

ACCIÓN DE TUTELA - Ampara el derecho al debido proceso administrativo y a la participación política / REVOCATORIA DEL MANDATO - Marco legal y jurisprudencial / REVOCATORIA DEL MANDATO - Etapas del procedimiento / DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA - Se vulneran al no aceptar al accionante como vocero de la iniciativa de revocatoria del mandato y no expedir el certificado de los estados contables de la campaña de revocatoria

[L]a situación del actor frente a la protección de su derecho a la participación política es incierta, debido a que, de una parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil asegura que la iniciativa popular que promovió para obtener la revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica se encuentra en curso y a la espera de la certificación del Consejo Nacional Electoral sobre los estados contables de la campaña, pero de otro lado, el actor no es reconocido como vocero, con fundamento en que el comité promotor se disolvió, aun cuando el desistimiento de la iniciativa no fue aceptado y, además, no se le expide la aludida certificación de los estados contables, lo que en últimas se traduce en la negación de su derecho a participar en la iniciativa ciudadana y a que se le garantice la continuidad del procedimiento del mecanismo avalado por las Autoridades Electorales. (...). [N]o se ajustó a la Ley Estatutaria, la decisión de no aceptar al actor como vocero de la iniciativa, aduciendo que el comité debía estar integrado mínimo por tres personas, cuando lo cierto es que la norma permite que el promotor del mecanismo de participación sea un ciudadano, a quien se tiene por vocero de la iniciativa. (...). [E]s evidente que la omisión del Consejo Nacional Electoral de expedir el certificado de los estados contables de la campaña de revocatoria denominada La verdad a Planeta Rica ha desconocido el derecho a la participación política del actor, sin que se pueda percibir un fundamento válido para dicho proceder, amén de que la entidad tampoco presentó, durante esta actuación judicial, argumentos al respecto.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 40 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 87 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 103 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 265 / LEY 1757 DE 2015 - ARTÍCULO 15 / LEY 393 DE 1997 - ARTÍCULO 1 / LEY 131 DE 1994 - ARTÍCULO 2 / LEY 131 DE 1994 - ARTÍCULO 7 / LEY 134 DE 1994 - ARTÍCULO 6 / LEY 134 DE 1994 - ARTÍCULO 65 / LEY 741 DE 2002 / LEY 1757 DE 2015 - ARTÍCULOS 5, 6, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 36 A 40 Y 43 A 45

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la posibilidad de cuestionar en ejercicio de la acción de tutela el procedimiento mediante el cual se lleva a cabo la revocatoria de mandato de gobernadores y alcaldes, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de octubre de 2017, exp. 13001-23-33-000-2017-00679-01(AC), C.P. Alberto Yepes Barreiro. Con respecto a los mecanismos de participación ciudadana, ver: Corte Constitucional, sentencia de 8 de abril de 2015, exp. C-150, M.P. Mauricio González Cuervo. A propósito de la importancia de la participación ciudadana como manifestación de los derechos políticos, en un caso en el que se controvertía la participación del partido de representación indígena Yatama en las elecciones municipales de Nicaragua, ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 23 de Junio de 2005, caso Yatama Vs. Nicaragua. En cuanto al carácter fundamental del derecho a la participación política, ver: Corte Constitucional, sentencia de 12 de febrero de 1993, exp T-045, M.P. Jaime Sanin Greiffenstein. Con respecto al hecho de que la adopción de tratados internacionales sobre los derechos políticos confirma el carácter fundamental del derecho a la participación política, ver: Corte Constitucional,

sentencia de 16 de febrero de 2015, exp. T-066, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sobre la importancia de la participación política y su condición de fuente de legitimidad en la conformación, ejercicio y control del poder político, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 17 de marzo de 2016, exp. 2007-00024-02, C.P. María Claudia Rojas Lasso. En cuanto al mecanismo de revocatoria del mandato como un derecho del pueblo derivado del principio de la soberanía popular, ver: Corte Constitucional, sentencia de 14 de abril de 1994, exp. C-180, M.P. Hernando Herrera Vergara. En relación con las circunstancias en las que se vulneran los derechos políticos con ocasión de las limitaciones al ejercicio del mecanismo de revocatoria del mandato, ver: Corte Constitucional, sentencia de 16 de febrero de 2015, exp. T-066, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Con respecto a la revocatoria del mandato, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de abril de 2014, exp. 2013-00036, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 23001-23-33-000-2017-00367-01(AC)

Actor: DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

La Sala decide la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de 22 de agosto de 2017, por la cual la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba denegó el amparo solicitado.

I – ANTECEDENTES

I.1. La acción. El ciudadano **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO**, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al reconocimiento de la personería jurídica, al debido proceso y a la participación política, presuntamente vulnerados por el **Consejo Nacional Electoral**.

I.2- El actor expuso, en síntesis, los siguientes hechos:

1º. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Estatutaria 1757 de 6 de julio de 2015, *«Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática»*, el actor solicitó ante la Registraduría del Municipio de Planeta Rica – Córdoba, en compañía de otros dos ciudadanos, la inscripción de un comité para la revocatoria del mandato del alcalde de, GILBERTO MONTES VILLALBA.

2º. La Registraduría mediante Resolución 002 de 21 de febrero de 2017 reconoció el vocero de la iniciativa e inscribió el comité promotor denominado *«La verdad a Planeta Rica»*.

3º. Los días 17 y 31 de mayo de 2017, el comité presentó los formularios de recolección de apoyo y los estados contables de la campaña de recolección de apoyos, respectivamente, con el fin de obtener la **certificación** de que trata el artículo 15 de la Ley 1757, en virtud de la cual el Registrador del Estado Civil da por cierto que la iniciativa popular reúne los requisitos exigidos para su realización, entre ellos, los atinentes a la financiación de la campaña.

4º. El 11 de julio de 2017, el Director de Censo Electoral de la **Registraduría Nacional del Estado Civil** le comunicó a la Registradora Municipal de Planeta Rica que la constancia del citado artículo 15 *«está sujeta al cumplimiento de la certificación que expida el Consejo Nacional Electoral relacionado con los estados contables presentados por el vocero del mecanismo inscrito, de acuerdo con el párrafo del mencionado artículo»*, certificación que hasta la presentación de la tutela aún no se había expedido.

5°. El 17 de julio del mismo año, el vocero y el otro miembro del comité renunciaron a sus cargos, razón por la cual el accionante solicitó a la Registraduría la designación de dos personas en reemplazo de los salientes promotores y, además, su reconocimiento como nuevo vocero de la iniciativa, lo cual no ha sucedido.

I.3. Fundamentos de la solicitud

El actor estima vulnerados los derechos invocados, con ocasión de la negativa del **Consejo Nacional Electoral** de emitir la certificación del informe contable requerido para que la Registraduría continúe con la etapa final del proceso de revocatoria de mandato del Alcalde de Plantea Rica, «*La verdad a Planeta Rica*» y se proceda a la convocatoria para la respectiva votación.

Asimismo, considera que, se desconoce su derecho a la participación en el ejercicio del poder político, por su no reconocimiento como nuevo vocero de la iniciativa y el de dos personas como miembros del comité promotor.

Alega que, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé en el artículo 23 el derecho de todos los ciudadanos: **a)** participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **b)** votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y **c)** tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. Precepto que se armoniza con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que el Estado Colombiano debe garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Afirma que, debe protegerse su derecho al ejercicio y control del poder político establecido en la Constitución Política y desarrollado en las sentencias de la Corte Constitucional que cita en respaldo de su pretensión.

I.4. Pretensiones

Solicita que se ordene al **Consejo Nacional Electoral** (i) reconocer al actor como nuevo vocero del comité promotor de la revocatoria de mandato del Alcalde de Planeta Rica denominada «*La verdad a Planeta Rica*» y a los dos nuevos integrantes; (ii) expedir la certificación de los estados contables presentados por el comité promotor y (iii) remitirla a la **Registraduría Nacional del Estado Civil**.

I.5. Contestación

I.5.1. El **Consejo Nacional Electoral** (folio 40) alegó que carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que dentro de sus competencias no se encuentra la de inscribir los comités promotores de los mecanismos de participación ciudadana.

I.5.2. La **Registraduría Municipal de Planeta Rica** (folio 43) solicitó la denegatoria de la solicitud de amparo, por cuanto no existe la supuesta vulneración alegada, teniendo en cuenta que esa dependencia decidió continuar con el trámite de la iniciativa de revocatoria del mandato denominada «*La verdad a Planeta Rica*», luego de haber constatado que la renuencia del vocero y de un miembro se hizo de manera extemporánea.

Agregó que, no fue posible aceptar la designación del señor **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO** como nuevo vocero, en atención a que el comité se disolvió, por no cumplir el requisito mínimo de miembros exigido por la ley.

1.5.3. La **Registraduría Nacional del Estado Civil** (folio 58) explicó el marco normativo y jurisprudencial del mecanismo de revocatoria de mandato y se refirió al trámite impartido a la solicitud presentada por el comité «*La verdad a Planeta Rica*».

Frente al caso particular, advirtió que, en aras de garantizar el interés general de aquellos que dieron su apoyo a la iniciativa de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica, el proceso debe continuar, para lo cual, con el fin de dar cumplimiento al artículo 15 de la Ley 1757, la **Registraduría Municipal** deberá contar con la certificación de estados contables que expide el **Consejo Nacional Electoral**.

Por último, precisó que esa entidad y la Delegada Municipal han actuado conforme a la órbita de sus funciones y no han desconocido al actor ninguna garantía fundamental.

1.5.4. El **Alcalde** de Planeta Rica – Córdoba (folio 91), por conducto de apoderado, expresó que son falsas las afirmaciones que motivaron la creación de un comité para la revocatoria de su mandato, por cuanto ha desarrollado el programa de gobierno que respaldó su elección, según lo acredita el sistema de información para la evaluación de la eficacia del Departamento Nacional de Planeación.

Agregó que, el **Consejo Nacional Electoral** no es responsable de la vulneración endilgada en la demanda, por cuanto para la expedición de la certificación

reclamada es necesario agotar un procedimiento de verificación de autenticidad del apoyo ciudadano que recibió el comité.

Destacó que, el actor cuenta con otro medio de defensa para solicitar la protección de sus derechos, en razón a que la Resolución 4745 de 7 de junio de 2016 de la **Registraduría Nacional del Estado Civil** reglamenta el procedimiento para el trámite de inscripción de promotores de los mecanismos de participación ciudadana y la Resolución 6245 de 22 de diciembre de 2015 del **Consejo Nacional Electoral** señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a las propuestas de mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, solicitó que se denegará la tutela por cuanto el accionante no aparece como firmante de la solicitud de revocatoria, sin que sea suficiente alegar la calidad de miembro del comité, para encontrarse legitimado en el ejercicio del amparo constitucional.

II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO

La Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, en fallo de 22 de agosto de 2017, denegó el amparo solicitado.

En primer lugar, el *a quo* examinó la procedibilidad del amparo constitucional y encontró que las resoluciones proferidas por la **Registraduría Nacional del Estado Civil** y el **Consejo Nacional Electoral** no son mecanismos idóneos para la defensa de los derechos del accionante, comoquiera que tales reglamentaciones no guardan relación con las pretensiones de reconocimiento de

vocero del comité para la revocatoria del mandato y la expedición de la certificación de estados contables.

Al examinar el fondo del asunto, el Tribunal concluyó que no existió vulneración de los derechos fundamentales alegados por el actor, dado que *«primero, el señor DIAZ REDONDO pretende que el Consejo Nacional Electoral lo reconozca como vocero de la referida iniciativa; sin embargo, no obra en el plenario solicitud dirigida en tal sentido a la entidad tutelada y por el contrario se encuentra acreditado que la Registraduría Municipal del Estado Civil de Planeta Rica, mediante oficio DDC-PRCO-13028-0123 de 11 de agosto de 2017, le informó a aquél de la imposibilidad de ser reconocido como vocero, toda vez que el comité promotor se disolvió»*.

Similar argumento adujo el fallador de primera instancia para denegar la pretensión de inscripción de dos voceros en el comité, por cuanto *«no se encuentra probado en el plenario la presentación de solicitud alguna bien sea ante la Registraduría Nacional del Estado Civil o ante el Consejo Nacional Electoral.»*

Por último, consideró que no es procedente exigir al **Consejo Nacional Electoral** la expedición de los certificados de estados contables del comité, comoquiera que este se encuentra disuelto.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión, el actor la impugna señalando que:

No existe norma en el ordenamiento jurídico colombiano que supedite la expedición de la certificación contable y de los topes electorales de los

mecanismos de participación, a la existencia del comité promotor. Por el contrario, en el caso particular, la **Registraduría Municipal de Planeta Rica** aseguró, en la Resolución 009 de 10 de agosto de 2017, que el procedimiento de la revocatoria del Alcalde continuaría, por cuanto decidió revocar la Resolución 007 de 17 de julio del mismo año, en la que había aceptado el desistimiento de la iniciativa ciudadana.

Que, según el artículo 16 de la Ley 1757, dentro de los 45 días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría debe efectuar el conteo, hacer público el número de firmas recogidas y señalar el plazo para que un nuevo comité de promotores se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para continuar con el procedimiento respectivo.

Que, lo anterior, significa que el proceso de revocatoria del alcalde de Planeta Rica sigue vigente y a la espera de la constitución de un nuevo comité promotor, que no está obligado a recoger nuevas firmas de ciudadanos para el apoyo, por cuanto las mismas ya se encuentran recolectadas y avaladas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por ende, la demandada debe proceder a expedir la certificación de los estados contables, porque dicho aval no depende de la existencia del comité sino del mecanismo de la revocatoria.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece la acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos fundamentales en los casos en que estos

resultaren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos de que la acción se utilice como mecanismo transitorio, en aras de evitar un perjuicio irremediable.

Planteamiento del caso

El ciudadano **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO** estima vulnerados sus derechos a la igualdad, al reconocimiento de la personería jurídica, al debido proceso y a la participación política, con ocasión de la negativa de su reconocimiento como nuevo vocero del comité promotor de la revocatoria de mandato del Alcalde de Planeta Rica denominada «*La verdad a Planeta Rica*», y del reconocimiento de dos nuevos integrantes de dicho comité.

Adicionalmente, considera que, la vulneración se concreta en la no expedición por parte del **Consejo Nacional Electoral** de la certificación de los estados contables presentados por el comité promotor, situación que ha impedido la continuidad de la iniciativa ciudadana.

La sentencia de primer grado concluyó que, el **Consejo Nacional Electoral** no es responsable de la vulneración endilgada en la demanda, comoquiera que el actor no acreditó haberle solicitado su reconocimiento como vocero del comité y el de los dos restantes integrantes. En cuanto a la expedición de los certificados de estados contables del comité para la revocatoria del mandato «*La verdad a Planeta Rica*», determinó que, la pretensión era improcedente, debido a que dicho comité se encuentra disuelto, por renuncia de dos de sus miembros.

El actor impugna la decisión pues, en su criterio, el Tribunal erró al derivar la posibilidad de expedir la certificación de los estados contables de que trata el artículo 15 de la Ley 1757, de la existencia del comité promotor, dado que es claro, según lo establece la misma norma, que aun cuando se haya desistido de la iniciativa ciudadana, lo cierto es que el procedimiento continua con las firmas recolectadas y avaladas por la Registraduría, máxime si se tiene en cuenta que a través de la Resolución 009 de 10 de agosto de 2017, la **Registraduría Municipal de Planeta Rica** decidió revocar la resolución que había aceptado el desistimiento.

De conformidad con los anteriores planteamientos, la Sala deberá resolver el siguiente

Problema jurídico

¿Existió vulneración de los derechos fundamentales alegados por el accionante, en el trámite de la revocatoria de mandato adelantada por el comité promotor «*La verdad a Planeta Rica*», al no reconocerlo como nuevo vocero e inscribir dos miembros, en reemplazo de aquellos que manifestaron su desistimiento? Y, ¿Se desconocieron las garantías invocadas por el demandante, ante la no expedición del certificado de los estados contables de la campaña de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica?

Para resolver la cuestión planteada, la Sala abordará los siguientes temas de estudio: (i) Procedibilidad de la acción de tutela; (ii) la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político; (iii) la revocatoria del mandato, como mecanismo de participación ciudadana; y (iv) el caso concreto.

Procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto

En el caso *sub examine*, la Sala constata que en efecto, como lo indicó el Tribunal, el actor no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para procurar la protección de sus derechos, habida consideración de que lo perseguido es que se continúe con la iniciativa de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica, «*La verdad a Planeta Rica*», dado que las autoridades electorales han dispuesto no expedir la certificación de estados contables que exige la norma para proceder a la votación popular.

Sobre la posibilidad de cuestionar en ejercicio de la acción de tutela el procedimiento mediante el cual se lleva a cabo la revocatoria de mandato de gobernadores y alcaldes, la Sección Quinta de esta Corporación, en la sentencia de 11 de octubre de 2017, puntualizó:

« [...] En efecto, el acto que niega o rechaza la inscripción de una iniciativa de revocatoria de mandato puede considerarse como un acto definitivo, dado que éste hace imposible la continuación del procedimiento para llevar a cabo este mecanismo de participación ciudadana.

En cambio, aquél mediante el cual se realiza la inscripción es un acto preparatorio porque permite la continuación del procedimiento para la realización de las demás fases de este mecanismo de participación ciudadana.

*De igual manera, **el acto de certificación de los apoyos consignados es un acto de mero trámite, ya que este no pone fin a la actuación administrativa.***

*Consecuentemente, los vicios e irregularidades que puedan originarse en el acto que ordena la inscripción de la iniciativa y de su promotor, **así como el acto de certificación de apoyos, deben ser cuestionados mediante el ejercicio del medio de control correspondiente contra el acto definitivo.***

Así las cosas, el acto definitivo, que es susceptible de ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es aquél que se produce luego de que el pueblo ha adoptado la decisión de revocar o no el mandato del alcalde o gobernador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, acto de carácter general de contenido electoral, susceptible de ser controvertido a través del medio de control de simple

*nulidad [...]».*¹ (Resaltado fuera del texto original).

Del anterior pronunciamiento se desprende con claridad que quien pretenda cuestionar el acto de certificación de apoyos debe acudir a los medios de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sin embargo, en el caso particular, lo perseguido por el accionante es la protección de su derecho, entre otros, al debido proceso administrativo, precisamente porque no se ha producido la mencionada certificación de apoyos y, por ende, no existe acto, ni de trámite ni definitivo, frente al cual se pueda defender para hacer efectivo su derecho a la participación política.

De otra parte, a partir del enunciado normativo contenido en el artículo 1º de la Ley 393 de 29 de julio de 1997², cuando se pretende el cumplimiento de una ley o acto administrativo, lo procedente es instaurar la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política³.

Empero, este tampoco sería el supuesto normativo aplicable al caso que se estudia, si se tiene en cuenta que lo pretendido por el actor es la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al reconocimiento de la personería jurídica, al debido proceso y a la participación política, que considera desconocidos **no por la renuencia de la autoridad electoral de hacer efectivo un mandato normativo**, sino, según lo alega, por su posición de no expedir la certificación

¹ Radicación nro. 13001-23-33-000-2017-00679-01(AC), Actor: Carlos Antonio Coronel Mera, Demandado: Consejo Nacional Electoral, Consejero ponente: doctor Alberto Yepes Barreiro.

² Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

³«Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido»

establecida en el artículo 15 de la Ley 1757, basada en la aparente disolución del comité promotor de la revocatoria del mandato, «*La verdad a Planeta Rica*».

En conclusión, la Sala estima que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para examinar la vulneración de los derechos enunciada por el señor **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO**.

De la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político

La Constitución Política de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. En el artículo 103 señaló los mecanismos a través de los cuales el pueblo, en ejercicio de su soberanía, puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales mecanismos son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato⁴.

Concretamente, el texto constitucional se refiere al derecho a la participación política, en los siguientes términos:

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

1. *Elegir y ser elegido.*

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

⁴ La enunciación hecha por el Constituyente ha sido entendida por la Corte Constitucional como no taxativa, pues «[...] *En atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan [...]*» Cfr. sentencia C-150 de 2015, magistrado ponente: doctor Mauricio González Cuervo.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

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

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. [...]».
(Resaltado fuera del texto original).

A propósito de la importancia de la participación ciudadana como manifestación de los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un caso en el que se controvertía la participación del partido de representación indígena Yatama en las elecciones municipales de Nicaragua,⁵ manifestó:

« [...] 1) Derechos políticos en una sociedad democrática

191. La Corte ha establecido que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

192. Este Tribunal ha expresado que “[!]la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

(...)

195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (...).

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados,

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de Junio de 2005.

con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa [...]».⁶(Resaltado fuera del texto original).

De otra parte, la Corte Constitucional ha reconocido en varias sentencias el carácter fundamental del derecho a la participación política y, en tal sentido, ha expresado:

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

».⁷(Resaltado fuera del texto original).

En la sentencia T-066 de 2015⁸, la Corte sostuvo que la adopción de tratados internacionales sobre los derechos políticos, confirma también el carácter fundamental de tales prerrogativas. Al respecto indicó:

« [...] Además, la adopción de tratados internacionales que consignan derechos políticos, se ha confirmado el carácter de fundamental de tales prerrogativas. Así se expuso en la sentencia T-050 de 2002:

⁶ En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los derechos políticos están previstos en el artículo 23:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Por su parte, el artículo 6° de la Carta Democrática Interamericana, indica:

«Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.»

⁷ Sentencia T-045 de 1993. Magistrado ponente: doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

⁸ Magistrado ponente: doctora Gloria Stella Ortiz Delgado.

“Por lo expuesto es claro para la Sala que la esencia misma de nuestro sistema democrático se encuentra en el ejercicio libre de los derechos políticos consagrados en la Constitución, así como en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país (artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y cuya naturaleza de Derechos Fundamentales ha sido reconocida ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte” (negrilla del texto original).

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

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

Por su parte, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado una línea en torno a las garantías que componen el artículo 40, para señalar la importancia de la participación política y su condición de fuente de legitimidad en la conformación, ejercicio y control del poder político. Sobre el punto, la Sección Primera, en sentencia de 17 de marzo de 2016, sostuvo:

« [...] El artículo 40 Constitucional reconoce las diferentes relaciones del ciudadano con el poder político y, a partir de ellas, asegura posiciones constitucionales de variada índole.

*La primera relación posible con el poder político es la relativa a su **conformación**. En ese vínculo los titulares del derecho a participar tienen la competencia para formar o constituir, en el sentido de definir quienes lo ejercen, el poder político. Por ello, son titulares del derecho a elegir y a ser elegidos (num. 1), del derecho a tomar parte en elecciones (num. 2), del derecho a revocar el mandato de los elegidos (num. 4) y del derecho de acceder al desempeño de funciones públicas (num. 7). Esta expresión del derecho a participar supone un relativo predominio de las manifestaciones representativas de la democracia –aunque no excluye manifestaciones de democracia directa- en tanto los ciudadanos se ocupan de determinar quiénes representarán y ejercerán, históricamente, el poder del Estado.*

*La segunda relación comprende la relativa al **ejercicio** del poder político. En este caso, el derecho a participar se concreta en la posibilidad de adoptar decisiones que implican una materialización directa del poder político. En esta manifestación se inscriben, con intensidad y consecuencias diferenciadas, el derecho a tomar parte en plebiscitos, referendos y consultas populares (num. 2), el derecho a tener iniciativa en las corporaciones públicas (num. 5) y el derecho a constituir partidos,*

movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellos y a difundir sus ideas y programas (num. 3). En esta relación con el poder político se encuentran comprendidas las manifestaciones no intermediadas de la participación en tanto los ciudadanos promueven o adoptan decisiones que, en otros casos, podrían o no serlo por sus representantes. Es por ello que la Corte Constitucional ha advertido que uno de los grandes cambios que supone el tránsito de una democracia exclusivamente representativa a una democracia participativa consiste en que “los ciudadanos no votan sólo para elegir, sino también para decidir.”

*La tercera relación que prevé el artículo 40 con el poder político es la de **control**. En ella las personas asumen una perspectiva diferente en tanto su derecho se concreta en la facultad de vigilar o inspeccionar las actividades desplegadas por las autoridades en ejercicio del poder político. A partir de este tipo de vínculo con el poder se reconoce **el derecho a revocar el mandato** (núm. 4), a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política y la ley (núm. 6), a presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas (art. 23) y a constituir y participar en organizaciones orientadas a vigilar la gestión pública (arts. 103. inc. 3, 270 y 369).*

Adicionalmente, en esta tercera relación se manifiestan formas representativas del control político, esto es, el despliegue de actividades de control a la gestión por parte de los representantes elegidos.

Esta disposición se complementa con el artículo 103 de la Constitución Política al disponer que el ejercicio de la soberanía del pueblo, lo que equivale a decir -en términos del artículo 40 Superior- el ejercicio del poder político, se manifiesta en el voto, en el plebiscito, en el referendo, en la consulta popular, en el cabildo abierto, en la iniciativa legislativa y en la revocatoria del mandato. Esa misma disposición contempla, dado el reconocimiento del derecho a controlar el poder político -también referido en el artículo 40-, la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de diferentes asociaciones a efectos de que puedan incidir en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión [...]».⁹ (Resaltado fuera del texto original).

Una primera conclusión del tema que ocupa la atención de la Sala es que el derecho a revocar el mandato de los elegidos constituye una de las expresiones de la conformación y del control del poder político garantizada en la Constitución Política y en instrumentos internacionales vinculantes para el Estado Colombiano, cuyo reconocimiento «se traduce en la posibilidad de que el pueblo y los ciudadanos que lo integran, además de concurrir a los diferentes actos electorales, puedan proferir directamente actos decisorios a los que se reconozca fuerza normativa autónoma».¹⁰

⁹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia de 17 de marzo de 2016, Expediente nro. 2007-00024-02, Actor: Municipio de Caloto, Demandado: Departamento del Cauca, Magistrada ponente: doctora María Claudia Rojas Lasso.

¹⁰ Ibidem.

La revocatoria de mandato como derecho a la participación política

De acuerdo con el problema jurídico delimitado para el caso *sub examine*, la Sala estima necesario abordar el estudio de la revocatoria del mandato entendido como derecho a la participación política, con una sucinta descripción de sus requisitos, características y finalidades, para determinar en qué casos puede considerarse que la Autoridad Electoral ha desconocido sus postulados.

Para ello, se examinará en primer lugar el marco legal estatutario de la revocatoria del mandato y su desarrollo jurisprudencial.

Marco legal estatutario de la revocatoria del mandato

- **Ley 131 de 9 de mayo de 1994, Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones**

La Ley 131 definió en su artículo segundo a la revocatoria del mandato como el mecanismo de *participación popular*, ante el incumplimiento del programa de gobierno. Los requisitos para la procedencia del mecanismo de participación fueron señalados en su artículo 7º en la siguiente forma:

«ARTICULO 7º. *La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:*

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

PARAGRAFO. *La Registraduría de la respectiva entidad territorial*

certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones. »

La Ley en comento indicaba, en el párrafo del artículo transcrito, que solamente podían solicitar la revocatoria aquellos ciudadanos que habían participado en la votación en la cual se eligió al mandatario departamental o municipal. Esto fue modificado por la Ley 741 de 31 de mayo de 2002, *«por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático »*.¹¹

Otra importante modificación al citado artículo 7º, fue la introducida por la Ley 1757, en el sentido de reducir el requisito del apoyo ciudadano del censo electoral del 40% al 30% de los votos obtenidos por el elegido.

- **Ley Estatutaria 134 de 31 de mayo de 1994, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana**

Los mecanismos de participación ciudadana fueron desarrollados por la Ley Estatutaria 134 de 31 de mayo de 1994, la cual, sobre la revocatoria del mandato, señaló:

«Artículo 6º. Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es 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.»

Se destaca que la citada Ley señaló que la motivación de la revocatoria del

¹¹ Al respecto, el artículo 1º de la Ley 741 preceptuó:

« Artículo 1º. Los artículos 7º de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

“La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”».

mandato puede fundamentarse en el incumplimiento del programa de Gobierno, así como en la insatisfacción general de la ciudadanía.¹² Al respecto, el artículo 65

¹² Sobre este asunto particular, la Sección Quinta de la Corporación, al decidir la demanda de nulidad contra la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 “Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes”, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, precisó el alcance de la sentencia C- 179 de 2002, de la Corte Constitucional y, al referirse a las causales para la procedencia de la revocatoria del mandato, indicó:

« [...] Si bien es cierto en sentencia C-179 de 2002, la Corte Constitucional señaló que la revocatoria del mandato estaba relacionada directa y únicamente con el voto programático y que no se podía aceptar causas diversas para su procedencia. Aseveró el Tribunal Constitucional en esa providencia:

“La revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución. Sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano tiene la posibilidad inmediata manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local. Obviamente, la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático, delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía. Este 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. Quiso el constituyente que se gobernara para alcanzar ciertas metas y que los mandatarios locales fueran responsables de toda la dinámica colectiva que permitiera lograrlas dentro de la división política territorial a su cargo, e instituyó para ello el mecanismo de la revocatoria como medio de control de esta responsabilidad. Carente de su objetivo constitucional relativo a la efectiva realización de la propuesta política que sacó avante la candidatura del alcalde o gobernador, se desvirtúa por completo y pierde legitimidad”.

No obstante, esta aseveración fue un dicho al pasar u obiter dicta, pues en nada afectó la ratio de la decisión que en esa providencia se adoptó, dado que las normas en análisis no hacían referencia a las causas que podían dar origen a la revocatoria y porque la misma providencia, a reglón seguido, se refirió al artículo 65 de la Ley 134 de 1994, sin hacer ningún control de constitucionalidad, precepto que señala las causas en el formulario que debe entregar la Registraduría, para precisar que:

“Esta norma de carácter estatuario, que no ha sido reformada, prescribe que las razones que fundamentan la revocatoria se refieren a la “insatisfacción general de la ciudadanía” y no a la de los electores del mandatario, y resulta por lo tanto armónica con la nueva posición que adopta la jurisprudencia”.

Esa nueva posición jurisprudencial -a la que alude la providencia para no llamar a equívocos-, hacía referencia a que todos los ciudadanos que hagan parte del censo electoral del ente territorial en donde la revocatoria se efectúa, pueden participar en la jornada electoral y no como se había entendido antes, es decir, a quienes lo hicieron cuando se eligió al respectivo mandatario, sentencias C-011 y C-180 de 1994.

Entonces, contrario a lo que afirmó el Tribunal Constitucional en la providencia reseñada, si se concibe la revocatoria del mandato como un instrumento, se repite, de control y un derecho político, del que es titular el ciudadano para exigir de manera responsable no solo el cumplimiento de las promesas electorales sino la observancia, entre otros, de todos los principios que rigen la función pública, los cuales tienen por finalidad el bienestar general, le es dable a los ciudadanos llamar a las urnas cuando considere que hay una insatisfacción general frente al mandatario local o departamental, la que solo se podrá corroborar o no en los resultados de la revocatoria.

Se insiste, la revocatoria debe entenderse como un juicio o control de carácter político y no jurídico, por lo que no se puede pretender como sucede en las causas jurídicas, el respeto a ciertos principios como el de la legalidad, mediante el establecimiento de causales previamente determinadas y claramente definidas que no den lugar a dudas sobre su campo de aplicación.

menciona:

«Artículo 65. 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. »

- **Ley Estatutaria 1757 de 6 de julio de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática**

El Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1757, para la protección del derecho a la participación democrática, buscando superar el déficit del uso de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía, mediante la creación de una estructura institucional coherente con la oferta estatal de participación ciudadana y a través de un sistema de financiación nacional unificado, según se lee en el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley en la Cámara de Representantes¹³.

La mencionada Ley establece las etapas del procedimiento general que se deben seguir para ejercer los mecanismos de participación ciudadana, las cuales se explicarán más adelante, al examinar la actuación de las entidades demandadas frente a la iniciativa popular bajo estudio.

En este caso, es el ciudadano quien en ejercicio de su derecho a participar y controlar el ejercicio del poder, decide llamar a las urnas para determinar si el gobernante de turno debe dejar su mandato antes del período para el cual fue electo, por causas diferentes al incumplimiento del programa de gobierno.

Es por ello que a una decisión que es netamente política -revocar el mandato-, no se le pueden establecer parámetros para su aplicación, como lo sería precisar qué debe entenderse por insatisfacción general, pues como el legislador no fijó elementos para su comprensión, serán directamente los ciudadanos que promuevan la correspondiente revocatoria los que le den el contenido a esta causal, al explicar en qué fundamentan su llamado a revocar el mandato, lo que a su vez permitirá que por las mismas razones no se pueda volver a convocar a la ciudadanía, si la primera citación no próspera.

Restringir este derecho y medio de control, bajo la idea que será utilizado por los contradictores o la oposición para anticipar las elecciones para reintentar ganar el espacio que perdieron, no solo implicaría hacer uso de uno los argumentos que han utilizado los detractores de la figura de la revocatoria en términos generales, quienes además agregan la inestabilidad institucional que causa esta clase de mecanismos, sino limitar su ámbito de aplicación y desconocer que el Constituyente de 1991 dotó al ciudadano de controles para decidir finalmente si un mandatario local debe continuar o no [...]». (Sentencia de 24 de abril de 2014, Expediente nro. 2013-00036, Consejero ponente: doctor Alberto Yepes Barreiro).

¹³ Gaceta del Congreso nro. 90 de 21 de marzo de 2012.

En suma, sobre el marco estatutario de la revocatoria de alcaldes y gobernadores, es dable señalar que el Congreso ha desarrollado ampliamente sus postulados esenciales, buscando materializar el principio de la democracia participativa y, especialmente, con la expedición de la Ley 1757 del 2015, se avanzó en el establecimiento de unas pautas más adecuadas para su ejercicio, todo lo cual, en últimas, contribuye a superar el declive de la participación ciudadana, como se destacó en el informe de ponencia del proyecto de ley¹⁴.

- **Consideraciones de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la revocatoria del mandato**

Al examinar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (Ley 134), la Corte Constitucional se refirió al mecanismo de revocatoria del mandato como un derecho del pueblo derivado del principio de la soberanía popular, que guarda relación con el concepto de voto programático, en virtud de lo cual cuando el mandatario se presenta ante los electores defendiendo un programa de gobierno que luego incumple sin ninguna justificación, los electores o miembros de su respectivo partido o movimiento político tienen el derecho de revocarle el mandato. En esa sentencia, la Corte afirmó:

*« [...] La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo 1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral [...]».*¹⁵

Como se indicó anteriormente, frente al carácter fundamental del derecho a la

¹⁴ Idem.

¹⁵ Sentencia C-180 de 1994, Magistrado ponente: doctor Hernando Herrera Vergara.

participación ciudadana, la Corte, refiriéndose concretamente a la iniciativa popular de revocatoria del mandato, expresó: «*El derecho a revocar el mandato forma parte no sólo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene **la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional** atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del poder político*». ¹⁶

Particularmente, en la sentencia T-066 de 2015¹⁷, esa Corporación explicó las circunstancias en las que se vulneran los derechos políticos con ocasión de las limitaciones al ejercicio del mecanismo de revocatoria del mandato y, al respecto, explicó:

« [...] [U]na vez que el Legislador ya ha creado una ley que regula el derecho a la revocatoria del mandato, la protección que otorga el juez constitucional va -en principio- de la mano con su configuración legal. Ello no significa que ciertos contenidos del derecho a la revocatoria del mandato no sean susceptibles de protección mediante la aplicación directa de la Constitución. Sin embargo, su labor estará encaminada, en mayor medida, a exigirles a las autoridades administrativas y demás personas y entidades públicas y privadas, que protejan este derecho mediante la aplicación de la ley. De tal modo, la protección del derecho a la revocatoria del mandato, así como la de muchas otras formas de ejercer los derechos políticos, están estrechamente relacionadas con el principio de legalidad, y con la protección del debido proceso administrativo.

*Sin embargo, el procedimiento a través del cual se desarrolla la revocatoria del mandato, es decir, el aspecto instrumental de este mecanismo de participación, **está encaminado a permitir el ejercicio de un derecho fundamental de vital importancia para nuestra democracia participativa**. En esa medida, el análisis constitucional debe estar encaminado **a impedir que la Administración, o los particulares, impongan excesos rituales, cargas desproporcionadas, u obstáculos que impidan el ejercicio eficaz de estos derechos**. Máxime cuando en un sistema democrático caracterizado por elecciones periódicas, estos formalismos, cargas u obstáculos, hacen que los procedimientos para el ejercicio de los derechos políticos resulten excesivamente lentos, y por lo tanto, inanes. **El papel del juez constitucional no se contrae, entonces, únicamente a garantizar que se cumpla el procedimiento establecido en la ley. Su papel consiste en garantizar que el procedimiento sea eficaz, es decir, que permita el logro del resultado perseguido por el constituyente al establecer este mecanismo de participación política.***

¹⁶ Idem.

¹⁷ *Ut supra* pág. 20.

[...]». (Resaltado fuera del texto original).

De otra parte, en la sentencia de exequibilidad de la Ley Estatutaria de protección del derecho a la participación democrática (Ley 1757), la Corte se refirió a algunas de las pautas que ha tenido en cuenta la Jurisprudencia constitucional para considerar ajustada a la Constitución las regulaciones sobre la revocatoria del mandato. Una de las principales pautas, es la que guarda relación con la **obligación de las autoridades territoriales de proteger las expresiones orientadas a promover la revocatoria del mandato**, para afianzar la posibilidad de que las personas participen en la adopción de las decisiones que pueden afectarlas.¹⁸

- **Consideraciones de la Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la revocatoria del mandato**

Al decidir la demanda de nulidad promovida contra la Resolución por medio de la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el procedimiento para la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁹, en sentencia de 24 de abril de 2014, anotó:

« [...] 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.

Según el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido”.

¹⁸ Sentencia C-150 de 2015, Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

¹⁹ Sentencia de 24 de abril de 2014, Expediente nro. 2013-00036, Actor: Omar Alberto Franco Becerra, Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejero ponente: doctor Alberto Yepes Barreiro.

Para Manuel García Pelayo, la revocación del mandato es el “derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria”.

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

(...)

La figura en Latinoamérica se introduce especialmente para afianzar los procesos de descentralización y como una respuesta a las demandas de mayor participación del ciudadano en las decisiones que le conciernen, así como una respuesta coyuntural a las crisis políticas que se presentan en estos Estados^[20].[...]».

Con relación a las causales para la revocatoria del mandato, la misma sentencia consideró:

« [...] Es verdad que el legislador estatutario al regular el voto programático, Ley 131 de 1994, generó como consecuencia de su desconocimiento la revocatoria, pero no por ello se puede afirmar que este mecanismo de participación ciudadana solo proceda en nuestro ordenamiento por el desconocimiento del programa de gobierno, en los términos del artículo 259 constitucional, pues ha de entenderse que esta es una de las causas que le pueden dar origen, pero no la única.

(...)

Es ineludible entender, como lo hizo el legislador estatutario en la Ley 134 de 1994, que este mecanismo de participación puede proceder cuando exista, por ejemplo, una insatisfacción general con el gobernante de turno, lo que sin lugar a dudas abarca una serie de circunstancias que no necesariamente tienen que estar asociadas al cumplimiento del programa de gobierno.

Los ciudadanos, en ese orden, tienen derecho a ejercer el control sobre el mandatario, sin que indefectiblemente ese derecho pueda circunscribirse única y exclusivamente a la observancia de la plataforma propuesta en las elecciones, pues precisamente el legislador amplió la participación en este mecanismo a quienes no intervinieron en la elección respectiva, pero quienes se ven afectados por las acciones u omisiones del alcalde o gobernador en el ámbito de su territorio [...]».

[²⁰] Welp, Y. y Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), Universidad del Rosario. pp. 169-192.

Etapas del procedimiento de revocatoria del mandato

Corresponde ahora a la Sala examinar las etapas que la Ley 1757 y las normas reglamentarias establecieron para el desarrollo del procedimiento de la revocatoria del mandato, a fin de determinar si en alguna de ellas, en lo que concierne al caso *sub lite*, se vulneraron los derechos alegados por el accionante.

(i) Inscripción de la iniciativa de revocatoria

Establece la norma que cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, puede solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de una revocatoria de mandato. La inscripción debe acompañarse de un acta en la que consten los nombres de los ciudadanos que integran el Comité promotor, en número no inferior a tres personas, y deberá designar un vocero. En caso de que el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa.

Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor es el responsable de las actividades administrativas, financieras y de campaña de la revocatoria del mandato (artículo 5º).

Es importante destacar que, se pueden inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato, siempre que hayan transcurrido doce meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no falte menos de un año para la finalización del respectivo período constitucional (artículo 6º).

(ii) Recolección de apoyos ciudadanos

La Registraduría Nacional del Estado Civil diseña el formulario de recolección de firmas de ciudadanos, el cual es entregado gratuitamente al promotor (artículo 8º). Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del 30% de los votos obtenidos por el elegido (artículo 9º).

Una vez se inscribe la propuesta ante la Registraduría correspondiente, el Registrador tiene 15 días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores; estos, a su vez, cuentan con 6 meses para la recolección de las firmas, plazo que puede ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más. Vencido el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presenta los formularios a la Registraduría y, en caso de no haberse completado el número de apoyos requeridos, la propuesta es archivada.

Transcurridos 15 días después de la entrega de los formularios, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga, el promotor o comité promotor debe entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos, en los que figuren los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realizó durante la campaña (artículo 11).

(iii) Verificación y certificación de los apoyos ciudadanos

Recibidos los formularios con los apoyos a la propuesta, la Registraduría cuenta con un plazo de 45 días para verificar que no se configuren las causales de

anulación de que trata el artículo 13 idem²¹ y para certificar:1) el número total de respaldos consignados, 2) el número de apoyos válidos y nulos y 3) si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta (artículos 13, 14 y 15).

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección, se puede continuar con el proceso por el período que falta y hasta por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría. Vencida la prórroga, el promotor presenta nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

En lo que concierne a la certificación que expide la Registraduría, el artículo 15 expresa:

«Artículo 15. 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.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá

²¹ «Artículo 13. Verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.

Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:

- 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.

Parágrafo. Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación.»

presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral [...].²² (Resaltado fuera del texto original).

(iv) Votación popular

Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la Ley 1757 se procede la votación popular, bajo las pautas establecidas en los artículos 36 a 40.

(v) Adopción de la decisión

La decisión popular es obligatoria si el resultado es la mitad más uno de los votos ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

Para la adopción de la decisión, se procede de conformidad con los artículos 43 y siguientes de la Ley 1757:

«Artículo 43. Notificación. Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

²² *Idem.*

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.»

«Artículo 44. Remoción del cargo. *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. »

«Artículo 45. Elección del sucesor. *Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.*

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.

Parágrafo. El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período. »

Caso concreto

En desarrollo de las anteriores etapas señaladas, la Sala advierte los siguientes hechos probados:

(i) Inscripción de la iniciativa:

- El 2 de febrero de 2017 se radicó ante la Registraduría Municipal de Planeta Rica la propuesta de revocatoria del mandato del Alcalde de dicho ente territorial denominada «La verdad a Planeta Rica» (folio 17).

- Mediante Resolución 002 de 21 de febrero de 2017 la Registraduría declaró que la propuesta cumple con los requisitos legales establecidos en la Ley 1757 y

reconoció como vocero de la iniciativa al ciudadano Jaime Andrés Mesa. Adicionalmente, inscribió como integrantes del comité promotor a: **DONALD SEGUNDO DÍAZ REDONDO** y Juan Bautista Lozano (folio 19).

(ii) Recolección de apoyos ciudadanos:

- La Registraduría Municipal entregó al comité promotor el formulario para la recolección de apoyos el día 21 de febrero de 2017 (folio 73).

- El comité promotor informó a la Registraduría que el día 17 de mayo de 2017 entregarían los apoyos ciudadanos (folio 73, reverso).

- El 18 del mismo mes y año, la Registraduría remitió a la Dirección Nacional del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el acta y los apoyos de la iniciativa (folio 75).

- Mediante acta 002 de 31 de mayo de 2017, la Registraduría Municipal recibió los estados contables de la campaña de recolección de apoyos (folio 31).

(iii) Verificación y certificación de los apoyos ciudadanos:

- El 25 de mayo de 2017 se elaboró el informe técnico definitivo del procedimiento de verificación de firmas de apoyo, de la propuesta «*La verdad a Planeta Rica*», en el que se describe la siguiente información:

« [...] Cantidad de registros analizados: 10.249.
Registros mínimos requeridos: 5.526.
Registros válidos: 6.115. [...]».

- Mediante Oficio DCE-410-1024 de 29 de junio de 2017, el Director del Censo Electoral le dio traslado al comité promotor del *Informe Técnico del Proceso de Verificación de Firmas* (folio 75, reverso).

- El 11 de julio de 2017, mediante Oficio RDE-DCE-410-1060, el Director de Censo Electoral remite a la Registraduría Municipal el informe técnico definitivo del proceso de verificación de apoyos (folio 25), en el que manifiesta:

« [...] Para los fines correspondientes establecidos en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 [...] y lo reglamentado en la Resolución 6245 de 2015 del Consejo Nacional Electoral, me permito remitir el informe técnico definitivo del proceso de verificación de firmas de apoyo, presentadas por el doctor Jaime Andrés Mesa, Vocero y promotor del mecanismo de participación ciudadana revocatoria del mandato denominado “La verdad a Planeta Rica”, radicado RM-2017-09-003-13-028.

De igual manera le comunico que, vencido el término de cinco días hábiles para controvertir el informe técnico de apoyo por apoyo, no se presentó objeción alguna ante la Dirección de Censo Electoral.

[...]

*Finalmente, le informo que la certificación de que trata el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015, **está sujeta al cumplimiento de la certificación que expida el Consejo Nacional Electoral relacionado con los estados contables**, presentados por el vocero del mecanismo inscrito, de acuerdo con el parágrafo del mencionado artículo [...]*». (Resaltado es del texto).

- Habiéndose presentado por parte del comité promotor los estados contables de la campaña y estando pendiente la certificación de que trata el artículo 15 de la Ley 1757, para poder continuar con el desarrollo del procedimiento, el día 17 de julio de 2017, mediante comunicación dirigida a la Registradora Municipal de Planeta Rica, Edna Margarita Callejas Martínez, los dos miembros del comité, Jaime Andrés Mesa y Juan Bautista Lozano Madera, presentaron renuncia a la iniciativa «*La verdad a Planeta Rica*» (folio 34).

- El mismo día, la Registraduría Municipal, en Resolución 007, acepta el desistimiento de la revocatoria y señala:

« [...] Que dando cumplimiento al artículo 16 de la Ley 1757 de 2015, “dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto y continuar con el procedimiento respectivo”, dando como resultado que hasta el día 17 de julio de 2017 habían suscrito 9.968 apoyos ciudadanos en 816 folios.

Que debido a la naturaleza de la revocatoria del mandato y el Censo Electoral de Planeta Rica, la cantidad de apoyos a recolectar es de 5.526. En este entendido y teniendo en cuenta que las firmas fueron recolectadas y verificadas [...]».

- El señor **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO**, en calidad de miembro del comité promotor, dirigió un escrito a la Registraduría el 21 de julio de 2017, en el que informó:

« [...] Mediante comunicación radicada en este despacho con fecha 17 de julio de los cursantes, por parte de los ciudadanos Jaime Andrés Mesa, en su calidad de vocero del comité, y Juan Bautista Lozano Madera, en su calidad de integrante del comité, renunciaron a tal condición en la iniciativa ciudadana LA VERDAD A PLANETA RICA, me permito manifestarle que respeto la decisión tomada por los precitados miembros, aunque no comparta sus consideraciones y apreciaciones en torno al desarrollo de este proceso. Comoquiera que hay que llenar esencial y fundamentalmente el vacío dejado por el vocero renunciante es que le doy a conocer que a partir de este momento y vista la situación que precede, **en mi calidad de miembro activo del comité promotor asumo como vocero ante la Registraduría Municipal del Estado Civil y las demás instancias, esperando me sea reconocida la personería.** Lo anterior, teniendo en cuenta que la voluntad de dos personas no puede estar por encima de un proceso que a estas alturas ha transitado con el rigor de los procedimientos y términos que demandan la Constitución y la ley (...) (folio 32). (Resaltado fuera del texto original).

- A folio 55 (reverso) obra respuesta al “recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 007 de 17 de julio de 2017”, en el que la Registradora Municipal le informa al accionante que no es posible acceder a su solicitud.
- El 10 de agosto de 2017, La Registraduría Municipal de Planeta Rica, expide la **Resolución 009**, mediante la cual resuelve (folio 54):

RESOLUCIÓN 009
(Agosto 10 de 2017)

“POR MEDIO DE LA CUAL SE REVOCA LA RESOLUCIÓN 007 DE 17 DE
JULIO DE 2017”

LA REGISTRADORA MUNICIPAL

(...)

CONSIDERANDO

(...)

Que teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, **el comité promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana antes del vencimiento del plazo para la recolección de apoyos**; cuya fecha límite para este Comité estaba prevista para el día 21 de agosto de 2017.

(...)

No obstante que la fecha límite para la entrega de apoyos estaba prevista para el día 21 de agosto de 2017, se observa en el plenario que el comité promotor «La verdad a Planeta Rica» **hizo entrega formal de estos el día 17 de mayo de 2017**, siendo notificados el día 29 de junio de 2017 del respectivo informe técnico de verificación de firmas, realizado por la Dirección Nacional de Censo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

(...)

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución 007 de 17 de julio de 2017, por medio de la cual esta Registraduría Municipal decidió: “Aceptar el desistimiento de la revocatoria del mandato de origen ciudadano denominada «La verdad a Planeta Rica», radicada bajo el número RM-2017-09-00313-028, presentada por Jaime Andrés Mesa, el día 17 de julio de 2017.

SEGUNDO: Continuar con los trámites de la iniciativa de revocatoria del mandato del Alcalde Gilberto Ramiro Montes Villalba [...]. (Resaltado fuera del texto original).

Del anterior recuento probatorio, es dable concluir que en el procedimiento de revocatoria del mandato denominado «La verdad a Planeta Rica» se adelantaron las etapas de inscripción de la iniciativa, recolección de apoyos ciudadanos, verificación de apoyos y entrega de los estados contables de la campaña, restando las etapas de votación y adopción de la decisión previstas en los artículos 36 al 45 de la Ley 1757.

Es decir, pese a que la **Registraduría Nacional del Estado Civil** manifestó en la presente acción que el proceso de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica está vigente, lo que pudo constatarse de las pruebas allegadas al expediente es que la iniciativa ciudadana no ha podido continuar debido a que no se ha superado la etapa de certificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1757 y la **Resolución 6245 de 22 de diciembre de 2015 del Consejo Nacional Electoral**, «*por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana*».

La citada Resolución señaló el procedimiento que debe seguir la **Registraduría Nacional del Estado Civil** para la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana.

Al respecto, el artículo 3º indica que, una vez recibidos los apoyos ciudadanos, la Dirección de Censo Electoral de la **Registraduría Nacional del Estado Civil** procede a contabilizar el número de firmas presentadas; anular los apoyos si se presentan las causales de los literales a) al g)²³; expedir el informe técnico, apoyo por apoyo, explicando las razones de validez o exclusión de cada uno de ellos, así

²³ «Artículo 3º. 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:

[...]

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.»

como un resumen del total de apoyos válidos y anulados; y, finalmente, correr traslado del informe a los promotores del mecanismo y a la ciudadanía en general, por medio de la página web de la entidad.

Dicho informe puede ser controvertido dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación y publicación. Vencido este término sin que se presente objeción alguna se entiende que el informe es definitivo y debe comunicarse inmediatamente al respectivo Registrador del Estado Civil (ibidem).

En cumplimiento de lo anterior, el Director del Censo Electoral, mediante Oficio DCE-410-1024 de 29 de junio de 2017, le dio traslado al comité promotor del *Informe Técnico del Proceso de Verificación de Firmas* (folio 75, reverso) y en Oficio RDE-DCE-410-1060 de 11 de julio del mismo año, remitió a la **Registraduría Municipal de Planeta Rica** el informe técnico definitivo del proceso de verificación de apoyos, en el que destacó que, a fin de dar cumplimiento al artículo 15 de la Ley 1757 y continuar con el procedimiento de la revocatoria, **se requiere que el Consejo Nacional Electoral expida la certificación de los estados contables**, presentados por el vocero del mecanismo inscrito (folio 25).

A su vez, la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, en la contestación de la presente tutela, aseguró que «*el proceso de revocatoria del mandato continuará, para lo cual la Registradora del Estado Civil de Planeta Rica [...] deberá contar con la certificación de los estados contables que expida el **Consejo Nacional Electoral***».

De lo precedente se puede colegir que la situación del actor frente a la protección de su derecho a la participación política es incierta, debido a que, de una parte, la **Registraduría Nacional del Estado Civil** asegura que la iniciativa popular que

promovió para obtener la revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica se encuentra en curso y a la espera de la certificación del **Consejo Nacional Electoral** sobre los estados contables de la campaña, pero de otro lado, el actor no es reconocido como vocero, con fundamento en que el comité promotor se disolvió, aun cuando el desistimiento de la iniciativa no fue aceptado y, además, no se le expide la aludida certificación de los estados contables, lo que en últimas se traduce en la negación de su derecho a participar en la iniciativa ciudadana y a que se le garantice la continuidad del procedimiento del mecanismo avalado por las Autoridades Electorales.

La Sala reconoce que, asistió razón a la **Registraduría Municipal** al revocar la decisión de desistimiento de la revocatoria del mandato que había sido aceptado mediante Resolución 007 de 17 de julio de 2017, por cuanto este se manifestó fuera de término, según lo prevé el artículo 15 de la Ley 1757, cuya letra dispone:

«Artículo 16. Desistimiento. El comité promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Esta decisión debe ser presentada por escrito y motivada al registrador correspondiente, junto con todos los apoyos recolectados hasta el momento.

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto y continuar con el procedimiento respectivo. Para completar el número de apoyos ciudadanos faltantes a la fecha, el nuevo comité promotor dispondrá de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que se haya registrado el desistimiento». (Resaltado fuera del texto original).

Sin embargo, no se ajustó a la Ley Estatutaria, la decisión de no aceptar al actor como vocero de la iniciativa, aduciendo que el comité debía estar integrado mínimo por tres personas, cuando lo cierto es que la norma permite que el

promotor del mecanismo de participación sea un ciudadano, a quien se tiene por **vocero** de la iniciativa. Al respecto, el artículo 5º de la Ley 1757 menciona:

« Artículo 5º.El promotor y el Comité promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.

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.*

Parágrafo. Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato[...].(Resaltado fuera del texto original).

En respaldo de lo anterior, conviene traer a colación el pronunciamiento de exequibilidad de la Corte Constitucional respecto de la norma en comento:

*« [...] En cualquier caso es necesario precisar, atendiendo el texto del segundo inciso de la disposición, que **ante el desistimiento en una iniciativa debe entenderse que se encuentran autorizadas para asumir la promoción de la iniciativa, tanto las organizaciones que cuenten con Comité Promotor como las personas naturales que constituyen un promotor.** En efecto, el uso de la expresión “Comité Promotor” **no excluye de esta posibilidad al ciudadano como persona individual, si se considera que para la inscripción se autoriza a las organizaciones, movimientos y partidos políticos, de una parte, y a las personas naturales, de otro.** Una interpretación literal afectaría sin justificación alguna el derecho a la igualdad y **desconocería la prohibición de imponer exigencias desproporcionadas al ejercicio de un derecho político o a la implementación de un mecanismo de participación.** Esta conclusión se apoya, adicionalmente, en la comprensión que del artículo 5º del proyecto de ley, presentó la Corte anteriormente (6.5.4).²⁴ [...]». (Resaltado fuera del texto original).*

²⁴ Ut supra pag 31.

Y lo que es más, la sentencia transcrita dejó claro que «*A fin de asegurar las actividades de control y seguimiento de los diferentes mecanismos de participación ciudadana y en aplicación de los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, en los casos de desistimiento de la iniciativa, el vocero del Comité Promotor o el ciudadano, según el caso, tienen la obligación de entregar los Estados Financieros a la Registraduría correspondiente; por lo que es clara la importancia de la certificación de los estados contables de la campaña, con la finalidad de asegurar la continuidad del mecanismo de participación, frente a los eventos de desistimiento.*

En sentido similar, también se advierte el citado pronunciamiento de la Sección Quinta de esta Corporación, en el que se indicó:

« [...] En ese orden, no se cree necesario que este mecanismo de participación, para su procedencia, requiera de la constitución de un comité de promotores o voceros, en los términos del artículo transcrito, pues se considera suficiente que se presente el escrito al que se refiere la Ley 741 de 2002, sin que para ello previamente se deba demostrar la creación de los mencionados comités, no solo porque a ellos no se refirió el precepto sino porque este requisito hace engorroso y limitante el ejercicio del derecho a la revocatoria.

Basta con que un ciudadano o grupo de ellos decida hacer uso de su derecho político de control para que el Estado, a través de la Registraduría, tome las medidas para su materialización.²⁵

Para la Sala, el anterior panorama es demostrativo de la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación política del actor. Ahora, es necesario distinguir que son dos las órdenes que persigue el accionante, mediante la presente acción: (i) que sean reconocidos dos miembros del comité promotor y él sea inscrito como su vocero y (ii) que se expida el certificado de los estados contables de la campaña, a fin de continuar con la iniciativa popular.

²⁵ *Ut Supra* pág. 32

Respecto de la primera solicitud, para la Sala resulta indispensable, para garantizar los derechos fundamentales invocados por el actor, que se ordene a la **Registraduría Municipal de Planeta Rica** inscribirlo como vocero de la iniciativa, debido a que se ajusta a lo establecido en el artículo 5º, esto es, que el señor **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO** está en la posibilidad de promover el mecanismo como ciudadano a nombre propio, por lo que se descarta la exigencia de acompañar la inscripción de otras dos personas como miembros del comité promotor, personas que por lo demás no fueron individualizadas, en el escrito de tutela.

En lo que concierne a la orden de expedir la certificación de estados contables, es menester referirnos a la obligación que le asiste al **Consejo Nacional Electoral**, en dicho asunto:

Según el artículo 265 de la Constitución Política, corresponde al **Consejo Nacional Electoral**:

« [...] 1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.

2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil.

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

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

5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los

ciudadanos, establezca la ley.

7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.

10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.

11. Darse su propio reglamento.

12. Las demás que le confiera la ley. [...]».

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1757, el **Consejo Nacional Electoral** fija anualmente las sumas máximas de dinero que se pueden destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana, así como la suma máxima que cada ciudadano u organización puede aportar a la campaña de recolección de apoyos.

En armonía con el anterior precepto, el artículo 15 idem²⁶ estableció que la **Registraduría Nacional del Estado Civil** no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales del mecanismo de participación, cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo previsto, o

²⁶ «Artículo 15. 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.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.»

cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el **Consejo Nacional Electoral**.

Para ajustarse al citado artículo 12, el **Consejo Nacional Electoral** expidió la Resolución 171 de 31 de enero de 2017, «*por la cual se fijan las sumas máximas que se podrán destinar en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos y al desarrollo de las campañas en los mecanismos de participación ciudadana del año 2017*».

Como ya se indicó, el 31 de mayo de 2017, la **Registraduría Municipal de Planeta Rica** recibió los estados contables de la campaña de recolección de apoyos «*La verdad a Planeta Rica*». Empero, según lo alegado por el demandante, y que no fue desvirtuado por el **Consejo Nacional Electoral**, a la fecha esa entidad no se ha pronunciado, con el fin de permitir que la Registraduría expida la certificación prevista en el artículo 15 de la Ley 1757.

Por ende, para la Sala es evidente que la omisión del **Consejo Nacional Electoral** de expedir el certificado de los estados contables de la campaña de revocatoria denominada «*La verdad a Planeta Rica*» ha desconocido el derecho a la participación política del actor, sin que se pueda percibir un fundamento válido para dicho proceder, amén de que la entidad tampoco presentó, durante esta actuación judicial, argumentos al respecto.

Y es que no se puede deducir, como lo entendió el *a quo*, que la omisión del **Consejo Nacional Electoral** no viola los derechos fundamentales del accionante, porque no se aportó al expediente una solicitud formal dirigida a dicha entidad, pues, se reitera, el objeto de la presente acción no es discutir si existió o no

renuencia en el deber del cumplimiento de la ley, -lo que, como se explicó al examinar la procedibilidad de la tutela, corresponde a otra acción constitucional-, sino de constatar el desconocimiento del derecho a la participación política, con ocasión de los obstáculos provenientes de las Autoridades Electorales para permitir su ejercicio pleno.

La Sala estima importante destacar, como una necesidad primordial, que es responsabilidad de las autoridades electorales demandadas garantizar los principios de democracia participativa y soberanía popular y el ejercicio pleno de los mecanismos de participación ciudadana, según el mandato de la Constitución y las normas estatutarias sobre la materia, por lo que no pueden exigir cargas desproporcionadas que, a la postre, representan obstáculos para la materialización de tales postulados.

Sobre este asunto, se resalta lo sostenido por la Corte Constitucional en la acción de tutela que buscaba ordenar a la **Registraduría Nacional del Estado Civil** continuar con el trámite de revocatoria del mandato del ex Alcalde del Distrito Capital Gustavo Petro Urrego:

*Resulta desproporcionado y contrario al principio de democracia participativa y a los derechos políticos del demandante, **que los ciudadanos asuman cargas que les impone el ordenamiento para ejercer el control político, y las instituciones del Estado no cumplan la ley en relación con la gestión que les corresponde**. En este caso, no continuar con el trámite de la revocatoria afectó los derechos políticos del demandante, cuya protección en ese escenario consistía en convocar a la consulta popular, de acuerdo con lo que la ley dispone para las solicitudes de revocatoria que han cumplido los requisitos [...]*.²⁷(Resaltado fuera del texto original).

Y en sentido similar, la Corte Suprema de Justicia, con motivo de la acción de tutela promovida por el Alcalde Enrique Peñalosa, para que se ordenara al

²⁷ Ut Supra pág. 20.

Consejo Nacional Electoral expedir una reglamentación sobre el procedimiento de la revocatoria de mandato, indicó:

*« [...] Es importante recordar que el preámbulo, así como los artículos 1º y 2º de la Constitución de 1991, en el marco de la fórmula de organización política denominada Estado Social de Derecho, otorgan una suprema importancia a la participación ciudadana, al punto que la misma junto con la soberanía popular, se erigen como principios fundantes y estructurales del Estado, imponiéndole, en consecuencia, a éste último, el deber de **«facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación»** (Art. 2º C.P.).*

Es por ello que se sostiene que «el principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo» (C.C.S.C-180/1994).

La realización del principio de participación democrática requiere de la existencia de herramientas jurídicas que lo hagan posible. Así, el Constituyente de 1991, en el artículo 103 de la Carta Política estableció que «son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato»; instrumentos que han sido regulados por el Legislador, cronológicamente, mediante las Leyes: 131 de 1994[11], 134 de 1994[12], 741 de 2002[13] y recientemente, por la 1757 de 2015[14].

*Según la jurisprudencia nacional, en el plano político, los instrumentos previamente citados, tienen como fin el fortalecimiento de la democracia participativa y la consecución de objetivos como: (i) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; **(ii) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular;** (iii) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable; y, (iv) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado (Cfr. C.C.S.C-180/1994). [...]».²⁸(Resaltado fuera del texto original).*

En consecuencia, estima esta Sala que la **Registraduría Nacional del Estado Civil** y el **Consejo Nacional Electoral** vulneraron los derechos políticos del accionante al impedirle continuar con el proceso de revocatoria del mandato del

²⁸ Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal - Sala de decisión de tutelas, sentencia de 31 de julio de 2017, Expediente nro. T 92861, Magistrado ponente: doctor FERNANDO ALBERTO CASTRO CABALLERO.

Alcalde de Planeta Rica, por lo que se revocará la sentencia impugnada y, en su lugar, se ampararán los derechos invocados y se impartirán las siguientes:

Órdenes

Se ordenará a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-REGISTRADURÍA MUNICIPAL DE PLANETA RICA**, que en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a inscribir al ciudadano **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO** como promotor de la iniciativa de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica «*La verdad a Planeta Rica*», bajo las previsiones del artículo 5° de la Ley 1757.

Se ordenará al **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**, que en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, expida el certificado de los estados contables de la campaña de la iniciativa de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica, «*La verdad a Planeta Rica*», bajo las previsiones del artículo 15 de la Ley 1757.

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

F A L L A:

Primero: REVÓCASE la sentencia impugnada. En su lugar, se dispone:

AMPÁRANSE los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación política de **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO**.

Segundo: ORDÉNASE a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-REGISTRADURÍA MUNICIPAL DE PLANETA RICA**, que en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a inscribir al ciudadano **DONALDO SEGUNDO DÍAZ REDONDO** como promotor de la iniciativa de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica «*La verdad a Planeta Rica*», bajo las previsiones del artículo 5° de la Ley 1757.

Tercero: ORDÉNASE al **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**, que en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, expida el certificado de los estados contables de la campaña de la iniciativa de revocatoria del mandato del Alcalde de Planeta Rica, «*La verdad a Planeta Rica*», bajo las previsiones del artículo 15 de la Ley 1757.

Cuarto: Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz.

Quinto: Dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 22 de febrero de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS