410 cuaderno 3.

²⁹ Folio 410 cuaderno 3.

legislativas o normativas, consultas populares de origen ciudadano y revocatorias de mandato (...) se someten a su propia reglamentación que es la que señale el Legislador (sic) por medio de norma de naturaleza estatutaria...³⁰.

6.4. La facultad reglamentaria atribuida por el artículo 14 de Ley 1757 de 2015 se circunscribió a la expedición del procedimiento que debe seguir la RNEC a efectos de verificar la autenticidad de los apoyos en los mecanismos de participación ciudadana, incluido el de revocatoria del mandato, y no a otros asuntos.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para conocer y decidir en única instancia la demanda de la referencia, por así disponerlo el numeral 1º del artículo 149 del CPACA³¹, así como el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003³², expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

Aunado a lo anterior, la Sala manifiesta que la pertinencia del medio de control de nulidad simple para fiscalizar la juridicidad del Manual de Procesos y Procedimientos de la RNEC identificado con el código MPPD01 Versión 2 – Mecanismos de Participación Ciudadana – Verificación de Apoyos, a pesar de su derogatoria, quedó confirmada con la expedición de los autos de 29 de noviembre y 14 de diciembre de 2017, como se manifestó en el acápite de antecedentes.

2. De los actos administrativos demandados

Se trata de la Resolución 6245 de 22 de diciembre de 2015, proferida por el CNE³³ y del Manual de Procesos y Procedimientos de la RNEC identificado con el código MPPD01 Versión 2 – Mecanismos de Participación Ciudadana – Verificación de Apoyos.

En este punto, la Sala aclara que la inclusión en esta Litis de la versión 3 del Manual de Procesos y Procedimientos solicitada por el **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** en sus alegaciones finales, es abiertamente improcedente por ser

³⁰ Folio 411 cuaderno 3.

³¹ “**Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. ***De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional*** o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden. (...)” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

³² “**Artículo 1. Distribución de negocios entre las secciones.** El artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así: **Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES.** Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) **Sección Quinta:**

1.- Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral. (...)” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

³³ “Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismo de participación ciudadana”

extemporánea al no haberse incorporado por él, como demandante, en la causa petendi del libelo introductorio, pues se recuerda que procesalmente los alegatos de conclusión tienen como filosofía emerger como el mecanismo en el que los sujetos procesales, entendidos en sentido amplio, manifiestan al juez el análisis del acervo probatorio, siendo ajenos a su naturaleza incluir pretensiones y censuras, cuya postulación corresponde a etapa procesal anterior.

Por efectos prácticos³⁴, la Sala reproducirá parcialmente el texto normativo de la Resolución en comento, como sigue:

“...En consecuencia el Consejo Nacional Electoral,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. SEÑÁLASE el procedimiento que deberá seguirse por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana.

ARTÍCULO SEGUNDO. Recepción y remisión de los apoyos ciudadanos. Una vez recibidos dentro del término previsto los apoyos ciudadanos a un mecanismo de participación ciudadana, el registrador correspondiente levantará un acta de tres (3) ejemplares firmada por éste y los respectivos promotores, dejando constancia de la cantidad de folios recibidos y de la dirección de correo electrónico a la que se notificará, comunicará o correrá traslado de las diferentes actuaciones.

El primer ejemplar de esta acta se conservará en los archivos de la Registraduría respectiva, el segundo será entregado al promotor o grupo de promotores, y el tercero será remitido a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil junto con los apoyos.

A más tardar al día hábil siguiente, el registrador correspondiente remitirá el acta y los apoyos a la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, indicando la cantidad de folios remitidos y garantizando la cadena de custodia.

ARTÍCULO TERCERO. Procedimiento de verificación de la autenticidad de apoyos ciudadanos. Recibidos los apoyos ciudadanos, la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil procederá a:

1.- Radicar y anotar en el registro de mecanismos de participación ciudadana la presentación de los apoyos ciudadanos y los promotores de la iniciativa que los presentan.

2.- Contabilizar y verificar los folios aportados, dejando constancia de ello.

³⁴ Esta Sala de Sección prescinde de transcribir el texto del Manual de Procesos y Procedimientos de la RNEC, habida cuenta de su extensión –15 folios–.

3.- Verificar que el encabezado de cada una de las hojas corresponda con la iniciativa de que se trate, excluyendo aquellas que no concuerden con esta última o han sido tachados o enmendados con el fin de modificarlos o alterarlos.

4.- Verificar que las hojas o folios y los apoyos contenidos en ellos no correspondan a reproducciones fotostáticas, mecánicas o por cualquier otro medio.

5.- Contabilizar el número de firmas presentadas.

6.- Verificar que el nombre y el número de la cédula de ciudadanía consignado en cada uno de los apoyos ciudadanos tengan correspondencia entre sí.

7.- Verificar que el ciudadano se encuentre inscrito en el censo electoral de la circunscripción donde se pretende realizar el respectivo mecanismo de participación ciudadana.

8.- Anular los apoyos ciudadanos consignados en los formularios en los siguientes casos:

- a). Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente;
- b). Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables;
- c). Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;
- d). Firmas de la misma mano;
- e). Firma no manuscrita;
- f). No correspondencia entre el número de cédula y el nombre de quien suscribe el apoyo;
- g). Que quien suscribe el apoyo no haga parte del respectivo censo electoral.

9. Expedir informe técnico, apoyo por apoyo, explicando las razones de validez o exclusión de cada una de ellos, así como un resumen del total de apoyos válidos y anulados, causal por causal.

10. Del anterior informe se correrá traslado a los promotores del mecanismo a la dirección de correo electrónico proporcionada al momento de entregar los apoyos, y el mismo día, a la ciudadanía en general publicándolo en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

11. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío por correo electrónico y de la publicación en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se podrá controvertir por escrito el informe explicando los fundamentos técnicos de contradicción las razones de validez o exclusión de cada uno de los (sic) ellos. Vencido este término sin que se presente objeción alguna se entenderá que el informe es definitivo y se comunicará

inmediatamente al respectivo Registrador del Estado Civil, dejando constancia de ello.

12. En caso de existir contradicción al informe técnico, la Dirección de Censo Electoral las responderá en un término máximo de diez días (10) calendario siguientes al vencimiento del término para controvertir, expidiendo el informe técnico definitivo, en los términos del numeral 9, el cual será comunicado al Registrador del Estado Civil correspondiente, y a los promotores del mecanismo y a la ciudadanía como lo señala el numeral 10 del presente artículo.

PARÁGRAFO PRIMERO: Verificación grafológica. La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá realizar el estudio técnico de los apoyos presentados, por medio de grafólogos de las entidades oficiales o de la Organización Electoral, o los que sean contratados por ella para tal efecto.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Verificación de los datos ciudadanos. Para determinar si los ciudadanos que consignan los apoyos se encuentran inscritos en el respectivo censo electoral, los funcionarios electorales deben consultar las bases de datos que contienen el censo electoral. El Archivo Nacional de identificación, ANI, podrá ser igualmente confrontado para verificar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía.

ARTÍCULO CUARTO: Técnica de muestreo. En aquellos casos autorizados por la ley, la técnica de muestreo a utilizar será aquella que ya hubiese sido o sea aprobada por el Consejo Nacional Electoral.

Cuando se resuelvan contradicciones a los informes técnicos, no se podrán emplear técnicas de muestreo.

ARTÍCULO QUINTO: Inspección, vigilancia y control. Cuando lo estime pertinente, el Consejo Nacional Electoral podrá comisionar a sus funcionarios, o grupos de éstos, para que ejerzan inspección, vigilancia y control sobre el proceso de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos efectuado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

ARTICULO SEXTO: Comuníquese la presente al Registrador Nacional del Estado Civil, y por su conducto a todos los registradores y delegados departamentales del País.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Vigencia. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

3. Problema jurídico

Conforme a la fijación del litigio establecido en la audiencia inicial, el problema jurídico que subyace a la demanda se contrae a determinar si los actos de

contenido electoral censurados deben ser declarados nulos por infracción de las normas superiores en que debieron fundarse las autoridades para su expedición³⁵.

Con el propósito de absolver ese cuestionamiento, esta Sala de Decisión abordará, por efectos metodológicos, los siguientes derroteros: **(i)** el alcance dogmático de la causal de nulidad invocada con la demanda; **(ii)** la caracterización filosófica y procedimental de la revocatoria del mandato; **(iii)** los límites a la potestad normativa atribuida al CNE; y, finalmente, **(iv)** el estudio del caso en concreto.

3.1. Alcance dogmático de la causal de nulidad invocada en contra de las Resoluciones censuradas

El demandante deprecia la anulación de los actos administrativos censurados por el presunto desconocimiento de las normas en que debieron fundarse, pues, en su sentir, en el trámite de su expedición se omitieron las prescripciones normativas contenidas en los artículos 29 constitucional; 3, 37, 53, 54 y 79 del CPACA y 226 del CGP.

Lo anterior, supone hilvanar algunas ideas alrededor de este motivo de ilegalidad con el propósito de establecer si, en el asunto de autos, sus elementos configurativos tienen ocurrencia.

Sea lo primero advertir que esta causal de anulación, encuentra consagración legal en el inciso 2º del artículo 137 del CPACA³⁶, que compila los diferentes motivos de ilegalidad que conllevan la anulación de los actos administrativos.

En cuanto a sus características, huelga advertir que, a la manera como ocurre con las demás causales de nulidad, su materialización puede ser planteada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aunque no lo haya sido en sede administrativa, como lo ha admitido recurrentemente la jurisprudencia de esta Corporación³⁷.

Sin embargo, ello no significa que ésta no goce de particularidades específicas. En efecto, ella consiste en el desconocimiento de las disposiciones normativas que componen el marco jurídico del acto administrativo.

En otros términos, el cargo de nulidad se configura luego de que el acto no se adecua a las normas superiores a las cuales *“debía respeto y acatamiento en la medida en que éstas le imponen (...) su objeto y finalidad.”*³⁸

³⁵ La parte actora adujo la violación de los artículos 29 constitucional; 3, 37, 53, 54 y 79 del CPACA y 226 del CGP.

³⁶ “Procederá cuando hayan sido expedidos **con infracción de las normas en que deberían fundarse**, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. N°. 2001-00418-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

³⁸ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Acto administrativo: Procedimiento, eficacia y validez. Universidad Externado de Colombia. 4ª ed. Bogotá. Pág. 375.

De allí que se admita la existencia **de dos elementos de configuración** en relación con el mentado motivo de anulación.

Por una parte, es preciso demostrar que los preceptos normativos que se aducen como vulnerados, hacen parte del grupo de prescripciones normativas que reglan *“la materia que es objeto de decisión administrativa.”*³⁹

Por otra, resulta indispensable para la prosperidad de este cargo que se acredite la no avenencia del acto enjuiciado a las normas marco del mismo, por lo que no basta con probar que la prescripción jurídica debía ser aplicada al procedimiento de expedición del acto, sino al mismo tiempo que este último transgrede lo allí preceptuado, disconformidad que puede tener lugar en las siguientes hipótesis:

“(i) **Falta de aplicación de la norma**, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;

(ii) **Aplicación indebida de la norma**, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;

(iii) **Interpretación errónea de la norma**, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver⁴⁰.”

De lo anterior se decanta que su materialización resulta del cotejo entre las normas invocadas como infringidas y el acto administrativo acusado, metodología compuesta por dos momentos, a saber, **(a)** la determinación de la pertinencia y aplicabilidad de las normas invocadas respecto del procedimiento administrativo cuestionado; **(b)** su quebrantamiento por inaplicación, aplicación indebida o interpretación errónea.

Precisado el alcance de la causal de anulación invocada, procede la Sala a caracterizar filosófica y procedimental la revocatoria del mandato.

3.2. De la caracterización filosófica y procedimental de la revocatoria del mandato

El estudio de la revocatoria del mandato puede ser abordado desde la perspectiva filosófica–sustancial que explica su teleología y existencia, pero a la vez desde su concepción instrumental que permite a la ciudadanía intervenir en las decisiones que la afectan⁴¹.

3.2.1. La caracterización filosófica–sustancial de la revocatoria del mandato

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. N°. 08001-23-31-000-2007-00972-01. C.P. Filemón Jiménez Ochoa. Actor: Lourdes del Rosario López Flórez.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad. N°. 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Actor: ACCENTURE LTDA.

⁴¹ Artículo 2º constitucional. “Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...”

A la manera de un *“leitmotiv”* en la jurisprudencia constitucional⁴² y administrativa⁴³, la revocatoria del mandato ha sido definida 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”*⁴⁴.

Se trata de una modalidad de retiro del cargo por desapoyo del electorado –que claro no proviene de un órgano constituido⁴⁵ sino de la voluntad popular convergente–, cuyos rasgos se presentan como un punto denominador común entre diversas Constituciones latinoamericanas⁴⁶.

Empero, la univocidad de su definición contrasta con el carácter binomial de su sustrato filosófico, pues más allá de ser el producto de la democracia participativa, connatural al Estado Colombiano –artículo 1º constitucional⁴⁷– la revocatoria del mandato materializa los postulados de soberanía popular contenidos en el artículo 3º de la Carta Política.

Sabido es que mientras el texto constitucional de 1886 preconizó el establecimiento de una soberanía nacional, consagrando en su artículo 2º que la misma *“reside esencial y exclusivamente en la **nación**, y de ella emanan los poderes públicos”*, la Constitución Política de 1991 marcó diferencia cuando acogió el concepto de soberanía popular, pues afirmó en su artículo 3º que ésta se asienta exclusivamente en el **pueblo**, y que este último *“la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”*

Esta modificación constitucional que si bien en principio puede parecer exclusivamente semántica, comporta en realidad una serie de implicaciones jurídico–políticas de vital importancia en lo que respecta al entendimiento de la revocatoria del mandato, habida cuenta de la relación entre elector y elegido, bien se mire desde los alcances de la soberanía nacional, ora de la soberanía popular.

En efecto, la soberanía nacional –anterior en el tiempo a su homóloga popular, que encuentra su génesis en los trabajos doctrinales del abate Emmanuel–Joseph Sieyès– propende por el establecimiento de un vínculo utilitarista, que comprende al ciudadano como un instrumento para la elección del gobernante, en el que la titularidad de la soberanía radica en la Nación.

Se advierte entonces una relación distante entre quienes ejercen el sufragio y quienes resultan electos, que lejos de encarnar sus intereses representan los de la Nación, entendida como el conglomerado político.

⁴² Ver, en ese sentido, Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Roberto Medina López. Rad. EXP2000-N2416-2416. Sentencia de 29 de septiembre de 2000.

⁴⁴ Artículo 6º Ley 134 de 1994.

⁴⁵ Por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación dispone de la facultad de destituir funcionarios electos por voto popular, luego de que los comportamientos investigados constituyan actos de corrupción. Ver al respecto, Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 110010325000201400360 00. C.P. César Palomino Cortés. Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego.

⁴⁶ Venezuela o Bolivia.

⁴⁷ “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

A la luz de estos postulados, la revocatoria del mandato se muestra como improcedente, por cuanto el elector no impone en el elegido obligación alguna, requisito sin el cual esta figura no puede tener ninguna operatividad y, por los demás le resulta ajena.

Ahora bien, bajo la concepción de la soberanía popular, la titularidad del poder público se cierne en los individuos⁴⁸, que ejercen a través del voto su derecho a ser representados, implantando, por regla general, mandatos a los elegidos, que conlleva revocarlos cuando estos son incumplidos⁴⁹.

Subyace entonces la responsabilidad política entre gobernantes y gobernados, por medio del instituto **del voto programático**, definido por el legislador estatutario como un mecanismo de participación ciudadana⁵⁰.

En palabras de esta Sala de Sección:

“...la revocatoria del mandato se estatuye como un medio de control del ciudadano frente a quien ejerce el poder, a efectos de limitar y poner término a su mandato. **De esa forma, la teoría del mandato libre, propio de la democracia representativa, se contrae para dar paso al mandato imperativo, que tiene en la revocación su mayor signo distintivo.**”⁵¹ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

No obstante, y a pesar del carácter general que a la soberanía popular otorga el artículo 3º Superior –que permitiría concluir, *per se*, que la revocatoria del mandato cobija a todos los cargos de elección popular– lo cierto es que la revocatoria del mandato ha sido limitada a alcaldes y gobernadores.

De allí que pueda sostenerse que la Constitución Política de 1991 erige “una saludable combinación” entre las nociones de soberanía popular y nacional en lo que al régimen democrático concierne, por cuanto el “*signo distintivo*” de la primera no es predicable para todos los asuntos, v. gr., para el Presidente de la República.

Por otra parte, la revocatoria del mandato se presenta como una expresión de la democracia participativa, bajo la cual se refuerza la intervención política de la ciudadanía, ya que más allá de la facultad de elegir a sus gobernantes, a través del sufragio universal, esta noción procura la ampliación de los espacios democráticos, con el objetivo de que la participación sea cada vez más frecuente y

⁴⁸ Se acuña esta visión de la soberanía al genovés Juan Jacobo Rousseau. En palabras de Vladimiro Naranjo Mesa “Para Rousseau, si una sociedad está formada por diez mil ciudadanos, cada uno de ellos posee la diez milésima parte de la soberanía.” Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Décima edición. Pág. 248.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002. “La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.”

⁵⁰ Artículo 1º Ley 131 de 1994.

⁵¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 11001-03-28-000-2013-00036-00.

directa en “*las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”⁵².

Respecto de este punto, la Corte Constitucional ha explicado que:

“En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones - como en la democracia representativa -, **sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido - propio de la democracia participativa -**. El ciudadano no se desentiende de su elección.”⁵³

Se tiene que a la luz de la “Carta Democrática”⁵⁴ estatuida al interior de la Constitución Política de 1991, el ciudadano es comprendido como un sujeto político permanente, pues además de intervenir en la conformación del poder público mediante el ejercicio del derecho al voto, dispone entre el interregno que separa dos elecciones la posibilidad de ejercer el derecho político de la revocatoria del mandato, de conformidad con el artículo 40 Superior.

Es decir que, la revocatoria del mandato permite a los electores de manera directa –sin intermediarios– poner en marcha el mecanismo de participación ciudadana de control político frente a alcaldes y gobernadores, con el propósito de finiquitar el mandato que le ha sido conferido, de cara al incumplimiento del programa de gobierno presentado en el tiempo pre–electoral y de campaña y, que se constituye en la bitácora de gestión y de desempeño vinculante o, como consecuencia, de la insatisfacción general de la ciudadanía⁵⁵.

En palabras del alto Tribunal Constitucional “*con este instrumento se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos para con sus electores, promover un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.*”⁵⁶

Precisadas las anteriores generalidades, la Sala procede a referirse al procedimiento de revocatoria del mandato a la luz de los postulados legales que regulan esta materia como sigue.

3.2.2. De la caracterización procedimental de la revocatoria del mandato

⁵² Art. 2º constitucional.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁴ Ver al respecto, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez: “En efecto, la diversidad de disposiciones en el texto constitucional que desarrollan el principio democrático, permite a esta Sala de Decisión sostener que, paralelamente a la existencia de una Constitución ecológica o económica dentro del articulado de la misma, existe una “**Carta de índole democrática**”, conformada por todas las garantías y libertades públicas que materializan esta noción.”

⁵⁵ Ver al respecto, artículo 65 Ley 134 de 1994.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 11 de abril de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

Los artículos 40⁵⁷ y 103⁵⁸ de la Constitución Política de 1991 otorgan al legislador estatutario la facultad de reglamentar el procedimiento que conlleva la revocatoria del mandato.

En desarrollo de esta facultad normativa, el Congreso de la República ha expedido las Leyes 131⁵⁹ y 134 de 1994⁶⁰ –atinentes al voto programático y a los mecanismos de participación ciudadana y partidos políticos, respectivamente–; y la Ley 741 de 2002⁶¹, por medio de la cual se reforma las dos primeras.

En la actualidad el trámite de este mecanismo de participación ciudadana se encuentra, mayormente, contenido en la Ley 1757 de 2015⁶², a través de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, cuya lectura permite identificar las fases o etapas en lo que concierne el procedimiento de la revocatoria del mandato, **la cual debe interpretarse armónicamente con las diversas leyes estatutarias existentes**, pues ésta no comportó su derogatoria como veremos a continuación:

3.2.2.1. Fase de inscripción

De conformidad con el mandato contenido en el artículo 3º de la Ley 1757 de 2015, la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores es un mecanismo de participación de origen popular, pues la solicitud que la sustenta debe estar avalada por firmas o apoyos ciudadanos.

En consonancia, la legitimación en la causa por activa para la presentación de este pedimento se concede, bajo la égida de esta norma estatutaria, a favor de los ciudadanos, organizaciones sociales, partidos y movimientos políticos, quienes podrán pedir a la RNEC correspondiente ser inscritos como promotores o comités promotores –según sea el caso– de la iniciativa de revocatoria del mandato.

En lo que refiere a los condicionamientos de la inscripción de la iniciativa, el artículo 6º *ejusdem* prescribe que el promotor⁶³ deberá diligenciar un formulario en el que constará:

- “a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;

⁵⁷ “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen **la Constitución y la ley.**” (Negrilla y subraya fuera de texto)

⁵⁸ “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. **La ley los reglamentará.**” (Negrilla y subraya fuera de texto)

⁵⁹ “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”.

⁶⁰ “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.”

⁶¹ “Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático”.

⁶² Con ello no se pretende significar que la Ley 134 de 1994 haya sido revocada por la Ley 1757 de 2015, pues la primera conserva su vigencia.

⁶³ Artículo 5º Ley 1757 de 2015: Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.

- b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;
- c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;
- d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.”

Por otro lado, esa misma disposición normativa consagra una condición de naturaleza temporal en lo que refiere la inscripción de la iniciativa popular, como se advierte del texto, del párrafo primero del artículo 6º *ibídem* que consagra una regla especial en relación con la revocatoria del mandato según la cual “*se podrán inscribir iniciativas para [esta modalidad de participación ciudadana] siempre que hayan transcurrido doce (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.*”

Lo anterior significa que la solicitud de revocatoria podrá ser efectuada, exclusivamente, dentro del segundo y tercer año del período constitucional del alcalde o gobernador, con lo cual el legislador estatutario complementa la prescripción jurídica que, en un primer momento, establecía solo la limitante temporal de los 12 meses desde la posesión⁶⁴.

En esa misma línea, la Corte Constitucional, en sentencia C-150 de 2015, en la cual ese alto Tribunal realizó el control previo de constitucional del proyecto de ley estatutaria 134 de 2011 Cámara y 227 de 2012 Senado, que finalizó con la promulgación de la Ley 1757 de 2015, sostuvo lo siguiente:

“La Corte encuentra que dicha restricción temporal debe interpretarse en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente. Esta conclusión es el resultado de la ponderación efectuada entre el derecho a la participación y los principios que rigen la actuación administrativa (art. 209), en particular, la eficiencia en las funciones de gobierno y administración. La posibilidad de iniciar el trámite de revocatoria o de que se surta la votación cuando el período para el cual fue nombrado el alcalde es menor a un año se traduce en una muy grave afectación del principio de eficiencia, dado que (i) al margen de su prosperidad, el trámite del mecanismo interfiere en la gestión del mandatario en una época en la que los esfuerzos deben dirigirse con especial atención a la concreción de los propósitos y metas que se definieron en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y (ii) en caso de que fuese aprobada la revocatoria, ello implicaría una transición de mandatarios por un muy reducido período de tiempo con graves efectos en materia de planeación y ejecución de los diferentes proyectos. **Ahora bien, pese a que establecer la prohibición de iniciar o continuar el proceso revocatorio constituye una restricción de los derechos de participación,**

⁶⁴ Artículos 7º Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994.

con ella no se anula su contenido básico en tanto la norma estudiada garantiza la total efectividad del mecanismo entre el segundo y tercer año, obligando a las autoridades electorales a actuar con diligencia en el trámite respectivo.” (Negrilla y subraya fuera de texto)

Se desprende de lo transcrito que, a pesar de las restricciones que dicha regla temporal conlleva para el ejercicio del derecho político a la revocatoria del mandato, ella encuentra justificación en principios como la eficiencia administrativa que si bien debe guiar las actuaciones desplegadas por el burgomaestre durante el período para el cual resultó electo, adquiere aún mayor valía en el último año de éste.

Más allá de lo anterior, la Sala no pasa por alto las consecuencias prácticas de ese condicionamiento, pues como lo explica la Corte Constitucional, **esta circunstancia obliga a las autoridades electorales encargadas del desarrollo del trámite de revocatoria a actuar con presteza y celeridad en aras de materializar el principio democrático, eje axial de la Carta Política de 1991**, que conlleva, por contera, una atenuación del alcance dogmático de los derechos de quienes se encuentran sometidos al mismo, sin que ello represente su afrenta o vulneración, en tanto los mecanismos de participación ciudadana materializan en grado sumo los principios y valores de la democracia, debiendo prevalecer sobre el derecho político del ser elegido, por cuanto el espectro de dichos mecanismos supera y es mayor en cuanto al interés general y a la soberanía que aquel que se predica de la designación por voto popular.

3.2.2.2. Fase de registro de la iniciativa

Realizada la inscripción de la iniciativa de revocatoria del mandato, el Registrador del Estado Civil con competencia en la entidad territorial en la que se pretende ejecutar el mecanismo de participación ciudadana, acuñará a ésta un número de identificación con el propósito de establecer el orden de su inscripción y la fecha en que se efectuó.

Dicho registro **deberá ser publicado en la página web de la RNEC** y en él se hará constar la naturaleza del mecanismo que se inscribe, ya sea que se trate de un plebiscito, iniciativa legislativa o normativa, consulta popular o revocatoria del mandato.

En ese sentido, el artículo 7º de la Ley 1757 de 2015 consagra:

“El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.”

Este dispositivo cobra trascendencia si lo que eventualmente se discute o controvierte es quiénes deben ser comunicados de la inscripción de la revocatoria del mandato.

En efecto, más allá de que la ciudadanía sea noticiada del mecanismo de participación ciudadana que se ha activado a través de la publicación en la página web de la RNEC, el legislador estatutario prescribe que la inscripción debe ser igualmente informada al alcalde o gobernador sometido a este trámite, como puede colegirse del tenor literal del artículo 14 de la Ley 134 de 1994:

“El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las iniciativas legislativas y normativas así como a las solicitudes de referendo, con el cual indicará el orden en que éstos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. Así mismo, llevará un registro de todas las iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo inscritas, e informará inmediatamente del hecho a la corporación correspondiente o, **en el caso de la revocatoria del mandato, a la persona involucrada, e informará trimestralmente a la ciudadanía**, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso.”

De la disposición normativa transcrita se desprende que, además del registro de las solicitudes de referendo y de iniciativas legislativas o normativas, corresponde al registrador informar al burgomaestre de la existencia de una propuesta de revocatoria del mandato, con lo que se pretende advertirlo del inicio de ese procedimiento.

Ahora bien, podría pensarse que el artículo 7º de la Ley 1757 de 2015 – por cuanto es posterior– implicó **la derogatoria expresa**⁶⁵ del artículo 14 de la Ley 134 de 1994, lo que sin embargo no resulta ser un análisis acertado, pues ni el referido artículo 7º, ni mucho menos el articulado contenido en la ley de 2015 dispusieron esta consecuencia jurídica con su entrada en vigencia.

Tampoco se cristaliza en ese contexto la figura de la **derogatoria tácita**⁶⁶, en punto a la información al alcalde o gobernador– la cual requiere de una contradicción o desavenencia entre las normas cotejadas, pues el artículo 7º de la Ley 1757 de 2015 limita su objeto de tratamiento al registro de las iniciativas ciudadanas, por lo que la derogación del artículo 14 de la Ley 134 de 1994 debe ser entendida bajo ese alcance, quedando entonces indemne, o si se quiere incólume, la obligación del registrador de indicar al representante legal del municipio o departamento acerca de la inscripción de la propuesta de revocatoria de su mandato.

⁶⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 11001-03-28-000-2013-00036-00. “En la derogación expresa el legislador determina de manera clara y precisa los artículos que serán excluidos del ordenamiento jurídico, razón por la que el intérprete u operador jurídico no debe hacer ningún esfuerzo para determinar la pérdida de vigencia del precepto que se deja fuera de aquel.”

⁶⁶ *Ibidem*: “Tampoco puede afirmarse que hubo una derogación tácita, pues, lo primero que advierte la Sala es que para que esta figura se presente, se requiere de la existencia de una contradicción, de una discrepancia entre la nueva normativa y la que regía con anterioridad la materia.”

Esta conclusión adquiere aún mayor valía si se atiende el texto mismo del artículo 113 de la Ley 1757 de 2015, según el cual “[/]a presente ley rige a partir del momento de su promulgación y **deroga las disposiciones que le sean contrarias a las establecidas en esta ley.**” (Negrilla fuera de texto)

A partir de esta intelección armónica, la Sala Especializada en asuntos electorales del Consejo de Estado concluye que el legislador estatutario distingue, en lo que concierne al procedimiento de la revocatoria del mandato, entre ciudadanía y burgomaestre para efectos de publicidad. Un tratamiento que atiende a las claras la tensión que se presenta entre el principio democrático y los derechos fundamentales de quienes son sujetos de revocatoria.

3.2.2.3. Fase de recolección de apoyos ciudadanos

Esta fase del trámite de la revocatoria del mandato tiene como punto de partida la entrega de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos a los promotores o comités promotores por parte del registrador correspondiente, quien contará, para su elaboración y remisión, con **15 días**, contabilizados a partir de la inscripción de la propuesta⁶⁷, que se aplicarán incluso al trámite del referendo⁶⁸. Realizada la entrega correspondiente, el promotor dispondrá de **seis (6) meses** para la recolección de firmas de los ciudadanos que avalan la iniciativa, particularidad que determina el carácter popular de este mecanismo de participación.

No obstante, el plazo de **seis (6) meses** podrá ser prorrogado hasta por **tres (3) meses** más, siempre y cuando se acredite la ocurrencia de una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito, que será analizada por el CNE en cada caso⁶⁹.

De igual manera, el legislador estatutario de 2015 –como ha ocurrido desde el año de 1994– erige algunos condicionamientos, para que sea válida y se pueda llevar a término, en lo que concierne a un aspecto cuantitativo como lo es el número o porcentaje de apoyos que deben sustentar la solicitud de convocatoria, y a otro aspecto cualitativo, en lo que respecta a la calidad de los ciudadanos que pueden suscribirla.

⁶⁷ Art. 10º Ley 1757 de 2015.

⁶⁸ Respecto de la contradicción entre el artículo 6º y 10º de la Ley 1757 de 2015, la Corte Constitucional, en sentencia C-150 de 2015, estableció: “La lectura conjunta del artículo 10 con el tercer inciso del artículo 6 del proyecto sugiere una contradicción parcial entre ambas disposiciones. En efecto, el artículo 10 prevé un plazo de quince días (15), contados desde la inscripción de la iniciativa para la elaboración de los formularios de manera tal que una vez cumplido eso empieza a contarse el término de seis meses. No obstante lo anterior, para el caso del referendo el artículo 6 prevé que el término de seis meses se contará una vez vencido un plazo de ocho (8) días que, según tal disposición, tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa. La Corte considera que el término aplicable debe ser el establecido en el artículo 10 del proyecto: no solo porque se trata de una disposición posterior en la ley; además, porque el plazo de quince días tiene como propósito no solo verificar los requisitos de la iniciativa sino también el diseño y elaboración de los formularios, actividad no comprendida por la primera de tales disposiciones.”

⁶⁹ Art. 10 Ley 1757 de 2015. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

En efecto, el literal e) del artículo 9º de la Ley 1757 de 2015 dispone que la iniciativa de revocatoria del mandato, para superar la etapa de recolección, requerirá el apoyo de “...no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido” –cuantitativo– quienes deberán hacer parte **del censo electoral**⁷⁰ vigente para el momento de la inscripción de la iniciativa⁷¹ –cualitativo– de la entidad territorial en la que se pretenda adelantar la elección para revocar el mandato del burgomaestre.

Es importante destacar que en los aspectos que se mencionan han sufrido algunas modificaciones que, sin hesitación alguna, atienden las exigencias que se coligen **del principio de progresividad en oposición al de regresión en materia democrática**⁷², que propende por la flexibilización de los requisitos para acceder a los mecanismos de participación ciudadana.

Así, mientras las Leyes 131⁷³ y 134⁷⁴ de 1994 prescribieron que la solicitud de convocatoria debía estar avalada por el 40% del total de los votos válidos **emitidos en el certamen en el que resultó electo el alcalde o el gobernador** y limitó el registro de apoyos a los ciudadanos que hubieren sufragado en la jornada electoral, la Ley 741⁷⁵ de 2000 mantuvo el porcentaje pero modificó el parámetro a partir del cual éste sería determinado, a saber, la votación obtenida por el elegido y, finalmente, la Ley 1757 de 2015 redujo el porcentaje a no menos del 30 % de los votos obtenidos por el eventual revocado en su mandato, siempre y cuando hagan parte del censo electoral de la entidad territorial en la que se pretenda adelantar este mecanismo de participación ciudadana⁷⁶.

Finalmente, la etapa de recolección finaliza con la entrega de los formularios contentivos de los apoyos ciudadanos al Registrador del Estado Civil, una vez vencido el término de la recolección o de su prórroga, según sea el caso.

3.2.2.4. Fase de verificación de apoyos ciudadanos

El ejercicio de los derechos y libertades comporta el cumplimiento de responsabilidades⁷⁷. Esta afirmación, a pesar de su evidencia, implica para los administrados el cumplimiento de los deberes y obligaciones estatuidos en el

⁷⁰ El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana.

El censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos y votaciones a que se refieren los artículos 106, 155, 170, 375, 376, 377 y 378 de la Constitución Política. Es también el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana.”

⁷¹ Parágrafo 2º, artículo 9º Ley 1757 de 2015: Los porcentajes del censo electoral señalados en los literales a), b), e) y d) de este artículo se calcularán sobre el censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

⁷² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁷³ Art. 7º.

⁷⁴ Art. 64.

⁷⁵ Art. 1º.

⁷⁶ Art. 9 Lit. e. folio 30

⁷⁷ Artículo 95 de la Constitución Política.

ordenamiento, que, correlativamente, conllevan en su favor el goce de derechos y prerrogativas.

En lo que atañe a la materia electoral, el derecho de participación de los ciudadanos⁷⁸, a través de los mecanismos establecidos en la Carta Política, suponen la observancia de requisitos sin los cuales la materialización del mismo resulta a todas luces imposible y que de suyo no se consideran restrictores o vulneradores del ejercicio democrático, en tanto dentro del contexto constitucional y legal son entendidos como agentes posibilitadores de su ejercicio, implementación y buen término.

Dentro de las cargas que se imponen a los ciudadanos u organizaciones sociales o políticas para la puesta en marcha de la revocatoria del mandato, esta Sala de Sección ha hecho referencia a exigencias de naturaleza temporal –prohibición de inscribir iniciativas dentro de los 12 primeros meses contados a partir de la posesión del alcalde o gobernador–; sustancial –relativas al umbral de apoyos ciudadanos que deberá ser alcanzado para la procedencia de la solicitud de convocatoria– y la cualificación de votantes a partir del censo electoral, por enunciar solo algunas.

Y dentro del cumplimiento y verificación de los requisitos, el legislador estatutario erigió a la RNEC y al CNE⁷⁹, como guardianes del cumplimiento de los presupuestos de este mecanismo de participación, encargados de la verificación de los apoyos ciudadanos que pretendan avalar la convocatoria a elecciones para la revocatoria del mandato.

Se trata en estos términos de los organismos que ejercen la fiscalización sobre el actuar desarrollado por el promotor y comité promotor en el transcurso de la fase de recolección, autoridades que deberán desplegar una multiplicidad de actuaciones que se finiquitan –en lo que respecta a la RNEC– con la expedición de la certificación a que hace referencia el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

En lo que se refiere a esta etapa del procedimiento de revocatoria, la Ley 1757 de 2015 dispone que una vez entregados los apoyos ciudadanos, la Registraduría del Estado Civil verificará la autenticidad de los mismos, **dentro de un plazo máximo de 45 días calendario**, por expreso mandato del artículo 14 *ejusdem*.

Igualmente, ese cuerpo normativo consagra los parámetros que deberán orientar el análisis de las firmas ciudadanas, pues en su artículo 13 consagra que la anulación procederá en los siguientes eventos:

“a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente;

⁷⁸ Corte Constitucional. C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁷⁹ Se tiene que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, corresponde al CNE fijar los toques de financiación que “*cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.*”

- b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables;
- c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;
- d) Firmas de la misma mano;
- e) Firma no manuscrita.”

A pesar de lo anterior, un punto se revela como cardinal en lo que concierne al tema en discusión⁸⁰, toda vez que el artículo 14 de este texto normativo atribuye en favor del CNE la facultad reglamentaria para **expedir el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos**, disposición que fue declarada exequible en el control previo de constitucionalidad realizado por la Corte en sentencia C-150 de 2015⁸¹.

En aquella oportunidad, el alto Tribunal Constitucional explicó:

“6.14.1. El **artículo 14** establece (i) el plazo máximo de 45 días dentro del cual la Registraduría llevará a cabo la verificación de los apoyos. Dicha verificación (ii) únicamente podrá utilizar técnicas de muestreo cuando se trate de iniciativas distritales y de municipios de categoría especial o uno. Además la disposición referida (iii) asigna la competencia al Consejo Nacional Electoral **para fijar el procedimiento que debe adelantarse para la verificación de la autenticidad de los apoyos**. Estas reglas, que se articulan directamente con lo dispuesto en el artículo anterior del proyecto, se ajustan plenamente a la Constitución en tanto tienen como propósito **definir normas de procedimiento que vinculan a la Registraduría en su labor de verificación del cumplimiento de los requisitos que establecen la ley y la Carta Política. A su vez, la función atribuida al Consejo Nacional Electoral constituye un desarrollo de la competencia general de dicha autoridad conforme a la cual le corresponde ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral y aquellas que le sean conferidas por la ley, según el numeral 14 del artículo 265.**

6.14.2. Así las cosas la Corte declarará la exequibilidad de la disposición examinada.” (Negrilla fuera de texto)

Bajo esas consideraciones, la Corte encontró que la facultad reglamentaria concedida al CNE se presentaba como una de las modalidades de la función de control, inspección y vigilancia de la organización electoral a cargo de ésta autoridad⁸², de conformidad con la cláusula de competencia plasmada en el

⁸⁰ La potestad reglamentaria que el artículo 14 concede en favor del CNE.

⁸¹ M.P. Gloria Stella Ortiz

⁸² Bajo la égida de la Ley 136 de 1994, el legislador estatutario había consagrado a la RNEC, similar potestad al tenor de lo dispuesto en su artículo 23, que dispuso: “*El Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los respaldos y podrá adoptar técnicas de muestreo científicamente sustentadas, previa aprobación de las mismas por el Consejo Nacional Electoral.*”

artículo 265 constitucional, potestad que debía ser desarrollada dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1757 de 2015.

Amparado en esta habilitación que le diera el legislador, el CNE expide la Resolución 6245 de 2015, acto demandado, por medio de la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los aportes ciudadanos en cabeza de la RNEC, respecto de los mecanismos de participación ciudadana en los que se requiere la recolección de firmas y, por contera, aplicable a la revocatoria del mandato.

Se trata de esta forma de un **trámite democrático administrativo especial**, cuyo parámetro de juridicidad está radicado en las leyes estatutarias que regulan la revocatoria, pero igualmente en la Constitución. Su existencia y finalidad se circunscribe a disciplinar las iniciativas que buscan concluir el mandato popular de alcaldes y gobernadores y, de esta forma, a asegurar la transparencia y legitimidad de la medida, habida cuenta de las consecuencias jurídicas, económicas, políticas y sociales y de eficiencia administrativa que podría acarrear la convocatoria de revocatoria.

En acápite posterior, la Sala abordará el estudio del contenido de la Resolución 6245 en comento y sobre el cual la RNEC profirió el Manual de Procesos y Procedimientos – Versión 2, cuestionado igualmente.

3.2.2.5. Fase de certificación

Cumplidas las actuaciones tendientes a verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos, el registrador respectivo expide la o las certificaciones que dan cuenta del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales por parte de la revocatoria del mandato, que abre paso a la convocatoria de la ciudadanía.

En punto a la certificación, el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 prescribe:

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

Ahora, en punto a la publicidad de esa certificación, el artículo 66 de la Ley 134 de 1994 dispone que dentro de los 5 días siguientes a su expedición, el Registrador del Estado Civil correspondiente, informará del hecho al respectivo alcalde o gobernador en aras de que ejerza su derecho de defensa en el contexto de la convocatoria electoral que deberá ser citada por el Presidente de la República,

cuando se trate de burgomaestre departamental, o el gobernador del Departamento, cuando la revocatoria recaiga sobre el mandato de un alcalde⁸³.

En palabras de la Corte Constitucional, conforme se lee en la sentencia C-180 de 1994– esta disposición –art. 66 Ley 134 de 1994– *“constituye un desarrollo de la atribución que corresponde al legislador según lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución. Se busca que el elegido, a quien se le quiere revocar el mandato, conozca de la solicitud y pueda acudir a la ciudadanía, en ejercicio de su derecho fundamental a la legítima defensa, a explicar las razones por las cuales no puede dar cabal cumplimiento a su programa o al mandato conferido por sus electores. Así pues, lo que se pretende es hacer efectiva la garantía constitucional del debido proceso.”*⁸⁴(Negrilla fuera de texto)

Lejos de haber perdido obligatoriedad frente a la promulgación de la Ley 1757 de 2015, el artículo 66 de la Ley 134 de 1994 goza de plena vigencia en la actualidad, pues como lo manifestó en sus escritos de contestación y alegatos de conclusión el CNE, esta norma estatutaria no reguló esta materia, por lo que se descarta su derogatoria expresa o tácita.

Se trata entonces de otra de las manifestaciones del debido proceso a favor del burgomaestre, cuyo mandato podrá ser objeto de revocatoria, en el contexto del trámite administrativo que delinea este mecanismo de participación ciudadana.

3.2.2.6. Fase de convocatoria y participación del electorado

Dentro de los 8 días siguientes a la expedición de la certificación de marras, el Presidente o el Gobernador –según sea el caso– fijarán la fecha para la participación ciudadana que defina la revocatoria del mandato que deberá ser realizada *“dentro de un término no superior a dos meses”*⁸⁵ contados a partir de ésta –la certificación–.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil de la circunscripción respectiva adelantar la promoción, divulgación y realización de la convocatoria de la elección⁸⁶, que se entenderá aprobada 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.”*⁸⁷

Esta decisión popular será obligatoria y, en caso de resultar próspera, conllevará la remoción del alcalde o gobernador, por lo que a renglón seguido se deberá adelantar la elección de su sucesor.

⁸³ A excepción del alcalde Bogotá, pues en este preciso caso la convocatoria a elección será citada por el Presidente de la República.

⁸⁴ Corte Constitucional. C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁸⁵ Art. 33 Ley 1757 de 2015.

⁸⁶ Art. 43 Ley 1757 de 2015.

⁸⁷ Art. 41 Ley 1757 de 2015.

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.”*⁸⁸

Caracterizado el trámite de la revocatoria del mandato, la Sala abordará los contornos del poder reglamentario otorgado al CNE por el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015, parámetros inmediatos de la actividad normativa concedida a ese órgano electoral por parte del legislador estatutario.

3.2.3. De los límites a la facultad reglamentaria atribuida al CNE

Hacer referencia a la potestad normativa del CNE para el señalamiento del procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos en el contexto de los diversos mecanismos de participación, y particularmente en la revocatoria del mandato, es el producto de la renovación interpretativa del concepto de la separación de poderes, formulada por el profesor austriaco Hans Kelsen⁸⁹.

Durante largo tiempo –gran parte del siglo XVIII y comienzos del XIX– el principio de la separación de poderes implicó el ejercicio exclusivo e independiente de las competencias ejecutivas, judiciales y legislativas por cada una de las ramas del Poder.

Así, mientras el legislador disponía de la facultad de crear el derecho, los jueces⁹⁰ –rama judicial– y la administración –entendida como gobierno– contaban con la simple facultad de ejecutarlo, o en otros términos, de aplicarlo, pues la generación de normas les era extraña.

No obstante, las nuevas perspectivas jurídicas permitieron renovar la visión de este principio, bajo el entendido de que las potestades de creación y ejecución del derecho no pertenecían de forma exclusiva a una de las ramas del poder, pues, verbi gracia, la facultad normativa resulta ser igualmente del resorte del poder ejecutivo y de los órganos autónomos e independientes existentes en los ordenamientos.

Al respecto, esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en los términos que se reproducen a continuación:

“Para Kelsen la división de poderes constituye un principio cuyo alcance no puede ser otro que el de identificar diversos grados de producción normativa jerarquizada dentro del Estado, de suerte que las tradicionalmente catalogadas como funciones distintas y separadas con el propósito de

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Hans Kelsen. *Teoría Pura del Derecho*. Ed. Eudeba. Edición 2015.

⁹⁰ Se precisa que las disquisiciones hechas en este punto se remontan al siglo XVIII. En la actualidad, las labores de la Rama Judicial trasciende el marco explicitado, pues además por la correcta aplicación del derecho, se erige como una de las ramas del poder público que controla el actuar administrativo y propende por la eficacia de los derechos de los ciudadanos. En lo que respecta, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el artículo 3º del CPACA establece “Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.”

fungir como sistema de frenos y contrapesos, no son más que diversas instancias normativas instituidas por el ordenamiento jurídico con el propósito de estructurar el proceso de creación jurídica estatal. En ese orden de ideas, en la instancia normativa subsiguiente a la Constitución la cual ocupa la máxima posición en la correspondiente estructura jerárquica puede ubicarse la función legislativa, encargada de desarrollar la norma fundamental a través de normas generales; a renglón seguido y también con la virtualidad de desplegar procesos normativos generales distintos de los llevados a cabo por el Legislador, debe darse cuenta de la Administración, la cual, además de ejercer la potestad reglamentaria consecuentemente creadora de derecho, individualiza el derecho, al igual que lo hacen los jueces, concretándolo a cada supuesto específico . **Las funciones legislativa, administrativa y judicial son, por tanto, distintos niveles positivos sub y supraordenados de creación normativa.** Por lo demás, la simple constatación de la realidad actual, pletórica de regulaciones de indubitable alcance normativo expedidas por órganos constitucionales distintos del Congreso (o Parlamento en otros sistemas político-jurídicos) al punto que la jurisprudencia constitucional sostiene la existencia de un reparto de competencias normativas entre la ley y el reglamento, evidencia el acierto del planteamiento kelseniano.”⁹¹ (Negrilla fuera de texto)

Más allá de esta nueva hermenéutica de la separación de poderes –que de cierta forma fue acogido por los Asambleístas de 1991⁹²– lo cierto es que la facultad normativa, disgregada en las diferentes Ramas del Poder Público, responde a la lógica de la jerarquización, que establece las relaciones de sujeción entre los diversos estamentos jurídicos. La Constitución fija los parámetros de validez de la ley; ésta a su vez erige los criterios de juridicidad de los reglamentos o actos administrativos de carácter general, y así de manera sucesiva.

Esta estructura piramidal permite establecer los límites a la potestad normativa otorgada a un determinado órgano del Estado, comoquiera que se determinan los contornos de la competencia atribuida a él. En lo que respecta a esos límites, la Sala evidencia que los hay de dos tipos.

Por un lado, los límites jurídicos que pretenden obstaculizar cualquier tipo de **exceso** en la puesta en marcha de la creación de derecho; por otro, límites que tienden a fiscalizar las **omisiones** en que puede incurrir la autoridad que cuenta con la potestad normativa en el momento de expedir el acto demandado, y que en el asunto de autos ambas aristas resultan de especial importancia, habida cuenta de los cuestionamientos propuestos en el escrito de demanda⁹³.

⁹¹ Ibídem.

⁹² Art. 113 constitucional. “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

⁹³ La organización política demandante censura, en la mayoría de casos, los presuntos vacíos en que incurrió el CNE a la hora de señalar el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, que suponen la vulneración de los derechos de defensa y contradicción del burgomaestre en contra del cual pesa una solicitud de revocatoria.

Dentro de las fronteras erigidas por el legislador estatutario de 2015, con la Ley 1757 de 2015, demarcan el campo de movimiento del ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al CNE, esta Sala de Sección identifica las que pasan a enunciarse:

- a. Debe circunscribirse a las causales de anulación de los apoyos ciudadanos, pues de manera taxativa el artículo 13 de la Ley 1757 de 2015 consagra los motivos que permiten a la RNEC excluir firmas en el marco del procedimiento de verificación, por lo que no le será viable establecer otras nuevas causales⁹⁴.
- b. El término máximo en el que debe efectuarse el trámite de corroboración de la autenticidad de los apoyos ciudadanos, que no podrá superar los 45 días calendario –art. 14 Ley 1757 de 2015–, por lo que está en imposibilidad de modificar, para extender, este término.
- c. El plazo en el que debe implementar la reglamentación del trámite, a saber, seis (6) meses contabilizados a partir de la entrada vigencia de la Ley 1757 de 2015.
- d. La adopción de técnicas de muestreo para la verificación de apoyos para los distritos y municipios de categorías especial y uno.

De lo anterior se colige un amplio margen de discrecionalidad para el señalamiento del trámite verificador de los apoyos ciudadanos por parte de la RNEC, pues valga recordar que entre más abarque el legislador la materia que pretende, menor será el ejercicio de la potestad reglamentaria y viceversa, y para el asunto *sub judice* como puede corroborarse, la regulación legal en la materia es mínima, motivo que ofrece una mayor libertad de configuración en favor del CNE, sin que ello suponga, claro está, la intromisión en la órbita del legislador ordinario o estatutario, como lo ha podido sostener esta Sala de Decisión en otras oportunidades⁹⁵.

Sin embargo, es ineluctable que este grado de discrecionalidad no puede comportar el desconocimiento de derechos fundamentales del eventual afectado con la decisión que, en lo atinente a la revocatoria del mandato, no resultan ser los únicos en juego, comoquiera que, en definitiva, el burgomaestre objeto de este mecanismo de participación ciudadana ostenta, para el momento de la verificación, el mandato de los ciudadanos que lo eligieron y, por consiguiente, su representación, razón por la que se deberán amparar sus derechos en la medida en que ello resulte armónico con el desenvolvimiento **preponderante** del mecanismo de participación ciudadana, como una manifestación del principio *pro electoratem*⁹⁶.

⁹⁴ Las causales contenidas en la Resolución 6245 de 2015 relativas a “la no correspondencia entre el número de cédula y el nombre de quien suscribe el apoyo” y al hecho de que “quien suscribe el apoyo no haga parte del respectivo censo electoral”, se entienden ínsitas a la actuación de verificación que desarrolla la RNEC.

⁹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 18 de octubre de 2012. Rad. n.º. 11001032800020100001400. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. n.º. 11001032500020150005600. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Demandada: Oneida Rayeth Pinto.

Lo anterior porque dentro de las censuras de nulidad, la parte actora glosa que la Resolución 6245 de 2015 y el Manual de Procesos y Procedimientos –Versión 2– omitieron en su texto reglamentar el tema de la publicidad al eventual revocado en cuanto al trámite de verificación de apoyos.

Así las cosas, en relación con los parámetros para establecer las posibles omisiones reglamentarias en que pudo incurrir la autoridad administrativa en el ejercicio de la facultad que le ha sido encargada, esta Sala de Sección adoptará, *mutatis mutandis*⁹⁷, las consideraciones efectuadas por la Corte, en los casos en que se ha demandado la declaratoria de inexecutable de preceptos legales como consecuencia de algunas omisiones legislativas relativas.

En esta materia, el Alto Tribunal constitucional ha manifestado⁹⁸ que:

“Esta Corporación en numerosas providencias ha aceptado que el Legislador puede vulnerar garantías constitucionales por vía de **omisión legislativa** en razón a la falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales el Congreso tiene asignada una específica y concreta obligación de hacer. Por ello, el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

La misma jurisprudencia ha precisado empero que no toda omisión puede ser sometida a control constitucional. **En procura de respetar la autonomía e independencia del Congreso, la Corte ha señalado que el juicio de constitucionalidad en estas circunstancias sólo puede darse, sí y sólo sí, la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta.**

(...)

La jurisprudencia constitucional resalta, igualmente, que **la declaratoria de omisión legislativa** relativa está precedida de requisitos definidos, que responden a la necesidad de preservar el principio democrático, el cual sustenta la libertad de configuración normativa de que es titular el legislador. En este sentido, el precedente en comento ha sistematizado los requisitos que deben concurrir para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto en razón de la omisión legislativa relativa. Así, es necesario que, **“(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de**

⁹⁷ Modificando aquello que debe ser modificado, habida cuenta de la naturaleza del juicio de juridicidad que compete a esta Corporación.

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador⁹⁹

Por su parte, la Jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰⁰ ha sostenido en lo que respecta las omisiones reglamentarias relativas que:

“{Se} ha admitido la posibilidad de decidir respecto de una omisión reglamentaria por vía del estudio de la acción de nulidad; de suerte que la línea jurisprudencial en esta materia ha tenido un constante desarrollo¹⁰¹. Mediante Sentencia del 9 de octubre de 2008, se señaló que cuando quiera que la autoridad encargada de la regulación de una materia, incumple la obligación de dictar una norma, puede incurrir en una inconstitucionalidad por omisión. De tal manera que corresponde al juzgador establecer la conducta negativa, de inercia o inactividad de un órgano del poder que no adecuó su conducta, total o parcialmente al cumplimiento de una obligación de dictar una norma tendiente a garantizar la efectividad de los mandatos constitucionales y legales.

De tal manera que “A los ciudadanos se les deben proporcionar las vías procesales idóneas con el fin de que los afectados con la omisión inconstitucional puedan acceder a la administración de justicia con el fin de obtener la descalificación de la conducta omisiva, pues un derecho sin acción o posibilidad de ejercicio resulta inexistente”.¹⁰²

/.../

Posteriormente, también se admitió la posibilidad de discutir por vía de la acción de nulidad la existencia de una omisión reglamentaria, cuando, a partir de su expedición, se excluye o se omite incluir en un reglamento, sin razón justificada, a un grupo de personas beneficiarias o posibles beneficiarias de una preceptiva legal.

/.../

...siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha identificado que la omisión reglamentaria relativa se configura en aquellos casos en que la Autoridad Administrativa al reglamentar una disposición omite una condición

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1009 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Rad. No.:110010325000201400212 00. Sentencia de 11 de mayo de 2017. C.P. César Palomino Cortés.

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 9 de octubre de 2008. C.P. Jesús María Lemos Bustamante, radicado 110010325000200400092 (1017-04). Tesis reiterada en las Sentencias del 9 de abril de 2009, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, Radicado Interno 9901-2005 y el 28 de febrero de 2013, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado interno 0458-2010.

¹⁰² Ver entre otros, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Revista semestral del centro de estudios constitucionales, julio de 2006, Autor: Luz Bulnes Aldunate. “La Inconstitucionalidad por Omisión”, Teoría General, José Julio Fernández Rodríguez, Civitas Madrid -1998; “Inconstitucionalidad por Omisión”, Víctor Bazán, Coordinador, Temis, Bogotá 1997.

o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución y/o la Ley, sería exigencia esencial para armonizar con ella. Lo que puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide un Decreto que si bien desarrolla un deber impuesto por la Ley, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional o legal, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una disposición legal omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución o la Ley reglamentada”.¹⁰³

A la luz de estas disertaciones jurisprudenciales, la Sala encuentra que el derrotero para examinar la legalidad o juridicidad de los actos administrativos demandados por cargos relativos a la presunta incursión en omisiones reglamentarias se caracteriza por:

- (i) La existencia de un acto administrativo del que pueda predicarse la omisión de cara a las causales de nulidad del contencioso administrativo.
- (ii) La prescripción demandada prescinda de incluir elementos que, de conformidad con los parámetros constitucionales y legales, determinen su avenencia con el Texto Superior y con el bloque de legalidad en que debió fundarse.
- (iii) La exclusión de los ingredientes que se echan de menos por omisión no disponga de una justificación razonable.
- (iv) La exclusión referida comporte una afrenta en contra de derechos fundamentales o colectivos.

Precisadas las fronteras que demarcan –tanto por acción como por omisión– el ejercicio de la facultad reglamentaria¹⁰⁴ asignada al CNE por el legislador estatutario de 2015, en el evento de la revocatoria del mandato, la Sala detallará la manera cómo fue materializada la mentada potestad, lo que supone una breve descripción del procedimiento de verificación erigido en la Resolución 6245 de 2015, replicado por la RNEC en su Manual de Procesos y Procedimientos – Verificación de apoyos – Versión 2, que se itera, son los actos administrativos demandados en la presente causa.

3.2.3.1. Recepción y remisión de apoyos

El artículo 2 de la Resolución 6245 de 2015 reglamenta la recepción de los formularios de apoyos ciudadanos por parte del Registrador del Estado Civil de la entidad territorial en la que se pretende adelantar la votación popular de revocatoria del mandato.

¹⁰³ Siguiendo, mutatis mutandis, los preceptos definidos por la Corte Constitucional, en Sentencia C-351 de 2013.

¹⁰⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001032500020150005600. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Demandada: Oneida Rayeth Pinto.

La disposición en comento establece que una vez recibidos los formularios contentivos los apoyos, el registrador y el promotor o comité promotor suscribirán un acta en tres ejemplares, en la que harán constar el número de folios recepcionados y “... la dirección de correo electrónico a la que se notificará, comunicará o correrá traslado de las diferentes actuaciones.”

Por otro lado, el artículo 2 *ejusdem* prescribe que los apoyos serán remitidos, el día hábil siguiente, a la Dirección de Censo Electoral de la RNEC para que se dé inicio al trámite de verificación de la autenticidad.

Lo anterior lleva a concluir que, en lo que respecta a la génesis del procedimiento de verificación de firmas de apoyo a la iniciativa de revocatoria del mandato, se omite comunicar o informar al alcalde o gobernador en contra de quien se sigue ese mecanismo de participación ciudadana, pretermisión que será analizada en el acápite relativo al caso en concreto, como se verá posteriormente.

3.2.3.2. Procedimiento de verificación de la autenticidad de apoyos ciudadanos a instancias de la Dirección de Censo Electoral de la RNEC

El artículo 3 de la resolución en cita, establece las etapas del trámite de verificación propiamente dicho, dentro de las cuales la Sala identifica las que siguen:

3.2.3.2.1. Etapa de verificación externa o exógena de apoyos

Esta fase se caracteriza por el examen externo de cada uno de los formularios presentados por el promotor o comité promotor del mecanismo de participación ciudadana, en este caso, la revocatoria del mandato, a fin de establecer la correspondencia entre los documentos entregados y la iniciativa inscrita¹⁰⁵.

De igual forma, la RNEC, a través de su Dirección del Censo, corroborará que las firmas suscritas no sean “*reproducciones fotostáticas, mecánicas o por cualquier otro medio*”, sino rúbricas manuscritas y originales.

Se trata entonces de un primer filtro de control a los apoyos ciudadanos radicados por parte de quienes lideran la revocatoria del mandato del alcalde o gobernador.

3.2.3.2.2. Etapa de verificación endógena de apoyos

Realizado el análisis sobre los formularios de firmas, la Dirección del Censo emprenderá la verificación de cada uno de los apoyos suscritos, corroborando, entre otros, la coherencia entre los nombres consignados y los números de cédula de ciudadanía plasmados.

¹⁰⁵ “3.- Verificar que el encabezado de cada una de las hojas corresponda con la iniciativa de que se trate, excluyendo aquellas que no concuerden con esta última o han sido tachados o enmendados con el fin de modificarlos o alterarlos.”

Asimismo, la RNEC verificará que quienes dieron el aval a la iniciativa de revocatoria hagan parte del censo electoral de la entidad territorial en la que se busca convocar a la ciudadanía en aras de determinar la continuidad del burgomaestre electo. Para ello, la autoridad electoral deberá consultar la base de datos que contiene el censo electoral¹⁰⁶.

Finalmente, el órgano electoral excluirá o anulará los apoyos, de conformidad con las causales establecidas en el numeral 8 del artículo 3 de la Resolución 6245 de 2015 –que corresponde literalmente a las fijadas por la Ley 1757 de 2015– todo lo cual deberá ser consignado en un informe técnico, que explicará las razones de validez o exclusión de cada una de las firmas, “...así como un resumen del total de apoyos válidos y anulados, causal por causal.”

Del informe técnico se correrá traslado **(i)** al promotor o comité promotor, según sea el caso, a la dirección de correo electrónico procurada en el momento de la entrega de formularios; **(ii)** a la ciudadanía en general mediante la publicación en la página web de la RNEC.

Se prescinde de cualquier tipo de comunicación individual del informe al alcalde o gobernador, cuyo mandato se pretende revocar, a pesar de la trascendencia de las decisiones que allí se plasman, pues constituye el sustrato principal de la posterior y conexas certificación a la que hace referencia el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 que, a la manera como se expresó en el aparte 3.2.3.1 será examinada en el caso en concreto con el propósito de establecer si la misma conlleva la nulidad de los actos administrativos demandados.

3.2.3.2.3. Etapa de contradicción del informe técnico

Dentro de los 5 días hábiles siguientes al envío por correo electrónico y publicación del informe técnico –contenido de las conclusiones de validez o exclusión de cada apoyo– en la página web de la RNEC, podrá controvertirse por escrito con explicación de los fundamentos técnicos que le llevan a cuestionar las razones esbozadas por el órgano electoral para dicha validación o exclusión del apoyo que se trate¹⁰⁷.

La legitimación en la causa, como se desprende de la literalidad del numeral 11 del artículo 3 de la Resolución 6245 de 2015, recae en el promotor y comité promotor de la iniciativa popular, pero igualmente en la ciudadanía, lo que, sin lugar a duda, incluye al burgomaestre objeto del trámite de la revocatoria del mandato.

¹⁰⁶ **Resolución 6245. Artículo tercero Parágrafo Segundo:** Verificación de los datos ciudadanos. Para determinar si los ciudadanos que consignan los apoyos se encuentran inscritos en el respectivo censo electoral, los funcionarios electorales deben consultar las bases de datos que contienen el censo electoral. El Archivo Nacional de identificación, ANI, podrá ser igualmente confrontado para verificar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía.

¹⁰⁷ El artículo 3 numeral 11 de la Resolución 6245 de 2015 consagra al respecto: “...explicando los fundamentos técnicos de contradicción las razones de validez o exclusión de cada uno de los (sic) ellos.”

Vencido el plazo de contradicción, sin que se presente objeción u oposición alguna, el informe técnico se yergue en definitivo y se comunicará al registrador del Estado Civil correspondiente.

En caso contrario, formulados cuestionamientos en contra del informe, la Dirección de Censo Electoral dispondrá de 10 días ordinarios para responderlos, vencidos los cuales deberá expedir el informe técnico definitivo, que se notificará a los promotores de la iniciativa a través de correo electrónico y a la ciudadanía, mediante la publicación en la página web.

Precisado ello, la Sala abordará el estudio del caso concreto, como sigue:

3.2.4. Análisis del caso concreto

Como quedó expuesto en los antecedentes de este proveído, el **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución 6245 de 2015, expedida por el CNE, y el Manual de Procesos y Procedimientos de la RNEC identificado con el código MPPD01 Versión 2 – Mecanismos de Participación Ciudadana – Verificación de Apoyos, pues, en su sentir, con su expedición se infringieron los artículos 3, 37, 53, 54 y 79 del CPACA; 226 del CGP; y finalmente, el artículo 29 constitucional.

Ello, por cuanto, *grosso modo*, el trámite de verificación de apoyos ciudadanos en lo que concierne la revocatoria del mandato prescinde de ofrecer las oportunidades procedimentales necesarias a alcaldes y gobernadores –como detentadores de un mandato popular– a fin de que ejerzan sus derechos de defensa y contradicción, pues en su regulación se omitió vincularlos, a pesar del interés que les asiste en el mismo, ya que, en últimas, el mecanismo de participación ciudadana incidirá en forma directa y trascendental en el mandato para el cual fueron elegidos popularmente y del cual derivaban la legitimación democrática para la investidura como burgomaestres.

Se refirió en el acápite relativo al alcance de la causal de nulidad endilgada en contra de los actos administrativos demandados, que la configuración de la infracción de las normas superiores se sujeta a la acreditación de 2 elementos de configuración.

De un lado, la determinación de que las normas invocadas por el accionante resulten aplicables al procedimiento administrativo que conllevó a la expedición de los actos acusados y a que los mandatos en que debía fundarse hubiesen sido desconocidos por las autoridades administrativas accionadas.

Así las cosas, se estima necesario analizar, dentro del marco de las generalidades explicadas en los capítulos anteriores y, en forma puntual, de cara a los siguientes derroteros: **(i)** determinar si los artículos 3, 37, 53, 54 y 79 del CPACA; 226 del CGP; y finalmente, el artículo 29 constitucional debían ser tenidos en cuenta por el CNE y la RNEC para la expedición de los actos cuestionados; **(ii)** establecer si efectivamente los citados preceptos fueron vulnerados con la Resolución 6245 de

2015 y el Manual de Procesos y Procedimientos identificado con el código MPPD01 Versión 2 – Mecanismos de Participación Ciudadana – Verificación de Apoyos.

3.2.4.1. De la aplicabilidad de las normas presuntamente infringidas en el trámite de expedición de los actos administrativos censurados

Habida cuenta de que en su escrito de demanda, la organización política accionante alega como desconocidos preceptos de diferentes rangos normativos, la Sala, por efectos metodológicos, analizará en primer lugar si los artículos 3, 37, 53, 54 y 79 del CPACA y 226 del CGP debían ser observados por el CNE y la RNEC para la expedición del procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos en lo atinente a la revocatoria del mandato, para posteriormente efectuar este mismo examen respecto del artículo 29 constitucional.

3.2.4.1.1. De la aplicabilidad de las normas legales traídas a colación con el escrito de demanda

La falta de comunicación a terceros –art 37 CPACA–; la omisión de oportunidades procesales que permitan la materialización de los derechos de defensa y contradicción –art. 3 CPACA–; el incumplimiento de los mandatos que sobre los recursos administrativos consagra el artículo 79 del CPACA y el desconocimiento de las reglas que sobre la prueba pericial establece el CGP –art. 226 CGP– son algunos de los cuestionamientos elevados por el **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** para desvirtuar la legalidad de los actos administrativos demandados y lograr llevar a buen término su pretensión anulatoria.

No obstante, la Sala se interroga sobre la aplicabilidad de estas disposiciones al procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos para la revocatoria del mandato que debía ser expedido por el CNE, y anticipa que la respuesta es **negativa**. Ello, por cuanto:

- Se trata de un procedimiento cuyos parámetros de legalidad se encuentran contenidos en leyes estatutarias y no en ordinarias

El artículo 152 constitucional consagra que el Congreso de la República regulará, mediante la aprobación de leyes estatutarias, entre otros asuntos, los relativos a las *“Instituciones y mecanismos de participación ciudadana”*.

Por su parte, el artículo 153 *ibidem* erige el procedimiento de adopción de ese tipo de leyes y prescribe que su *“...aprobación, modificación o derogación (...) exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura”*; trámite que incluirá el control previo de constitucionalidad en cabeza de la Corte.

La Constitución establece entonces una reserva legal estatutaria en relación con los mecanismos de participación ciudadana, que en palabras del Alto Tribunal

constitucional debe comprender “*aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho*”¹⁰⁸.

A la luz de estas consideraciones, el legislador de 2015 promulgó la Ley 1757 de esa anualidad, en cuyo artículo 14, como se analizó capítulos atrás en las generalidades que son predicables para este caso *sub judice*, facultó al CNE para “*expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos*”; habilitación normativa que fue cristalizada a través de la Resolución 6245 de 22 de diciembre de 2015, la cual regula una de las fases del trámite que precede la convocatoria de elección para la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores.

Lo anterior significa que **los parámetros inmediatos** de legalidad de este acto administrativo se encuentran establecidos, se itera, en la Leyes Estatutarias 131, 134 de 1994 y 1757 de 2015, así como en la Constitución Política, por lo que para su expedición el CNE debía observar los límites allí plasmados y no las normas procedimentales erigidas al interior de la Ley 1437 de 2011, pues se aplican a la función administrativa siempre y cuando la temática no esté sometida a regulaciones especiales, como ocurre en el presente caso, en el que se reglamenta el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos en el contexto de la revocatoria del mandato que, sin lugar a dudas, dista del procedimiento general estatuido en el CPACA.

- Se trata de un trámite administrativo especial¹⁰⁹ que no debe ser regulado por las normas del CPACA

Sabido es que la Ley 1437 de 2011 consagra el procedimiento administrativo común y general que deberá ser observado por las autoridades que ejercen funciones administrativas.

Paralelamente a ello, el ordenamiento jurídico colombiano establece una multiplicidad de procedimientos administrativos especiales respecto de los cuales, el CPACA no es aplicable.

En ese sentido, el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 prescribe lo siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales**. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz. Providencia en la que se trae a colación el fallo de constitucionalidad C-580 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰⁹ En lo que refiere la especialidad del procedimiento electoral, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 13001-23-33-000-2016-00070-01. Sentencia de 3 de junio de 2016.

La Resolución 6245 de 2015, en desarrollo y conforme a la Ley Estatutaria 1757 de 2015, establece un procedimiento específico en materia de verificación de apoyos ciudadanos, compuesto por diversas fases, que según se vio se caracterizan por la entrega y remisión de los formularios contentivos de las firmas, por la etapa de verificación exógena y endógena de apoyos, así como por la etapa de contradicción del informe técnico, lo que constituyen materias de particular y específico tratamiento que, en principio, resultarían extrañas a los postulados procedimentales erigidos en la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, esta Sala de Sección estima que, contrario a lo afirmado por la parte actora, la regulación del CPACA no debía ser tenida en cuenta para la reglamentación que se incluyera en los temas de la Resolución 6245 de 2015, pues de haberlo querido así el legislador estatutario lo habría manifestado de forma expresa.

De tal suerte que no es porque los empleados de la organización electoral no se reputen funcionarios públicos, pues claro que lo son y, por ende, la primera parte del CPACA en más de las veces les rige su actividad, sino que es porque, en este asunto particular, se les abstrae de esa aplicación remisoría al CPACA por la especialidad de la materia.

- Los términos y plazos del CPACA desnaturalizarían los elementos configurativos del procedimiento de verificación regulado en la Resolución 6245 de 2015

Dentro de las fronteras que delimitaron la expedición de la Resolución 6245 de 2015, se encuentra aquella relativa al plazo máximo en que deberá ser ejecutado el procedimiento que se seguirá para la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos en el contexto de los mecanismos de participación –entiéndase revocatoria del mandato–.

Al respecto, el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 consagró:

“PLAZO PARA LA VERIFICACIÓN DE APOYOS CIUDADANOS A UNA PROPUESTA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior¹¹⁰ **en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario.**” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Del aparte normativo se colige que la Registraduría del Estado Civil dispondrá, **de manera perentoria**, con 45 días calendario para el desarrollo de esta actuación, término que no se acompasa, v. gr., con los plazos probatorios establecidos en el artículo 79 del CPACA, luego de que los recursos de apelación y reposición son presentados con solicitud probatoria y, por consiguiente, éstos requieran de práctica para su recaudo e incorporación al proceso.

¹¹⁰ Se refiere al artículo 13 que hace referencia a los motivos de exclusión de apoyos ciudadanos.

En ese orden, el artículo 79 consagra:

“TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término **no mayor de treinta (30) días**. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.”

Se tiene que, bajo la hipótesis en comento, el término para la práctica de pruebas podrá ser igual a 30 días hábiles, que representan, aproximadamente, 45 días calendario, con lo que se desbordaría, sin hesitación alguna, el plazo máximo de verificación a cargo de la RNEC, cuyo desarrollo, como se expuso, se compone de las etapas de recepción y remisión, verificación y contradicción, siendo éste el término límite –45 días– que debe transcurrir entre la iniciación y finiquitamiento del trámite administrativo de verificación.

Todo lo anterior, conlleva una conclusión: los mandatos procedimentales contenidos en el CPACA no debían ser observados por el CNE para la expedición de la Resolución 6245 de 2015 ni mucho menos por la RNEC al proferir el Manual de Procesos y Procedimientos, motivo por el que respecto de estas normas no puede predicarse la configuración de la infracción a que alude el escrito introductorio de demanda y, por ende, no encuentra prosperidad la censura de infracción a las normas superiores legales en que debían fundamentarse los actos demandados desde esta perspectiva.

- **El artículo 226 del Código General del Proceso no resultaba aplicable al procedimiento administrativo que finalizó con la expedición de la Resolución 6245 de 2015**

De conformidad con las consideraciones generales que fueron expuestas en el vértice inicial de este proveído, puede manifestarse, sin lugar a equívocos, que el trámite establecido en la Resolución 6245 de 2015 corresponde a un procedimiento administrativo especial que pretende la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos en el contexto de los mecanismos de participación ciudadana, y en especial de la revocatoria del mandato.

En ese sentido, el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 prescribe:

“ARTÍCULO 14. PLAZO PARA LA VERIFICACIÓN DE APOYOS CIUDADANOS A UNA PROPUESTA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, **deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.**” (Negrilla y subraya fuera de texto)

Se colige del aparte transcrito la **esencia procedimental** de la actuación administrativa que deberá ser desplegada por la RNEC para la verificación de firmas ciudadanas, lo que conlleva excluir la aplicación de normas de naturaleza procesal en su trámite.

A la luz de estas explicaciones, se tiene que el artículo 226 del CGP regula el objeto y formalidades de la prueba pericial en lo que se refiere a los procesos judiciales que se surten a instancias de la Jurisdicción Ordinaria, mandatos que podrán ser predicables en los procesos contencioso administrativos, “*salvo en lo que de manera expresa disponga [el CPACA] en la materia*”, tal y como lo dispone el artículo 218 de este último cuerpo normativo¹¹¹.

De allí que la naturaleza procedimental del trámite establecido en la Resolución 6245 de 2015 parezca incompatible con la esencia judicial de la norma contenida en el artículo 226 del CGP, que, en sentir del demandante, fue desconocida por las autoridades administrativas demandadas.

En otros términos, el CNE, a la hora de expedir la Resolución 6245 de 2015, no debía tener en cuenta las prescripciones normativas contenidos en el mencionado artículo 226 del CGP, pues, en efecto, se trata de una norma que no reglamenta aspectos atinentes a trámites administrativos; por lo que su desconocimiento no puede ser alegado.

Por otro lado, la Sala pretende aclarar que lejos de tratarse de una “prueba pericial”, como pretende hacerlo ver la Organización Política accionante, el informe técnico de que trata los numerales 9º y siguientes de la Resolución 6245 de 2015 es una **decisión administrativa** que, aunque requiera el empleo de instrumentos técnicos para su expedición, no deviene por ello en una prueba pericial. De allí que este cargo deba ser desestimado.

3.2.4.1.2. De la aplicabilidad de las normas constitucionales traídas a colación con el escrito de demanda

¹¹¹ Se hace referencia al CPACA.

El **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** manifiesta que los actos demandados desconocen los postulados del artículo 29 constitucional, toda vez que, entre otros cuestionamientos, el procedimiento de verificación de apoyos prescinde de cualquier tipo de comunicación al alcalde o gobernador, cuyo mandato pretende sea revocado, a fin de que intervenga en ese trámite, ejerciendo su derecho de defensa y contradicción.

En ese orden, para la Sala es indiscutible que el artículo 29 Superior pertenecía a la regulación aplicable al trámite de expedición de la Resolución 6245 de 2015 del CNE y del Manual de Procesos y Procedimientos –Versión 2–, no solo por la jerarquía normativa de esta disposición en el orden jurídico interno, sino también por su fuerza normativa; características éstas que se decantan de la redacción del artículo 4º de la Carta Política de 1991.

En relación con la jerarquía de que goza el artículo 29 constitucional, sabido es que por mandato expreso del Constituyente originario, la Constitución se sitúa en la cúspide del ordenamiento colombiano. En efecto, el artículo 4º del texto constitucional prescribe que la Constitución es “*norma de normas*”¹¹², que la erige en “*fente [jurídica] primaria*”¹¹³, ya que determina la validez de cualquier norma, regla o decisión que adopten las autoridades por ella instauradas¹¹⁴.

De allí que las autoridades públicas se encuentren en la obligación de apelar a su contenido, luego de que ejercen sus funciones, sin importar la naturaleza de éstas, pues la Constitución se presenta como el parámetro último de validez al interior del sistema de legalidad.

Así las cosas, en el desempeño de su potestad reglamentaria, el CNE debía acatar los mandatos del artículo 29 constitucional, comoquiera que, solo de su observancia, podía desprenderse la validez de los actos administrativos cuestionados con la demanda.

En cuanto a la fuerza normativa de la citada prescripción constitucional, ello es indiscutible, ya que, fue voluntad del Constituyente dotar de vinculatoriedad las diversas normas contempladas en el texto de la Constitución del 91, en aras de superar la naturaleza programática que las caracterizaba, bajo la égida de la Constitución de 1886.

Con este propósito, prescribió en el artículo 4º que “*En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*”

Partiendo de la idea de que la Constitución es una norma jurídica, las disposiciones en ella plasmadas devienen en imperativas para todas las autoridades públicas, razón por la que el artículo 29 constitucional debía ser observado para concebir el procedimiento de verificación de los apoyos

¹¹² Artículo 4º constitucional.

¹¹³ Corte Constitucional. C-415 de 2012. M.P: Mauricio González Cuervo.

¹¹⁴ Corte Constitucional. T-006 de 1992. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

ciudadanos en lo que atañe a la revocatoria del mandato, máxime si se comprende que sus mandatos resultan extensibles a las actuaciones administrativas¹¹⁵.

En este punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado que:

“Hoy en día resulta indiscutible que el derecho fundamental al debido proceso rige en los procedimientos administrativos, gracias a que, en forma explícita, el artículo 29 de la Constitución Política estableció su plena aplicación.”¹¹⁶

Por lo anterior, la Sala encuentra acreditado el primero de los requisitos de materialización de la causal de nulidad endilgada en contra de los actos administrativos demandados, desde la perspectiva del quebrantamiento del artículo 29 constitucional, en tanto es indiscutible que es un mandato aplicable al caso sublite.

3.2.4.2. De la presunta infracción del artículo 29 superior con la expedición de los actos administrativos enjuiciados

En sentir de la parte actora, los actos administrativos censurados comportan un desconocimiento del artículo 29 constitucional, por cuanto el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos en lo que respecta la revocatoria del mandato:

(i) Omite la comunicación del burgomaestre objeto de revocatoria, a pesar del interés que le asiste de intervenir en él, debido a la incidencia directa que sobre el mandato para el cual fue elegido por voto popular tiene el mecanismo de participación ciudadana.

(ii) Prescinde otorgar las herramientas necesarias para que los sujetos que intervienen en el trámite de verificación puedan efectivamente ejercer su derecho de defensa y contradicción.

(iii) No establece los recursos administrativos y jurisdiccionales que permitan cuestionar las decisiones de la RNEC.

Bajo este panorama litigioso, la Sala abordará, de manera independiente, el examen de cada uno de estos cargos, tal y como sigue:

3.2.4.2.1. El procedimiento enjuiciado omite la comunicación al burgomaestre sujeto de revocatoria

¹¹⁵ “ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”

¹¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 76001-23-31-000-1996-02184-01(14157). C.P. Alíer Eduardo Hernández.

El demandante sostiene que la nulidad de la Resolución 6245 de 2015 y del Manual de Procesos y Procedimientos – versión 2– debe ser decretada, habida cuenta que el procedimiento de verificación concebido prescinde de cualquier tipo de información al alcalde o gobernador, cuyo mandato es objeto de una iniciativa de revocatoria.

En contraposición, la parte accionada¹¹⁷ aduce que la información al burgomaestre solo debe producirse una vez el procedimiento de verificación ha sido adelantado por la RNEC, al tenor de lo dispuesto en el artículo 66¹¹⁸ de la Ley 134 de 1994, por lo que nada obliga a ese órgano electoral a informar acerca de su desarrollo a alcaldes y gobernadores.

En este orden, y teniendo en cuenta que el cuestionamiento se traduce en una posible omisión procedimental, la Sala analizará su configuración a la luz de los presupuestos mencionados y analizados en el acápite 3.2.3 de este proveído, así:

- **La existencia de una norma jurídica a la cual pueda endilgarse el cargo de omisión**

Si bien los planteamientos propuestos por la organización política demandante disponen de un carácter general, pues no establecen las prescripciones normativas que prescinden de la información al burgomaestre sujeto al trámite de revocatoria, la Sala encuentra que un análisis detallado de los mismos, permitirá colegir las normas acusadas al interior de la Resolución 6245 de 2015.

En primer lugar, la parte actora refiere que la actuación administrativa de verificación de apoyos, no es informada al alcalde o gobernador, a pesar del interés que ostenta, pues como se explicó, las decisiones que allí se adoptan – informe técnico– constituyen el sustento de la certificación de cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de la revocatoria, a las voces del artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

Dicho en otros términos, el **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** censura, en últimas, la no comunicación del inicio del procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos, regulado **en el artículo 2º de la Resolución 6245 de 2015**¹¹⁹.

n segundo lugar, el demandante afirma que la no información de la génesis de este trámite, le impide ejercer al burgomaestre el derecho de defensa y contradicción que le asiste, por lo que, sin lugar a equívocos, la Sala encuentra

¹¹⁷ En particular el representante judicial del CNE.

¹¹⁸ “Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.”

¹¹⁹ “Recepción y remisión de los apoyos ciudadanos. Una vez recibidos dentro del término previsto los apoyos ciudadanos a un mecanismo de participación ciudadana, el registrador correspondiente levantará un acta de tres (3) ejemplares firmada por éste y los respectivos promotores, dejando constancia de la cantidad de folios recibidos y de la dirección de correo electrónico a la que se notificará, comunicará o correrá traslado de las diferentes actuaciones. El primer ejemplar de esta acta se conservará en los archivos de la Registraduría respectiva, el segundo será entregado al promotor o grupo de promotores, y el tercero será remitido a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil junto con los apoyos. A más tardar al día hábil siguiente, el registrador correspondiente remitirá el acta y los apoyos a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, indicando la cantidad de folios remitidos y garantizando la cadena de custodia.”

que el cuestionamiento omisivo se dirige a censurar la legalidad **del numeral 10º del artículo 3º¹²⁰ ejusdem**, relativo a la publicación del informe técnico de verificación, pasible de contradicción al interior de ese trámite.

Así las cosas, para la Sala la parte actora cumple con el primero de los presupuestos de este juicio de ilegalidad, pues de su argumentación se decantan las prescripciones jurídicas de las cuales puede predicarse la omisión que, en su concepto, deben conllevar la anulación.

- **Las prescripciones jurídicas demandadas prescindan de incluir elementos que, de conformidad con los parámetros constitucionales y legales, determinen y legitimen su avenencia con el ordenamiento**

El artículo 29 constitucional consagra que el debido proceso es uno de los referentes axiológicos que guían las actuaciones de naturaleza jurisdiccional y administrativa.

Dentro de las garantías que se desprenden de este mandato superior, en lo atinente a los trámites administrativos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha identificado las siguientes:

“En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado **que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo**, entre otros, los derechos a: *(i)* ser oído durante toda la actuación, **(ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley**, *(iii)* a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, *(iv)* a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, *(v)* a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, *(vi)* a gozar de la presunción de inocencia, *(vii)* al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, *(viii)* a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y *(ix)* a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”¹²¹ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Se colige del aparte transcrito que el debido proceso comporta en el contexto de los procedimientos administrativos, la información oportuna de las actuaciones que allí se surtan en favor de quienes deben concurrir al trámite administrativo para que intervengan si a bien lo tienen, pues no de otra manera podrían salvaguardarse sus derechos de defensa y contradicción, como axiomas que se decantan de su positivización en el orden jurídico interno.

¹²⁰ “11. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío por correo electrónico y de la publicación en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se podrá controvertir por escrito el informe explicando los fundamentos técnicos de contradicción las razones de validez o exclusión de cada uno de los (sic) ellos. Vencido este término sin que se presente objeción alguna se entenderá que el informe es definitivo y se comunicará inmediatamente al respectivo Registrador del Estado Civil, dejando constancia de ello.”

¹²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Lo anterior significa que, sin importar, el tipo de trámite administrativo de que se trate –común o especial–, los procedimientos a instancias de la administración pública, en principio, deberán estar siempre mediados por la información de su génesis y de las decisiones que en su desarrollo se adopten a quienes puedan verse afectados con ellas, que en el caso de la revocatoria del mandato, podrán ser alcaldes y gobernadores.

Precisado lo anterior, la Sala examinará las prescripciones normativas contenidas en los artículos 2 y 3º de la Resolución 6245 de 2015, con el propósito de establecer si, habida cuenta de las circunstancias modales que rodean la revocatoria del mandato, el CNE y, por consiguiente, la RNEC, omitieron establecer la información de esta actuación administrativa al burgomaestre respecto de quien se busca la revocatoria en el cargo.

Al respecto, el artículo 2º de la resolución en comento dispone:

“ARTICULO SEGUNDO. Recepción y remisión de los apoyos ciudadanos. Una vez recibidos dentro del término previsto los apoyos ciudadanos a un mecanismo de participación ciudadana, el registrador correspondiente levantará un acta de tres (3) ejemplares firmada por éste y los respectivos promotores, dejando constancia de la cantidad de folios recibidos y de la dirección de correo electrónico a la que se notificará, comunicará o correrá traslado de las diferentes actuaciones.

El primer ejemplar de esta acta se conservará en los archivos de la Registraduría respectiva, el segundo será entregado al promotor o grupo de promotores, y el tercero será remitido a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil junto con los apoyos.

A más tardar al día hábil siguiente, el registrador correspondiente remitirá el acta y los apoyos a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, indicando la cantidad de folios remitidos y garantizando la cadena de custodia.”

Como se anticipó en la parte de consideraciones generales de esta providencia, la prescripción en comento regula la recepción y remisión de los formularios contentivos de los apoyos ciudadanos que sustentan la medida de revocatoria, ordenando al registrador correspondiente la confección de un acta –en tres ejemplares– que tendrán como destinatarios al promotor o comité promotor, a la Dirección de Censo Electoral de la RNEC y al archivo de este órgano electoral.

En ese orden, se ha omitido cualquier tipo de información del inicio del procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos al alcalde o gobernador, por lo que se desconoce uno de los mandatos que se coligen del artículo 29 constitucional, a saber, la información de las actuaciones en favor de quienes ostentan interés en el desarrollo de este trámite, y no cualquier ni un desprevenido interés, sino aquel del cual pende su legitimidad como elegido popularmente.

Por otro lado, el numeral 10º del artículo 3º de la Resolución 6245 de 2015 establece:

ARTÍCULO TERCERO: Procedimiento de verificación de la autenticidad de apoyos ciudadanos. Recibidos los apoyos ciudadanos, la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil procederá a:

(...)

10. Del anterior informe se correrá traslado a los promotores del mecanismo a la dirección de correo electrónico proporcionada al momento de entregar los apoyos, y el mismo día, a la ciudadanía en general publicándolo en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De lo transcrito se desprende que la comunicación del informe técnico de verificación expedido por la RNEC, se limita a los promotores o comités promotores de la revocatoria del mandato, –notificación por correo electrónico– y a la ciudadanía en general, a través de su publicación en la página web de la entidad, pues habida cuenta de la trascendencia de esta decisión –cumplimiento o no de unos de los requisitos de la iniciativa de revocatoria del mandato– debe garantizarse el derecho de expresión en favor del electorado, lo que supone la posibilidad de controvertirla.

De esta manera, se prescinde de informar personalmente al burgomaestre, cuyo mandato se pretende revocar.

Ahora bien, la Sala considera que, si bien la disposición en comento prescribe la publicación del informe técnico a través de la página electrónica de la Registraduría, lo cierto es que con esta actuación no se logra dar cabal cumplimiento a las garantías mínimas del debido proceso administrativo, en este evento especial, que exigen, como se vio, la información a quienes pueden verse afectados con el despliegue del procedimiento, como condición de validez de este tipo de trámites.

Y es que a decir verdad el procedimiento de verificación se presenta como el preludeo para la convocatoria de la elección que puede o no finiquitar con la revocatoria popular del burgomaestre, motivo por el que su participación en el trámite se hace necesaria, máxime si se comprende que para el momento en que se materializa la verificación de firmas o apoyos, el alcalde o gobernador ostenta el mandato que le ha sido conferido por una parte de la ciudadanía y que sólo podrá ser invalidado en el desarrollo de la revocatoria del mandato, sin perjuicio, y por no ser materia de este asunto, de los eventos en que medie orden de la autoridad competente en los casos previstos en la Constitución y la ley, v. gr., nulidad de la elección, pérdida de investidura, pérdida del cargo, entre otras figuras.

Con la pretermisión de información al alcalde o gobernador del inicio del trámite administrativo de verificación, así como del informe técnico, la Sala encuentra que los actos administrativos demandados omiten incluir en su regulación uno de los presupuestos esenciales del debido proceso que debe orientar el desarrollo de las actuaciones administrativas, esto es, su publicidad al afectado en forma directa, situación que irradia, en forma negativa, en el ejercicio del derecho de defensa y contradicción de éstos.

- **La exclusión de los elementos no disponga de una justificación razonable.**

Determinada la pretermisión alegada por la organización política accionante, la Sala considera pertinente establecer si ésta dispone de una justificación razonable, que permita encontrar ajustada al ordenamiento las prescripciones jurídicas acusadas en cuanto omitieron incluir un aspecto trascendental en el desarrollo de la actuación administrativa.

Esta Judicatura anticipa que la respuesta a este interrogante es que no se encontró dentro de un criterio razonable justificación alguna a la omisión bajo la línea argumental que se expone a continuación:

A. No existe una incompatibilidad entre el trámite de revocatoria del mandato y la notificación al burgomaestre sometido a él

Como se expuso en la parte considerativa de esta providencia, la información del alcalde o gobernador, en el contexto de la revocatoria del mandato, se constituye en uno de los puntos cardinales en el procedimiento administrativo que antecede a la convocatoria a la participación ciudadana en la decisión de revocatoria del mandato.

En efecto, el artículo 14 de la Ley 134 de 1994 prescribe informar al burgomaestre del hecho de la inscripción de la iniciativa de la propuesta, información que se aúna a aquella efectuada a la ciudadanía a través de la página web de la RNEC, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 1757 de 2015.

Por otro lado, el artículo 66 de la Ley 134 de 1994 consagra que el alcalde o gobernador, según sea el caso, será informado de la certificación que expida la Registraduría, en la que se hará constar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales del llamado a revocatoria, dentro de los 5 días siguientes a su expedición.

Estos ejemplos conspicuos conllevan afirmar que, lejos de ser incompatibles, la información al burgomaestre objeto de revocatoria se presenta como uno de los presupuestos de validez de este procedimiento, pues por expresa voluntad del legislador estatutario la comunicación de éste se muestra como necesaria.

De allí que el vacío del que adolece en este sentido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos como exigencia connatural tanto del mecanismo de

participación de la revocatoria del mandato como del debido proceso, pueda ser tenido como injustificado, habida cuenta de que desconoce la lógica de las actuaciones administrativas que preceden su etapa proselitista.

B. La exigencia no obstaculiza el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos

Podría pensarse que, habida cuenta del plazo perentorio en que debe ser adelantada la actuación de verificación de la autenticidad de apoyos ciudadanos, esto es, 45 días ordinarios contados a partir de la entrega de formularios, la información al alcalde o gobernador se muestra como inadecuada y desconocedora de la naturaleza de este trámite.

Empero, esta apreciación por demás errada puede ser desvirtuada si se comprende que, a la manera como lo determina el legislador estatutario, no se trata de imponer un tipo de comunicación específica –el artículo 14 de la Ley 134 de 1994 consagra el deber de información sin establecer el medio a través del cual debe efectuarse– comoquiera que se otorga en este aspecto una amplia libertad de configuración en favor del CNE, sin que pueda ser obviada u omitida por la RNEC como autoridad que precisamente tiene a cargo la implementación efectiva del procedimiento.

La exigencia que se desprende del axioma del debido proceso administrativo consiste en informar al alcalde o gobernador, cuyos intereses pueden verse afectados en este tipo de trámites, pero no la manera cómo debe ser efectuada la comunicación de que se trata.

Por lo anterior, el CNE podía erigir en ese sentido el medio de información que mejor se avenga a las particularidades propias de la actuación de verificación, con el propósito de armonizarlo a la luz de los mandatos constitucionales y al trámite de la revocatoria del mandato.

C. La omisión detectada trasciende la afectación de los derechos fundamentales del burgomaestre

La no información del trámite de verificación de firmas, así como del informe técnico expedido en su contexto por parte de la RNEC, supone, en primera medida, un desconocimiento de los derechos de defensa y contradicción que, en favor del alcalde o gobernador, erige el ordenamiento en cualquier tipo de actuación administrativa, como manifestaciones integrantes del debido proceso.

No obstante, no se trata aquí de una confrontación clásica ni de tensión de los derechos de quien es sometido a la revocatoria de su mandato y los derechos del electorado, que desde hace algunos años debe ser zanjada en favor de los segundos, al tenor de lo prohijado en la jurisprudencia de esta Sala de Sección¹²².

¹²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001032500020150005600. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Demandada: Oneida Rayeth Pinto.

La confrontación axiológica trasciende los contornos de ese marco conflictual bien conocido, por cuanto el burgomaestre cuyo mandato pretende ser revocado conserva a esa altura –verificación de apoyos– la representación de los electores que confiaron en él la gestión de los intereses de la comunidad, que no será desvirtuada hasta tanto el electorado de la entidad territorial que corresponde no decida su revocatoria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1757 de 2015¹²³.

En ese orden, se debe buscar un justo medio entre los intereses de revocatoria del electorado y aquellos del alcalde o gobernador, atinentes al debido proceso, pues no podrán ser desconocidos ni quebrantados.

En estos términos, y en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 134 de 1994, se impone la información de la génesis del procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos y del respectivo informe técnico en beneficio del burgomaestre, condición *sine qua non* para el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción.

- La exclusión comporte una afrenta en contra de derechos fundamentales o colectivos

En este punto, la Sala se remite a las consideraciones efectuadas en el acápite que viene de ser desarrollado, en las que se decantó por considerar la exclusión de la información al alcalde o gobernador de las actuaciones que caracterizan el procedimiento de verificación conlleva el desconocimiento de derechos fundamentales; lo que en modo alguno no pugna con los derechos de los electores en el mecanismo de la revocatoria del mandato.

A la luz de las consideraciones efectuadas, y en atención a que la violación de las normas deviene de la omisión reglamentaria y no de una previsión *contra legem*, **la Sala declarará la legalidad condicionada de los artículos 2º y 3º numeral 10 de la Resolución 6245 de 2015, por medio de la cual el CNE señala el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, en el entendido de que en tratándose del trámite de la revocatoria del mandato, la RNEC deberá informar del inicio del procedimiento, así como del informe técnico de verificación al alcalde o gobernador con el propósito de que ejerza sus derechos de defensa y contradicción.**

3.2.4.2.2. El procedimiento cuestionado prescinde en otorgar a los sujetos que intervienen en el trámite de verificación posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción

La parte demandada sustenta este cuestionamiento a la luz de 2 de tipos de argumentos que la Sala sintetiza así:

¹²³ “Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes. PARÁGRAFO. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.”

(i) La RNEC dispone de 45 días para la elaboración del informe técnico en el que valida o excluye los apoyos ciudadanos; en cambio, el comité promotor cuenta con tan solo 5 días para controvertirlo.

Por otro lado, y en lo referente al alcalde o gobernador, solicita ampliación del término a 45 días, más 5 para controvertirlo.

(ii) No existe autorización para el uso de los instrumentos tecnológicos por parte de los interesados que permiten controvertir el mencionado informe de la RNEC, con los que cuenta la organización electoral.

Por efectos metodológicos, la Sala analizará cada uno de estos cargos de forma independiente, como sigue:

3.2.4.2.2.1. De la solicitud de ampliación y del presunto carácter desproporcional del término de contradicción establecido en los actos demandados

En este sentido, el **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** manifiesta en su postulación lo siguiente:

“Mientras para la RNEC teniendo a su disposición, cuidado y custodia todas las herramientas tecnológicas con las cuales puede realizar el informe se otorga un plazo de 45 días para su expedición (Art. 14 Ley 1557 (sic)) para los promotores; pese a que fueron estos quienes recolectaron los apoyos y tienen conocimientos de sus eventuales falencias, se les otorga un plazo de tan sólo 5 días para controvertirlo (Numeral 11, artículo tercero Resolución 6245 de 2015 CNE) (...) Pero más grave aún en el caso de los Gobernadores y/o Alcaldes, que no se les ha informado de la actuación en su contra, a quienes debería (...) permitirles con la entrega de apoyos ciudadanos a la RNEC, que inicien su análisis, **con esto que cuenten igualmente con los cuarenta y cinco (45) días que tiene la RNEC para realizar su análisis y poder controvertir dentro del término señalado para ello, en garantía de sus derechos.**”¹²⁴ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Del aparte reproducido se colige que la censura elevada por la organización política demandante se hace consistir en la desproporción de los términos que otorga el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos para la materialización del derecho de defensa en contra del informe técnico que expide la Dirección de Censo Electoral de la RNEC.

En efecto, el órgano electoral cuenta con 45 días para desplegar las actividades que conllevan la verificación de las firmas en el marco de la revocatoria del

¹²⁴ Folio 97 cuaderno 1.

mandato; en cambio, los promotores, comités promotores disponen de tan sólo 5 para contradecir el informe técnico que de allí resulta.

De otra parte, el partido demandante solicita ampliar el plazo de verificación en favor de alcaldes y gobernadores a 50 días, pues deprecia, de un lado, la concesión de los 45 que tiene la RNEC; de otro, solicita el otorgamiento de los 5 días que ya otorga la Resolución 6245 de 2015 para controvertirla.

Este contexto litigioso lleva a la Sala a realizar las siguientes precisiones:

- **La hermenéutica ofrecida por el partido demandante no se aviene a las prescripciones jurídicas estatutarias que regulan la materia**

El artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 consagra en lo atinente al trámite de verificación de apoyos ciudadanos que:

“PLAZO PARA LA VERIFICACIÓN DE APOYOS CIUDADANOS A UNA PROPUESTA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. **La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario.** El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Se desprende de la disposición normativa transcrita que **el plazo máximo** para la verificación de las firmas contenidas en los formularios que apoyan una iniciativa de revocatoria del mandato, es de 45 días calendario, término que no podrá ser prorrogado ante la ausencia de prescripción jurídica de origen estatutario en ese sentido¹²⁵.

El establecimiento de un plazo perentorio para la corroboración de los apoyos ciudadanos en lo que atinente a los mecanismos de participación ciudadana de naturaleza popular, y en especial a la revocatoria del mandato, responde a los condicionamientos temporales a los cuales se somete este tipo de iniciativas.

Como se demostró en las consideraciones generales de este proveído, la iniciativa de revocatoria del mandato sólo podrá ser radicada dentro del segundo y tercer año del periodo constitucional del alcalde o gobernador de que se trate, como consecuencia del límite temporal añadido por el parágrafo 1º del artículo 6º de la Ley 1757 de 2015 en los siguientes términos:

“Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernado **y no faltare menos de un año**

¹²⁵ Conclusión a la que se llega una vez revisadas el articulado de las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, pues los 45 días se presentan como un plazo perentorio que no resulta ser objeto de extensión o ampliación.

para la finalización del respectivo periodo constitucional.” (Negrilla fuera de texto)

Texto normativo que fue encontrado conforme a la Constitución, en sentencia C-150 de 2015¹²⁶, bajo el entendido de que:

“La exigencia de que hubiere transcurrido un mínimo de tiempo se complementa, en la actual regulación, con otra que impide que la inscripción ocurra cuando han transcurrido más de tres años. A juicio de la Corte, la regla que habilita a los ciudadanos para provocar la revocatoria del mandato únicamente durante el segundo y tercer año, ofrece suficientes posibilidades de acción y toma nota de los efectos, costos y dificultades institucionales que pueden asociarse a la revocatoria del mandato. Se trata de una medida que en atención a las variables señaladas, satisface la exigencia de optimizar los canales de la democracia participativa sin sacrificar otro tipo de intereses constitucionales de gran relevancia.

(...)

6.6.4. Con fundamento en lo anterior, se declarará la exequibilidad del artículo 6º del proyecto de ley, **en el entendido de que en ningún caso proceden trámite ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente.**¹²⁷ (Negrilla fuera de texto)

De lo anterior se decanta que, habida cuenta de los extremos temporales que fijan el marco de la revocatoria del mandato, los trámites que conforman este procedimiento deban ser realizados de manera ágil y en los términos establecidos por el legislador, pues sólo de esta manera podrá garantizarse el derecho de participación de la ciudadanía, toda vez que el condicionamiento establecido por la Corte Constitucional, lleva a afirmar que en el último año del período constitucional del burgomaestre, no podrán adelantarse ni diligencias ni votaciones para la revocatoria.

Ello conlleva la sujeción irrestricta de los órganos electorales a los intervalos establecidos por el legislador estatutario, avalados por la Corte Constitucional, sin que les asista la facultad de prescindir de ellos, y menos excederlos, por cuanto se erigen en requisitos *sine qua non* del factor temporal, a fin de dar viabilidad al mentado mecanismo de participación ciudadana.

Aunado a lo anterior, un aspecto práctico se pone de presente, y es que en los 45 días calendario establecidos por el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015, deben estar comprendidas cada una de las fases –recibo y remisión, verificación exógena y endógena de apoyos, contradicción– que estructuran el procedimiento de verificación de apoyos, por lo que no puede entenderse de una parte, que la Organización Electoral tenga igual o menos tiempo que el dado al contradictor u opositor, cuando lo cierto es que la implementación y puesta en marcha efectiva de la revocatoria del mandato requieren el despliegue de actividades de gran

¹²⁶ Corte Constitucional. C-150-2015. M.P. Gloria Stella Ortiz.

¹²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz.

engranaje y cuidado que no son de poco calado y, de otra, que el término de los 5 días para controvertir el informe técnico sea entendido como un apéndice del plazo de los 45 a los que se hace referencia.

Dicho ello, la Sala encuentra que no podrá ser decretada la nulidad de los actos administrativos demandados, desde la perspectiva de este cuestionamiento, **pues como se explicó se trata de un plazo de naturaleza estatutaria que no podrá ser alterado por el CNE a la hora de poner en marcha su facultad normativa, pues se trata de uno de sus límites, como se explicó en la parte motiva de este proveído**, que abarcan la totalidad del trámite, entiéndase desde su inicio hasta que es finiquitado.

- **El carácter desproporcional de los 5 días para controvertir el informe técnico expedido por la RNEC**

Dentro de los cargos que subyacen a la demanda de nulidad de la Resolución 6245 de 2015 y del Manual de Procesos y Procedimientos identificado con el código MPPD01 –Versión 2–, se colige aquel que tiende a cuestionar el carácter de razonabilidad del término de 5 días otorgados por el CNE para que promotores, comités promotores y ciudadanía en general, ejerzan su derecho de contradicción en contra del informe técnico de verificación expedido por la RNEC; plazo contenido en el numeral 11 del artículo 3º de la citada Resolución 6245 de 2015.

Para abordar este cargo, esta Sala de Sección traerá a colación –por su pertinencia– algunos apartes de la jurisprudencia constitucional construida en este aspecto, luego de que la Corte procede a absolver este tipo de cuestionamientos en relación con la supuesta naturaleza irracional o desproporcionada de los términos procesales contenidos en una ley.

Al respecto, el alto Tribunal ha explicado:

“La mayor o menor brevedad de los términos legales ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar si unos días o meses adicionales habrían podido garantizar mejor las posibilidades de llegada ante los tribunales. **Y, a no ser que de manera evidente el término, relacionado con derechos materiales de las personas, se halle irrisorio, o que se hagan nugatorias las posibilidades de defensa o acción, no puede deducirse a priori que el término reducido contraría de suyo mandatos constitucionales.**”¹²⁸(Negrilla fuera de texto)

Del aparte transcrito se desprende que los términos o plazos carecen, en principio, de un parámetro objetivo que permita advertir la razonabilidad o no de su extensión, sin perjuicio de lo que la evidencia de la realidad de los hechos permita

¹²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-800 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Esta providencia fue replicada en sentencia C-315 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

concluir o presentar como flagrantemente irrisorio, imposible de cumplir o arbitrario.

Bajo estas premisas, la Sala procede a determinar la entidad jurídica del cargo propuesto por el demandante, para lo cual reproducirá a continuación la literalidad del numeral 11 del artículo 3º de la Resolución 6245 de 2015, como sigue:

“11. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío por correo electrónico y de la publicación en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se podrá controvertir por escrito el informe explicando los fundamentos técnicos de contradicción las razones de validez o exclusión de cada uno de los (sic) ellos. Vencido este término sin que se presente objeción alguna se entenderá que el informe es definitivo y se comunicará inmediatamente al respectivo Registrador del Estado Civil, dejando constancia de ello.”

Dentro de los elementos normativos que se coligen de la disposición normativa en comento, la Sala encuentra los siguientes: **(i)** el término en el que podrá ser ejercido la contradicción del informe técnico –5 días hábiles–; **(ii)** el extremo temporal a partir del cual correrán éstos – desde el envío al correo electrónico del promotor o comité promotor y su publicación en la página web de la entidad; **(iii)** la carga argumentativa que deberá desplegar el recurrente en su escrito de contradicción, quien deberá explicar las razones de validez o exclusión de cada uno de los apoyos.

Así las cosas, se tiene que la labor argumentativa de quien pretenda cuestionar las conclusiones contenidas en el informe técnico, se adjetiva pues deberá cumplir con una parámetros mínimos de sustentación que fijen el derrotero de revisión de la Dirección de Censo Electoral a la hora de evaluar los reparos.

De allí que el término de 5 días que concede el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos en lo que concierne a la revocatoria del mandato, pueda parecer, en principio, irrisorio, si se toman en cuenta las obligaciones argumentativas que deberán ser desplegadas por el contradictor del informe técnico.

No obstante, esta idea, un tanto superficial, merece ser **morigerada**, a la luz de dos tipos de argumentos, que fundarán la negativa del cargo.

Por un lado, la Sala recuerda que, tal y como se vio en el acápite de generalidades de esta providencia, la RNEC cuenta, por expreso mandato del legislador estatutario, con un plazo de 45 días calendario, en el que deberá adelantar el procedimiento de verificación de la autenticidad de apoyos ciudadanos en lo que respecta las diversas iniciativas ciudadanas que lo requieran, y especialmente en la revocatoria del mandato.

Se trata de un término perentorio que no podrá ser excedido por el órgano electoral encargado del trámite verificadorio, pues ello supondría desconocer la

voluntad del legislador estatutario, plasmada en la literalidad del artículo 14 de la Ley 1757 de 2015, al que tantas veces se ha hecho referencia.

Visto desde esta perspectiva –el marco temporal que otorga el ordenamiento jurídico para el desarrollo de ese procedimiento especial– los 5 días que ofrece el numeral 11 del artículo 3º de la Resolución 6245 de 2015, se muestran como razonables para el ejercicio adecuado de la contradicción del informe técnico que expide la RNEC, luego de una primera aproximación a la autenticidad de los apoyos ciudadanos que sustentan las iniciativas de revocatoria del mandato.

Pero más allá de lo anterior, la razonabilidad del plazo de contradicción establecido en los actos administrativos demandados se desprende de la multiplicidad de labores que deben ser desplegadas por la RNEC, que imponen la concesión de importantes plazos en favor del órgano electoral, dentro de los 45 días erigidos en la Ley 1757 de 2015.

En efecto, se reconoce que la verificación de apoyos ciudadanos en general, y en particular en lo que atañe la revocatoria del mandato, implica la puesta en marcha de las actuaciones que se describen a continuación:

- a) La radicación y anotación en el registro de mecanismos de participación ciudadana la presentación de los apoyos y los promotores de la iniciativa.
- b) La contabilización de los folios aportados y la constancia de ello.
- c) La verificación de que cada uno de los folios que contienen los apoyos ciudadanos corresponda con la iniciativa de que se trate.
- d) La verificación de que las hojas o folios y los apoyos plasmados en ellos no correspondan a reproducciones fotostáticas, mecánicas o por cualquier otro medio.
- e) La verificación de que el nombre y el número de la cédula de ciudadanía consignado en cada uno de los apoyos ciudadanos tengan correspondencia entre sí.
- f) La verificación que el ciudadano firmante se encuentre inscrito en el censo electoral donde se pretende adelantar la revocatoria.
- g) Anular los apoyos ciudadanos con base en las causales del artículo 13 de la Ley 1757 de 2015.
- h) Expedir informe técnico, apoyo por apoyo, explicando las razones de validez o exclusión de cada una de ellos, así como un resumen del total de apoyos válidos y anulados, causal por causal.

Contrasta con lo anterior, la actuación que debe ser desplegada por quienes desean objetar el informe técnico expedido por la RNEC, que se circunscribe a explicar los fundamentos técnicos de contradicción y las razones de validez o

exclusión de cada uno de los apoyos ciudadanos, a partir de la información que ha sido decantada por la referida autoridad electoral.

Dicho en otros términos, la labor de contradicción de los sujetos que participan en la actuación de verificación de firmas, parte del camino recorrido por la entidad administrativa demandada, lo cual, en principio, relativiza sus cargas.

A la luz de estas consideraciones, la Sala encuentra que este cargo no dispone de la entidad jurídica suficiente para prosperar.

3.2.4.2.2. El procedimiento de verificación no otorga las herramientas tecnológicas o de otra índole necesarias para cuestionar el informe técnico de la RNEC

En concepto del **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** el trámite de verificación de apoyos ciudadanos en lo atinente a la revocatoria del mandato prescinde de permitir el acceso a las diferentes bases de datos¹²⁹ con las que cuenta y administra la RNEC con el propósito de ejercer el derecho de defensa y contradicción en contra del informe técnico que allí se expide y que se supone tuvo como insumo esas herramientas que no son compartidas con los demás protagonistas del mecanismo de participación ciudadana.

En su sentir, esta circunstancia conlleva en la práctica que el informe del que se trata solo pueda *“ser controvertido por la misma Entidad (sic) RNEC en tanto, es la que bajo su cuidado y custodia tiene las herramientas tecnológicas para hacerlo”*¹³⁰.

La Sala anticipa que el cuestionamiento formulado deberá ser despachado de forma negativa por las razones que se explican a continuación:

La configuración de las omisiones normativas en los articulados expedidos por las autoridades que disponen de este tipo de potestad, tal y como se explicó en el acápite 3.2.3¹³¹ de este proveído, pasa por acreditar que la exclusión que se cuestiona comporte una afrenta a los derechos fundamentales o colectivos. A falta de esta probanza, el cargo de tinte omisivo no conllevará un juicio de reproche en contra de los actos administrativos demandados.

En lo que refiere la Resolución 6245 de 2015 y el Manual de Procesos y Procedimientos identificado con el código MPPD01 –Versión 2–, la Sala encuentra que en consonancia al reparo del actor, el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos –en tratándose de la revocatoria del mandato– en efecto no ofrece autorización alguna para que quienes intervienen en él, puedan acceder a las bases de datos administradas por la RNEC con el propósito de cuestionar el informe técnico.

¹²⁹ La organización política accionante hace alusión al Archivo Nacional de Identificación –ANI–, la Gestión Electrónica de Documentos –GED– el Sistema de Información del Registro Civil –SIRC– y el Censo Electoral.

¹³⁰ Folio 97 del cuaderno 1.

¹³¹ Concerniente a los límites a la facultad normativa atribuida al CNE.

Pero, a pesar de ello, lo cierto es que la pretermisión censurada en el escrito de demanda no implica una vulneración de las garantías fundamentales y colectivas de quienes intervienen y participan en el trámite de verificación de la autenticidad de apoyos ciudadanos, pues el ordenamiento superior –se hace referencia a la ley– suple este vacío como pasa a explicarse a continuación:

La Ley 1757 de 2015, en su artículo 8º otorga a la RNEC la facultad para diseñar los formularios de recolección de firmas ciudadanas en las diferentes iniciativas populares; no obstante, condiciona esta labor a la observancia de algunos requisitos, dentro de los cuales, especial mención merece el contenido en el literal c) de esa disposición normativa, que hace alusión a la estructura del formulario.

Al respecto, el legislador estatutario de 2015, prescribió:

“ARTÍCULO 8o. FORMULARIO DE RECOLECCIÓN DE APOYOS CIUDADANOS. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos:

(...)

c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;”

Al tenor del aparte transcrito, se desprende que el formulario de recolección de apoyos ciudadanos deberá contar con múltiples casillas, en las que los ciudadanos que adhieran a la iniciativa, podrán consignar su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento, presupuesto este último que dispone de una importancia relevante, toda vez que la revocatoria del mandato – las diferentes etapas que lo conforman– no podrá ser puesta en marcha ni en el primero ni en el último de los años del período constitucional de alcaldes y gobernadores, como tuvo la oportunidad de explicarse.

Ahora, la estructura del formulario denota un aspecto trascendental para el cuestionamiento que ocupa a la Sala, pues indica los datos que deberán plasmarse y, de esta manera, fija el derrotero para determinar su naturaleza y posible acceso por parte de la ciudadanía.

En efecto, la norma hace referencia, se itera, al nombre del ciudadano, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento, que, en concepto de esta Sala Especializada en asuntos electorales, no cuenta con el carácter de información sensible, por lo que, en principio, alcaldes y gobernadores, y en general la

ciudadanía, podrán solicitar el acceso a las bases de datos contentivas de aquellos a instancias de la RNEC.

En punto al carácter sensible de los datos, el artículo 5º de la Ley 1581 de 2012¹³² consagra:

“Artículo 5º. Datos sensibles. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.”

De lo anterior se colige que el legislador considera como información de carácter sensible aquella que dispone del potencial necesario para afectar el derecho a la intimidad de las personas o generar su discriminación por su indebida utilización, lo que, en principio, no sería predicable del nombre y cédula de ciudadanía.

De allí que la Sala pueda sostener que, con el propósito de objetar el informe técnico que expide la RNEC en el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, los burgomaestres y la ciudadanía en general, puedan deprecar el acceso a la información contenida en las bases de datos que la RNEC administra, **siempre y cuando no se trate de información sensible, a la luz de lo dispuesto en el referido artículo 5º de la Ley 1581 de 2012.**

De esta forma, se desestima el argumento traído a colación por la apoderada judicial de la RNEC, pues si bien es cierto el parágrafo 2º del artículo 159¹³³ de la Ley 1753 de 2015 restringe el acceso a los bancos de datos que este órgano electoral gobierna a ciertos sujetos calificados, v. gr., las administradoras del sistema de seguridad social integral en pensiones, salud y riesgos laborales; las entidades públicas; y algunos particulares debida y expresamente autorizados por la ley, lo cierto es que dicha limitante se circunscribe a la información alfanumérica, biográfica y biométrica, que como se vio, no resulta necesaria para controvertir el informe técnico de la RNEC, puesto que los formularios de

¹³² Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales

¹³³ “...PARÁGRAFO 2o. La Registraría (sic) Nacional de Estado Civil, permitirá el acceso a la información alfanumérica, biográfica y biométrica que soliciten las administradoras del sistema de seguridad social integral en pensiones, salud y riesgos laborales, para que adelanten las acciones estrictamente relacionadas con el cumplimiento de su objetivo misional. Las entidades públicas o particulares con funciones públicas que quieran verificar la plena identidad de los ciudadanos contra la base de datos biométrica que produce y administra la Registraduría Nacional de Estado Civil, podrán implementar su propia infraestructura para acceder directamente o a través de un aliado tecnológico certificado por la Registraduría para consultar en línea las minucias dactilares. Los particulares que desarrollen las actividades del artículo 335 de la Constitución Política y los demás que autorice la ley, podrán acceder a las réplicas de las bases de datos de identificación de la Registradora y consultar en línea minucias dactilares, utilizando infraestructura propia o a través de un aliado tecnológico certificado por la Registraduría. Para ello deberán previamente cubrir los costos que anualmente indique la Registraduría, por concepto de Administración, soporte, mantenimiento de las aplicaciones de las actualizaciones de las bases de datos.”

recolección de firmas sobre los que recae la verificación de autenticidad sólo contienen información relativa al nombre, cédula de ciudadanía y firma.

A modo de conclusión, la Sala encuentra que **(i)** la omisión reglamentaria cuestionada por la parte demandante no conlleva la nulidad de los actos administrativos censurados, toda vez que el vacío puede ser suplido con normas de rango legal; **(ii)** la información que se recopila en los formularios de recolección de apoyos no constituye, en principio, datos sensibles por lo que no tienen el carácter de reservado –se hace referencia al nombre y cédula de ciudadanía– ; **(iii)** el acceso a ellos podrá ser solicitado a la RNEC a fin de objetar el informe técnico que se profiere en el contexto del procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos.

3.2.4.2.3. El procedimiento no establece los recursos administrativos y jurisdiccionales que permitan cuestionar las decisiones de la RNEC

La parte actora señala que el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos en lo que se refiere a la revocatoria del mandato no consagra los recursos de naturaleza administrativa y jurisdiccional que proceden en contra de las decisiones que adopte la RNEC, y especialmente el informe técnico que en el marco de ese trámite se profiere.

Dicho en otros términos, el **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO** cuestiona el presunto quebrantamiento del derecho de contradicción, corolario del debido proceso, en la concepción del mencionado procedimiento contenido en la Resolución 6245 de 2015 y en el Manual de Procesos y Procedimientos identificado con el código MPPD01 – Versión 2–.

De entrada, la Sala estima que el cuestionamiento bajo análisis no cuenta con la entidad jurídica para desvirtuar la legalidad de los actos administrativos demandados, pues lo cierto es que, contrario a lo que se sostiene en el libelo introductorio, el trámite de verificación de la autenticidad de firmas salvaguarda el derecho de defensa a través del establecimiento de una oportunidad procedimental para objetar las conclusiones plasmadas en el informe técnico que expide la Dirección del Censo de la RNEC, de conformidad con el numeral 11 del artículo 3º de la Resolución 6245 de 2015, más allá de que el término impugnatorio deba ser determinado a la luz del dato del censo de votantes de la entidad territorial.

Se trata así de una fase de contradicción que si bien no presenta las características de un recurso administrativo, garantiza el derecho de las partes a censurar la decisión que en el informe técnico adopta el órgano electoral, dentro del esquema de especialidad normativa que regenta la revocatoria del mandato y, que como se vio capítulos atrás, lo abstrae de la aplicación del CPACA y su regulación de recursos en vía gubernativa.

De otra parte, en lo que respecta la ausencia de las acciones jurisdiccionales pertinentes, la Sala se limita a recabar en la naturaleza del trámite concebido en la

Resolución 6245 de 2015, pues lejos de disponer de esencia jurisdiccional, su naturaleza es exclusivamente procedimental, motivo por el que no resultaba posible que se pronunciara acerca de los medios de control que pueden incoarse en contra de las decisiones que en su contexto se tomen.

Valga recordar que los medios de control jurisdiccionales se encuentran regulados y a disposición de los administrados por ministerio de la ley, que establece las competencias jurisdiccionales, aspecto este que es ajeno a la RNEC y al mismo CNE.

Por los anteriores motivos, el cargo se despacha desfavorablemente, pues no se advierte omisión reglamentaria alguna causante de ilegalidad.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA

PRIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada de los artículos 2º y 3º numeral 10 de la Resolución 6245 de 2015, por medio de la cual el CNE señala el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, en el entendido de que en tratándose del trámite de la revocatoria del mandato, la RNEC deberá informar del inicio del procedimiento, así como del informe técnico de verificación al alcalde o gobernador con el propósito de que ejerza sus derechos de defensa y contradicción.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: Ejecutoriada la presente sentencia, por Secretaría depúrese el expediente, de acuerdo a las tablas de retención, envíese al archivo de esta Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado
Aclara voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado
Aclara voto

REVOCATORIA DEL MANDATO – Análisis jurisprudencial / DESTITUCIÓN POPULAR / REVOCATORIA DEL MANDATO – Certeza que debe justificarla

El Constituyente de 1991 adoptó en la Carta Política de ese año una “saludable combinación”, pues al tradicional concepto de democracia representativa adicionó aquel de la democracia participativa, composición cuyas repercusiones han sido desarrolladas de manera prolija por la jurisprudencia de la Sección Quinta y la Corte Constitucional. La inscripción del Estado colombiano en la naciente democracia integral revaloró el rol de la ciudadanía y, por consiguiente, del electorado, toda vez que su intervención en los asuntos políticos no se circunscribió solamente a la designación de sus gobernantes, sino igualmente al derecho de revocarlos cuando las circunstancias fácticas así lo ameriten. Se produjo entonces un cambio de connotaciones antropocéntricas, que permitió dinamizar la participación continua del electorado en los asuntos de la “res publica”, trascendiendo la participación intermitente –cada 4 años– que bajo la Constitución Nacional de 1886 se le permitió (...). La retórica debió ser reemplazada por propuestas fundadas en las realidades económicas y sociales de los territorios, que compiladas en el programa de gobierno, constituían –y constituyen todavía– la “bitácora” que debe guiar y orientar el actuar público en Colombia de alcaldes y gobernadores (...) se objetivó la noción de mandato político, el que encontró materialización en el programa que el burgomaestre somete al escrutinio del electorado, parámetro último para establecer o no la procedencia de la iniciativa de revocatoria del mandato. Ahora, es cierto que el concepto de voto programático se presenta como el instrumento catalizador de ese derecho político –nos referimos a la revocatoria del mandato– pero su función no se detiene allí, pues de igual manera se erige en límite para el desarrollo de cualquier iniciativa de esta naturaleza, perspectiva que se muestra como tangible a la luz de los móviles que pueden dar lugar a ella.

REVOCATORIA DEL MANDATO – Cimientos / REVOCATORIA DEL MANDATO – Sólo debe fundarse en objeciones con entidad suficiente

La insatisfacción general o el incumplimiento del programa de gobierno se constituyen en los fundamentos estatutarios de este mecanismo de participación ciudadana, por lo que puede sostenerse que la revocatoria cuenta con cimientos binomiales. Más allá de la noción proteiforme de “insatisfacción general de la ciudadanía” que, en nuestro sentir, debe suscitar discusiones sobre la manera cómo ésta debe ser cuantificada o medida, la función limitativa del voto programático encuentra su esplendor en la segunda de las causas que pueden soportar la iniciativa, puesto que sólo el incumplimiento real del programa de gobierno permite su desarrollo (...) Significa lo anterior que la destitución popular del alcalde o gobernador puede cristalizarse luego de que se corrobora, de forma objetiva, la desatención o mejor el desentendimiento del plan de gobierno por parte del burgomaestre, lo que debe suponer la creación de una hoja de ruta que permita llegar a la certidumbre –si es que a ello se puede arribar– para la procedencia de la iniciativa. Se pretende excluir de este ejercicio democrático las objeciones que puedan elevarse en contra de alcaldes o gobernadores, que no

dispongan de la entidad suficiente para motivar el desarrollo de ese mecanismo de participación ciudadana y, de esta manera, infundir seriedad a las propuestas. De allí que consideremos necesario fiscalizar las diversas proposiciones de revocatoria del mandato, mediante el establecimiento de un método relacional que permita comparar el programa de gobierno presentado por los burgomaestres a concejos y asambleas y sus porcentajes de ejecución, cuantificables por parte del Departamento Nacional de Planeación, como autoridad encargada de la evaluación de las políticas públicas al interior de la institucionalidad colombiana. No basta con la verificación formal de los requisitos a que hace referencia el artículo 6º de la Ley 1757 de 2015 –nombre del promotor o comité promotor, el título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana, la exposición de motivos que sustenta la iniciativa– se requiere del estudio objetivo – y para ello es importante dotarse de los parámetros necesarios que lo viabilicen– que conlleven concluir que, en efecto, el alcalde o gobernador, habida cuenta de la etapa de su mandato, ha incumplido con su programa de gobierno.

REVOCATORIA DEL MANDATO – Manifestación del derecho sancionador

La revocatoria del mandato permite imponer una reprimenda a quien ha sido designado para guiar los “pasos” de los diversos entes territoriales, que lejos de estar excluidos –hacemos referencia al burgomaestre– de cualquier tipo de obligación, debe seguir el derrotero que fue demarcado por él en el programa de gobierno que presentó a la ciudadanía. Este mecanismo de participación ciudadana comparte entonces los rasgos característicos del derecho sancionador, pues más allá de la filosofía democrática que lo acompaña, lo cierto es que a través suyo se aplica un castigo al comportamiento o actuar inadecuado del elegido. Ahora bien, que la revocatoria del mandato participe de los elementos comunes propios a ese subsistema jurídico –sancionatorio– no significa que no disponga de sus propias particularidades, que permiten vislumbrar en esa herramienta una cierta autonomía al interior del ordenamiento jurídico. En efecto, el ejercicio del derecho de sanción en relación con este mecanismo de participación ciudadana recae directamente en el pueblo, a diferencia de lo que sucede con sus diversas manifestaciones –derecho penal, fiscal, disciplinario– que en la mayoría de casos se centra en poderes constituidos, v. gr., la Procuraduría General de la Nación, los jueces penales, etc., premisa que ha sido aceptada por la Sala de Sección de la que hacemos parte (...) la autonomía de este mecanismo de participación ciudadana respecto de sus congéneres sancionatorios, amerita esbozar algunas ideas respecto de su dogmática, a la luz de la tríada que ha caracterizado el análisis de las conductas reprochadas en otros ámbitos del derecho sancionador. Hacemos referencia a la tipicidad o legalidad, antijuridicidad o principio de lesividad y, finalmente, a la culpabilidad. En lo que respecta al primero de estos elementos –tipicidad– hemos podido sostener que se trata de un corolario del principio de legalidad, que propende por la sujeción del actuar del Estado y las autoridades que lo conforman de acuerdo con los preceptos dictados por el legislador, rasgo a través del cual se distingue el Estado de Derecho en oposición del Autocrático. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha identificado una doble connotación en favor del principio de legalidad

ACLARACIÓN DE VOTO

**Consejeros: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
ALBERTO YEPES BARREIRO**

Aunque compartimos las elucubraciones y consideraciones que conllevaron la declaratoria de legalidad condicionada¹³⁴ de los artículos 2º y 3º numeral 10º de la Resolución 6245 de 2015¹³⁵, expedida por el Consejo Nacional Electoral, consideramos que el fallo de 26 de abril de 2018, por medio del cual se adoptó esa decisión, bien podía haber auscultado algunos puntos cardinales en lo que a la revocatoria del mandato respecta –que en nuestros días carecen de análisis jurisprudencial– a pesar de la importancia que adquieren para hacer frente a los retos que se avecinan en materia electoral, y en general de participación ciudadana.

Sin pretender la exhaustividad, sea ésta la oportunidad para “**repensar**” esta iniciativa de destitución popular, a la luz del siguiente derrotero argumentativo:

I. DE LA CERTEZA QUE DEBE JUSTIFICAR LAS INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO

A la manera como lo sostuvo la Sala en el fallo de 26 de abril de 2018, el Constituyente de 1991 adoptó en la Carta Política de ese año una “**saludable combinación**”¹³⁶, pues al tradicional concepto de democracia representativa adicionó aquel de la democracia participativa, composición cuyas repercusiones han sido desarrolladas de manera prolija por la jurisprudencia de la Sección Quinta¹³⁷ y la Corte Constitucional¹³⁸.

La inscripción del Estado colombiano en la naciente **democracia integral**¹³⁹ revaloró el rol de la ciudadanía y, por consiguiente, del electorado, toda vez que su intervención en los asuntos políticos no se circunscribió solamente a la designación de sus gobernantes, sino igualmente al derecho de revocarlos cuando las circunstancias fácticas así lo ameriten.

Se produjo entonces un cambio de connotaciones **antropocéntricas**, que permitió dinamizar la participación continua del electorado en los asuntos de la “*res publica*”, trascendiendo la participación intermitente –cada 4 años– que bajo la Constitución Nacional de 1886 se le permitió.

En ese sentido, la Corte Constitucional explicó:

“En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano

¹³⁴ Se consignó en la parte resolutive de la decisión de 26 de abril de 2018: “**DECLARAR la legalidad condicionada** de los artículos 2º y 3º numeral 10 de la Resolución 6245 de 2015, por medio de la cual el CNE señala el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, en el entendido de que en tratándose del trámite de la revocatoria del mandato, la RNEC deberá informar del inicio del procedimiento, así como del informe técnico de verificación al alcalde o gobernador con el propósito de que ejerza sus derechos de defensa y contradicción.

¹³⁵ “Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana.”

¹³⁶ La expresión se presta al constitucionalista colombiano Jacobo Pérez Escobar.

¹³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹³⁹ Unión entre los dos tipos de democracia mencionados.

ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones - como en la democracia representativa -, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido - propio de la democracia participativa -. El ciudadano no se desentiende de su elección.”¹⁴⁰

Con este propósito, la Carta Política de 1991 acogió como suya una institución novísima que daba cuerpo al sentir de los Asambleístas de establecer un instrumento que facilitara el control popular de quienes recibían el mandato de los administrados. En ese sentido, erigió la noción de voto programático en su artículo 259, con el que se impuso al elegido el respeto de sus promesas de campaña, excluyendo de la práctica proselitista cualquier tipo de comportamiento demagógico.

La retórica debió ser reemplazada por propuestas fundadas en las realidades económicas y sociales de los territorios, que compiladas en el programa de gobierno, constituían –y constituyen todavía– la “bitácora” que debe guiar y orientar el actuar público en Colombia de alcaldes y gobernadores.

Al respecto, resultan elocuentes las palabras del delegatario Carlos Holmes Trujillo en sesión de 15 de abril de 1991:

“El voto programático sería una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, **una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria.**

Comportaría, adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.

Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan ejerciendo su derecho alimentados por la esperanza, y daría origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.

La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta.”¹⁴¹ (Negrilla fuera de texto)

De esta manera, se objetivó la noción de mandato político, el que encontró materialización en el programa que el burgomaestre somete al escrutinio del electorado, parámetro último para establecer o no la procedencia de la iniciativa de revocatoria del mandato.

¹⁴⁰ Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴¹ Gaceta Constitucional N° 47 de abril 15 de 1991, pág. 11

Ahora, es cierto que el concepto de voto programático se presenta como el instrumento catalizador de ese derecho político –nos referimos a la revocatoria del mandato– pero su función no se detiene allí, pues de igual manera se erige en límite para el desarrollo de cualquier iniciativa de esta naturaleza, perspectiva que se muestra como tangible a la luz de los móviles que pueden dar lugar a ella.

Sabido es que la revocatoria del mandato puede tener como causa eficiente dos tipos de situaciones, prescritas por la Ley Estatutaria 134 de 1994, en cuyo artículo 65 se consagra:

“**Motivación de la revocatoria.** El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

La insatisfacción general o el incumplimiento del programa de gobierno se constituyen en los fundamentos estatutarios de este mecanismo de participación ciudadana, por lo que puede sostenerse que la revocatoria cuenta con cimientos binomiales.

Más allá de la noción proteiforme de “*insatisfacción general de la ciudadanía*” que, en nuestro sentir, debe suscitar discusiones sobre la manera cómo ésta debe ser cuantificada o medida, **la función limitativa** del voto programático encuentra su esplendor en la segunda de las causas que pueden soportar la iniciativa, puesto que sólo el incumplimiento **real** del programa de gobierno permite su desarrollo.

En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C–179 de 2002¹⁴² explicó:

“Obviamente, la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático, delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía. Éste se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante. La revocatoria no es ni puede llegar a ser simplemente el medio para anticipar las elecciones, propuesto por los opositores del mandatario.”

Significa lo anterior que la destitución popular del alcalde o gobernador puede cristalizarse luego de que se corrobora, **de forma objetiva**, la desatención o mejor el desentendimiento del plan de gobierno por parte del burgomaestre, lo que debe suponer la creación de **una hoja de ruta** que permita llegar a la certidumbre –si es que a ello se puede arribar– para la procedencia de la iniciativa.

Se pretende excluir de este ejercicio democrático las objeciones que puedan elevarse en contra de alcaldes o gobernadores, que no dispongan de la entidad suficiente para motivar el desarrollo de ese mecanismo de participación ciudadana

¹⁴² M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

y, de esta manera, infundir seriedad a las propuestas.

De allí que consideremos necesario fiscalizar las diversas proposiciones de revocatoria del mandato, mediante el establecimiento de un **método relacional** que permita comparar el programa de gobierno presentado por los burgomaestres a concejos y asambleas y sus porcentajes de ejecución, cuantificables por parte del Departamento Nacional de Planeación, como autoridad encargada de la evaluación de las políticas públicas al interior de la institucionalidad colombiana¹⁴³.

No basta con la verificación formal de los requisitos a que hace referencia el artículo 6º de la Ley 1757 de 2015¹⁴⁴ –nombre del promotor o comité promotor, el título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana, la exposición de motivos que sustenta la iniciativa– se requiere del estudio objetivo – y para ello es importante dotarse de los parámetros necesarios que lo viabilicen– que conlleven concluir que, en efecto, el alcalde o gobernador, habida cuenta de la etapa de su mandato, ha incumplido con su programa de gobierno.

Y no puede ser de otra forma, pues si bien es cierto la ciudadanía dispone del derecho político de la revocatoria del mandato, a las voces de los artículos 40¹⁴⁵ y 103¹⁴⁶ Superiores, también lo es que el alcalde o el gobernador detentan hasta ese momento el mandato que les ha sido conferido por sus electores –que no en todos los casos apoyan la iniciativa de revocatoria–, razón por la que el control de la propuesta debe ser fundado.

La tensión entre derechos que se tiende entre la ciudadanía que apoya el mecanismo de la revocatoria del mandato y aquella que con su sufragio otorgó el mandato al elegido, debe ponderarse mediante el establecimiento de importantes controles a la iniciativa, que, por un lado, no constituyan límites infranqueables para su puesta en marcha; de otra, doten de **“seriedad”** el trámite que distingue

¹⁴³ Art. 29 Ley 152 de 1994. ARTÍCULO 29. EVALUACIÓN. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados. El Departamento Nacional de Planeación presentará al Conpes, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año. De acuerdo con la organización del sistema las principales entidades ejecutoras desarrollarán sus propios sistemas de evaluación y el DNP podrá efectuar de manera selectiva directa o indirectamente la evaluación de programas y proyectos de cualquier entidad nacional, regional o territorial responsable. La organización del sistema de evaluación se establecerá mediante decreto.

¹⁴⁴ “En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información: a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor; b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana; c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta; d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.”

¹⁴⁵ “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) **4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.**” (Negrilla fuera de texto).

¹⁴⁶ “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y **la revocatoria del mandato**. La ley los reglamentará.” (Negrilla fuera de texto)

este derecho político.

Se trata de construir puentes de comunicación entre las entidades públicas del Estado –para el caso en particular Registraduría Nacional del Estado Civil y Dirección Nacional de Planeación– que permitan ratificar que, tal y como lo estiman los promotores o comités promotores de la iniciativa de revocatoria de alcaldes y gobernadores– el programa de gobierno propuesto por éstos ha sido verdaderamente desatendido, y de esta manera, ofrecer una cierta legitimidad a la puesta en marcha de este mecanismo de participación ciudadana, que en muchos casos es percibido como una forma de entorpecer el “*iter*” normal de los gobiernos locales.

Pero más allá de lo anterior, estimamos que en la decisión de 26 de abril de 2018 se podían haber fijado los primeros cimientos de la teoría sancionatoria popular de la revocatoria del mandato, aspecto que carece de total análisis y desarrollo en nuestros días.

II. LA REVOCATORIA DEL MANDATO: UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO SANCIONADOR

La existencia de los dogmas solo tiene una razón de ser: **su cuestionamiento**. Nos permitimos en este punto rebatir uno que se ha extendido, sin distingo alguno, en la jurisprudencia colombiana¹⁴⁷.

De antaño, la facultad sancionatoria del Estado ha sido entendida como la potestad de reprimenda en favor de las instituciones que lo conforman, como una manera a través de la cual se monopoliza el ejercicio de la fuerza. Sus manifestaciones más conspicuas han sido identificadas en el derecho penal y disciplinario, e incluso en el derecho contravencional propio de algunas autoridades administrativas¹⁴⁸.

En ese sentido, la Corte Constitucional explicó en sentencia C-818 de 2005:

“Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador.”¹⁴⁹

Un lector desprevenido podría considerar que el derecho sancionador se agota en estas expresiones; no obstante, desde nuestra óptica, no resulta ser del todo cierto, pues la revocatoria del mandato es efectivamente una de sus exteriorizaciones, que a pesar de ello no ha sido tratada desde esta perspectiva.

¹⁴⁷ Principalmente en la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

¹⁴⁸ Por ejemplo: Derecho urbanístico sancionatorio.

¹⁴⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

De allí que podamos sostener, sin temor a equívocos, que ese mecanismo de participación ciudadana es el producto del ejercicio del *“ius puniendi”* en cabeza del electorado, titular exclusivo de la soberanía popular, a las voces del artículo 3⁰¹⁵⁰ de la Constitución Política de 1991.

En ese orden, se presentan como elocuentes las consideraciones que sobre la naturaleza de la revocatoria pueden extraerse del fallo de 24 de abril de 2014, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado:

“En ese orden de ideas, **la revocatoria del mandato se estatuye como un medio de control del ciudadano frente a quien ejerce el poder, a efectos de limitar y poner término a su mandato.** De esa forma, la teoría del mandato libre, propio de la democracia representativa, se contrae para dar paso al mandato imperativo, que tiene en la revocación su mayor signo distintivo.”¹⁵¹ (Negrilla fuera de texto)

La revocatoria del mandato permite imponer una reprimenda a quien ha sido designado para guiar los “pasos” de los diversos entes territoriales, que lejos de estar excluidos –hacemos referencia al burgomaestre– de cualquier tipo de obligación, debe seguir el derrotero que fue demarcado por él en el programa de gobierno que presentó a la ciudadanía.

Este mecanismo de participación ciudadana comparte entonces los rasgos característicos del derecho sancionador, pues más allá de la filosofía democrática¹⁵² que lo acompaña, lo cierto es que a través suyo se aplica un castigo al comportamiento o actuar inadecuado del elegido.

Ahora bien, que la revocatoria del mandato participe de los elementos comunes propios a ese subsistema jurídico –sancionatorio– no significa que no disponga de sus propias particularidades, que permiten vislumbrar en esa herramienta una cierta autonomía al interior del ordenamiento jurídico.

En efecto, el ejercicio del derecho de sanción en relación con este mecanismo de participación ciudadana recae directamente en el pueblo, a diferencia de lo que sucede con sus diversas manifestaciones –derecho penal, fiscal, disciplinario– que en la mayoría de casos se centra en poderes constituidos, v. gr., la Procuraduría General de la Nación, los jueces penales, etc., premisa que ha sido aceptada por la Sala de Sección de la que hacemos parte, en los términos que se reproducen a continuación:

“Es decir, la revocatoria es una forma de destitución librada al voto popular y no a un órgano constituido, como lo pueden ser los jueces -en ejercicio de la acción penal-; el Congreso cuando realiza el juicio político a que se refieren los artículos 174 y 178 de la Constitución; o la Procuraduría General, cuando

¹⁵⁰ La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

¹⁵¹ Rad. 11001-03-28-000-2013-00036-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁵² Manifesté que sus fundamentos constitucionales responden a la combinación saludable entre democracia representativa y participativa al interior del texto constitucional.

ejerce el poder disciplinario, artículo 277, numeral 6 de la Carta.”¹⁵³

Pero más allá de esta distinción de índole subjetivo, la autonomía de la revocatoria del mandato en el ámbito del derecho sancionador se colige de sus finalidades democráticas, pues es un instrumento a través del cual el electorado demuestra el inconformismo que le genera la ejecución del mandato que previamente confirió a alcaldes y gobernadores.

En este punto, la Corte Constitucional¹⁵⁴ ha explicado que:

“En este aspecto, por definición no solo en el tema electoral sino en el desarrollo diario de la gestión de los gobernantes, siempre habrá conformes e inconformes, circunstancia ante la cual la Constitución contempla, entre otros, **el mecanismo de la revocatoria del mandato, herramienta por medio de la cual se puede materializar el ejercicio de su control.**”
(Negrilla y subrayas fuera de texto)

Ahora bien, la autonomía de este mecanismo de participación ciudadana respecto de sus congéneres sancionatorios, amerita esbozar algunas ideas respecto de su dogmática, a la luz de la **tríada** que ha caracterizado el análisis de las conductas reprochadas en otros ámbitos del derecho sancionador. Hacemos referencia a la tipicidad o legalidad, antijuridicidad o principio de lesividad y, finalmente, a la culpabilidad.

En lo que respecta al primero de estos elementos –**tipicidad**– hemos podido sostener que se trata de un corolario del principio de legalidad, que propende por la sujeción del actuar del Estado y las autoridades que lo conforman de acuerdo con los preceptos dictados por el legislador, rasgo a través del cual se distingue el Estado de Derecho en oposición del Autocrático.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha identificado una doble connotación en favor del principio de legalidad como se transcribe a continuación:

“En qué consiste el principio de legalidad

1. El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, **es el principio rector del derecho sancionador.**”¹⁵⁵

En lo que respecta su connotación de referente axiológico del derecho sancionador, la legalidad comporta la descripción previa del actuar prohibido, esto es, la fijación de sus ingredientes normativos de forma anticipada a la comisión de la infracción que se reprocha, lo que conlleva inexorablemente al establecimiento de la sanción que ésta –la conducta– supone, por lo que su consecuencia jurídica

¹⁵³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2013-00036-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de abril de 2014.

¹⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1037 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁵⁵ Corte Constitucional. C-710 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

deberá estar plenamente establecida¹⁵⁶, **presupuestos todos que tienen presencia en el desarrollo de las iniciativas de revocatoria del mandato.**

En efecto, como pudimos sostenerlo en el vértice inicial de esta aclaración, la revocatoria del mandato dispone de dos motivos catalizadores que permiten su puesta en marcha, a saber: la insatisfacción general de la ciudadanía y el incumplimiento del programa de gobierno trazado por el burgomaestre¹⁵⁷, causal esta última que requerirá del examen previo-objetivo que permita a la Organización Electoral establecer a ciencia cierta que la “bitácora” del mandato está siendo efectivamente desatendida.

Obsérvese que se trata de conductas previamente establecidas, cuya intelección resulta ser, en principio, clara, por lo que se cumplen los parámetros que se decantan del principio de legalidad¹⁵⁸; no obstante, sus consecuencias en la materia no se agotan con ello.

Paralelamente, la sanción encuentra consagración legal, pues el artículo 72 de la Ley 134 de 1994 establece que obtenidos los resultados necesarios para la aprobación de la revocatoria, procederá “...*la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.*” Asimismo, se erige el procedimiento que distingue a este mecanismo de participación ciudadana, ya que el legislador estatutario detalla cada una de las fases del trámite.

Dejando a un lado el aspecto de la legalidad que, como se acreditó, encuentra toda su vigencia en el régimen jurídico de ese instrumento de participación ciudadana con visos sancionatorios, la antijuridicidad o, si se quiere, la lesividad puede ser igualmente objeto de desarrollo en el contexto de la revocatoria del mandato, pues se entiende que su fin último se circunscribe a la protección del derecho de representación en favor del electorado.

En efecto, la construcción del concepto de voto programático conlleva para el designado la comprensión de que el ejercicio del cargo no se produce a título personal, puesto que, finalmente, su mandato proviene del pueblo, al cual deberá regresar por el inadecuado actuar en su desempeño.

De allí que en el contexto de la revocatoria del mandato, además de analizar los aspectos formales de las propuestas –al tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1757 de 2015– la RNCE pueda y deba corroborar cuál es el grado de afectación que los hechos puestos de presente generan frente a los referentes axiológicos que se busca proteger a través suyo, aspecto que no distorsiona su

¹⁵⁶ Corte Constitucional. C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵⁷ Art. 65 Ley 134 de 1994.

¹⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-475 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Esta Corporación ha señalado que el principio de legalidad exige: “(i) **que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador**; (ii) **que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción**; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable” y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad.” (Negrilla fuera de texto)

trámite –habida cuenta de que puede llevarse a cabo en los términos que fija la Ley¹⁵⁹– sino que por el contrario lo dota de legitimidad.

Finalmente, en lo que corresponde a la culpabilidad, debe manifestarse que éste comporta investigar las circunstancias modales en las que tuvo ocurrencia el comportamiento atribuido al actor, en aras de establecer *“si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión.”*¹⁶⁰

No se trata en este punto de invadir la psiquis del mandatario local, pues esta labor puede ser desarrollada a partir de los comportamientos desplegados para hacer frente, por ejemplo, al incumplimiento de su plan de gobierno, pues lo cierto es que podría suceder que la inobservancia del mismo corresponda a situaciones que no le resultan imputables –fuerza mayor–, caso en el cual el trámite de revocatoria no resultaría apropiado.

Todo ello redundaría en garantías en favor del elegido, que para el momento en que se presenta la iniciativa cuenta todavía con el respaldo de la ciudadanía que lo designó, mandato que solo podrá ser desvirtuado con la prosperidad de la revocatoria.

Así las cosas, reconocemos que la providencia de 26 de abril allanó el camino para la edificación de la teoría sancionatoria que emerge del instituto de la revocatoria; no obstante, pudo ésta –hacemos referencia a la decisión– asentar sus bases, adentrándose en aspectos que no han sido analizados y que resultan ser trascendentales para el trámite de ese mecanismo de participación ciudadana, lo cual entendemos tiene como génesis la precariedad de la demanda.

En los anteriores términos dejamos sentada nuestra posición frente a la decisión adoptada por la Sala.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado

¹⁵⁹ Art. 6º Ley 1757 de 2015.

¹⁶⁰ Corte Constitucional SU-424 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.