TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Referencia:	25000-23-36-000-2018-00208-00
Sentencia	SC3-18041412 Aprobado en sesión de la fecha, Sala 45
Medio de Control:	Tutela
Demandante:	ÁLVARO ARGOTE Y OTROS. / VINCULADO GUSTAVO MERCHÁN FRANCO, PROMOTOR DE LA REVOCATORIA.
Demandado:	REGISTRADURÌA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. / VINCULADO ENRIQUE PEÑALOSA, ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ
Tema	Derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política. Proceso de revocatoria de mandato de alcalde. Funciones del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Certificación de no violación de los topes de financiación fijados para la campaña de revocatoria.

Procede la Subsección a proferir sentencia de primera instancia dentro de la presente acción de tutela instaurada por los señores Álvaro Argote, Germán Navas Talero, Alirio Uribe, Celio Nieves, Xinia Navarro, Sergio Fernández, María E. Botero y Manuel Sarmiento en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, para el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y participación política. Se vinculó al señor Gustavo Merchán Franco, como promotor de la revocatoria y al señor Enrique Peñalosa, como Alcalde Mayor de Bogotá.

ANTECEDENTES

1.- El 9 de marzo de 2018 los señores Álvaro Argote, Germán Navas Talero, Alirio Uribe, Celio Nieves, Xinia Navarro, Sergio Fernández, María E. Botero y Manuel Sarmiento, en su calidad de ciudadanos y como firmantes de la revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., instauraron acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, con el fin de que sean tutelados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política, y en consecuencia, solicitaron "*ordenar a la autoridad competente expedir de manera inmediata el certificado de **si se violaron o no los topes**, teniendo en cuenta que según el parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, los topes individuales sólo aplican a las entidades sujetas al código de comercio y los sindicatos no se adecúan a dicha categoría. Lo anterior para efectos de dar trámite a la revocatoria del mandato del alcalde*".

Como fundamento de la solicitud de amparo, los accionantes manifestaron que el 3 de mayo de 2017 presentaron ante la Registraduría los apoyos ciudadanos que respaldan la iniciativa Unidos Revoquemos a Peñalosa y el 17 de mayo de 2017 se radicaron los estados financieros y soportes de cuentas del comité promotor de la revocatoria del mandato.

Aunque los tutelantes cumplieron con los requisitos establecidos en la Ley 1757 de 2015, el 25 de octubre de 2017 la Registraduría expidió el informe técnico definitivo de verificación de firmas de apoyo, certificando que se contaba con el número de apoyos válidos necesarios para adelantar el proceso de revocatoria del mandato. Sin embargo, a la fecha de presentación de la acción de tutela, la Registraduría no había emitido la certificación de haberse cumplido con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática, incluido el de no haber excedido las sumas máximas de dinero que se pueden destinar en la recolección de apoyos y las sumas máximas que cada ciudadano u organización puede aportar a la campaña de recolección de apoyos.

Señalaron los accionantes que el 17 de julio de 2017 se presentó una **acción de cumplimiento** contra la Registraduría, en atención a que esta entidad se encontraba en la obligación de emitir la certificación de haberse cumplido con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó que en el término de 10 días la Registraduría emitiera el certificado del que trata el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015. Sin embargo, el Consejo de Estado, en sede de segunda instancia, revocó la decisión del Tribunal, por considerar que debían concurrir dos condiciones para que la Registraduría expidiera el correspondiente certificado: i) la verificación de los apoyos ciudadanos a la iniciativa y ii) la entrega oportuna de los estados contables de la campaña, los cuales no podían exceder los topes establecidos por el Consejo Nacional Electoral. Esta última condición no se encontró probada por el alto Tribunal, pues el Fondo Nacional de Financiación Política "*no ha culminado el trámite de validación de los estados contables*", por lo que no puede ordenarse a la Registraduría la expedición del certificado.

En criterio del Consejo de Estado, la ley estatutaria no fijó término específico sobre la certificación de topes. Sin embargo, ello "*no significa que la entidad no deba actuar dentro de un plazo razonable para la emisión del documento que acredite la observancia de los límites de financiación, dada la importancia que tiene el ejercicio de los diferentes mecanismos de participación democrática*".

Sobre el trámite que se le dio a los informes y estados contables entregados por los accionantes, se indicó que la Registraduría, una vez recibió los documentos, los remitió al Fondo Nacional de Financiación Política, a pesar de que dicho trámite no se encuentra previsto en la Ley Estatutaria.

El 5 de septiembre el Fondo Nacional de Financiación Política del CNE dio a conocer los hallazgos sobre inconsistencias en los estados contables del Comité Promotor; el 13 de septiembre el vocero del Comité Promotor presentó un documento a través del cual hizo las precisiones y aclaraciones respectivas; y sólo hasta el 27 de febrero de este año la Sala Plena del CNE se pronunció sobre el asunto, y en lugar de expedir el certificado, decidió abrir investigación contra el vocero del Comité Promotor.

A la fecha de presentación de la acción de tutela, el Consejo Nacional Electoral se había abstenido de publicar la Resolución de la Sala Plena; sin embargo, el sentido y las

decisiones contenidas en el acto son un hecho notorio del cual da cuenta el boletín de prensa expedido por el CNE el 27 de febrero de 2018.

2.- Como soporte de la solicitud de amparo se allegaron los siguientes documentos:

- Presentación de apoyos ciudadanos que respaldan la iniciativa Unidos Revoquemos a Peñalosa ante la Registraduría Distrital de Bogotá del 3 de mayo de 2017.

- Resolución No. 0171 del 31 de enero de 2017 del Consejo Nacional Electoral, por la cual se fijaron 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.

- Comunicado de prensa No. 167 del CNE sobre la decisión de Sala Plena del 27 de febrero de 2018, por medio del cual se informa:

> *Frente a la actuación administrativa que se adelanta respecto a la revocatoria de mandato del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño, el Consejo Nacional Electoral manifiesta que, teniendo en cuenta el informe presentado por el Fondo Nacional de Financiación Política frente al proceso de revisión y certificación de los estados contables, en sesión de Sala Plena realizada el día de hoy, resolvió ordenar la apertura de investigación administrativa, se formulan cargos y se decretar la práctica de pruebas, en contra del ciudadano Gustavo Merchán Franco, en su calidad de vocero y/o promotor de la iniciativa ciudadana de revocatoria del mandato del alcalde en mención, por la presunta violación de las disposiciones que regulan la presentación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos y por la superación de topes de financiación.*

- Resumen de procedimiento de verificación de firmas de apoyo, radicado No. 597.

- Comunicado de prensa No. 0106 de 2017 de la Registraduría Nacional del 26 de octubre de 2017, en el cual informó sobre la expedición del informe definitivo de verificación de las firmas de apoyo.

- Acción de cumplimiento presentada por Giovanny Flórez contra la Registraduría del 17 de julio de 2017.

- Intervención del senador Robledo en el marco de la acción de cumplimiento.

- Auto del 3 de noviembre de 2017 del Consejo de Estado donde reconoce como interviniente al Senador Robledo en el proceso de acción de cumplimiento.

- Sentencia del Consejo de Estado, del 3 de noviembre de 2017, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.

- Solicitud de aclaración del fallo, del 10 de noviembre de 2017, presentado por el senador Robledo.

- Extracto del salvamento de voto del magistrado Armando Novoa del CNE, sobre la decisión de Sala Plena del 27 de febrero de 2018.

- Documentos de la misión de observación electoral MOE.

TRÁMITE PROCESAL

El 9 de marzo de 2018 se repartió la solicitud de amparo al Magistrado Ponente, el 12 de marzo de 2018 se radicó el proceso en la Secretaría de la Subsección y se ingresó al Despacho, el 13 de marzo de 2018 se admitió la acción de tutela, se vinculó al alcalde mayor de Bogotá y se ordenó dar traslado a las accionadas.

El 16 y 22 de marzo de 2018 se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral para que informaran aspectos relacionados con el proceso de revocatoria del mandato.

El 22 de marzo de 2018 se vinculó al señor Gustavo Merchán Franco, en su calidad de vocero y/o promotor de la iniciativa ciudadana de revocatoria del mandato al alcalde mayor de Bogotá, denominada "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá".

INFORME DE LAS ACCIONADAS

La Registraduría Nacional del Estado Civil, presentó informe el 15 de marzo de 2018, en el que manifestó que el 17 de mayo de 2017 fueron radicados ante la Registraduría los documentos mediante los cuales se detallaba el estado financiero y las cuentas del Comité Promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá"; y que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1757 de 2015, el 18 de mayo de 2017 se remitieron tales documentos al asesor del Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral.

Reiteró que el Consejo de Estado estableció que la entidad competente para emitir la certificación correspondiente al cumplimiento de los topes de gasto es el Consejo Nacional Electoral y no la Registraduría Distrital del Estado Civil, ya que ésta última no es competente para pronunciarse acerca de los estados contables presentados por el señor Gustavo Merchán Franco, vocero de la iniciativa ciudadana.

Consideró la Registraduría que no existe violación al debido proceso, toda vez que esta entidad no es la competente para certificar si se cumple o no con el tope de financiación fijado por el Consejo Nacional Electoral. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015, la Registraduría debe proferir la certificación de cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la revocatoria del mandato, una vez se surtan todas las etapas propias, esto en el entendido que antes se deben cumplir dos condiciones específicas, la primera: que se emita por parte de la dependencia competente, es este caso, la Dirección Nacional de Censo, el informe técnico definitivo sobre la verificación de las firmas de apoyo; y segundo, la certificación emitida por parte del Consejo Nacional Electoral respecto de los estados contables y financieros presentados por el Comité Promotor de la iniciativa de revocatoria, en este caso "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá".

Señaló que, si bien la Registraduría recibió en su oficina de correspondencia los estados financieros y cuentas del comité, de conformidad con los artículos 265 constitucional, 97 y 98 de la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, se remitieron por competencia al Fondo

Nacional de Financiación Política adscrito al Consejo Nacional Electoral, quien a la fecha no ha expedido el certificado correspondiente.

También expuso como argumentos de defensa que i) había una indebida interpretación de los artículos de la Ley 1757 de 2015; ii) se estaba adelantando una investigación administrativa al vocero del Comité Promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá"; y iii) había una falta de legitimación en la causa para actuar por parte de los accionantes.

Aportó los siguientes documentos:

- Fallo de segunda instancia del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, del 3 de noviembre de 2017, dentro de la acción de cumplimiento con radicado No. 25000-23-41-000-2017-01152-01. Actor: Giovanny Flórez Chaparro.

- Solicitud suscrita por los registradores distritales dirigida al Consejo Nacional Electoral, solicitando información acerca del estado actual de la investigación administrativa que se adelanta contra el Comité Promotor.

- Resolución 00654 de 2018, del Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se abre investigación administrativa y se formulan cargos en contra del ciudadano Gustavo Merchán Franco, vocero del comité promotor de revocatoria.

- Copia contestación por parte del Fondo Nacional de Financiación Política, donde informa estado actual de la investigación administrativa adelantada en contra del señor Gustavo Merchán Franco.

- Oficio del 2 de mayo de 2017 suscrito por el señor Gustavo Merchán Franco, en su calidad de vocero de la iniciativa ciudadana.

- Acta 001 de 2017 suscrita entre la Registraduría Distrital del Estado Civil y el vocero del comité promotor.

- Comunicación radicada bajo el No. 001286 del 3 de mayo de 2017 proferida por la Registraduría Distrital (remisión a censo electoral de apoyos)

- Informe financiero del comité promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá", radicado el 17 de mayo de 2017.

- Comunicación radicada bajo el No. 001434 del 18 de mayo de 2017 (remisión al Consejo Nacional Electoral de estados contables).

- Formulario de inscripción del Comité Promotor.

El Consejo Nacional Electoral, presentó informe el 16 de marzo de 2018, en el que señaló que la Registraduría remitió los documentos correspondientes al Fondo Nacional de Financiación Política, adscrito al Consejo Nacional Electoral, ya que tal Fondo es la instancia especializada al interior de la Organización Electoral para la revisión y análisis de

los informes y estados contables de las campañas electorales y de los mecanismos de participación ciudadana, incluido el que nos ocupa.

También señaló que mediante Oficio CNE-FNFP: 2418 del 20 de junio de 2017 se habían formulado observaciones al vocero del comité promotor de este mecanismo de participación ciudadana, y que a través del Oficio CNE.FNFP.3280 del 28 de agosto de 2017, el contador designado por el Fondo Nacional de Financiación Política presentó un Informe sobre los estados contables "UNIDOS REVOCAMOS EL MANDATO DEL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, en el que se evidenciaron una serie de hallazgos de índole contable, los que lo llevaron a concluir que:

> *La información contable y soportes no dan certeza de su relación y orden cronológico de los hechos económicos, según lo estipulado en el decreto 2649 de 1993 titulo III, en el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y que hace referencia a las normas sobre registros y libros.*
>
> *Se evidencian hechos económicos anteriores a la fecha del primer hecho económico relacionado en el libro contable: (...)*
>
> *Se presume una superación de topes de financiación de acuerdo a la resolución 0171 de 2017 articulo 4 [...] se evidencian contribuciones por parte de SINTRA TELEFONOS que superan el 10% permitido por dicha resolución*
>
> *No existe coherencia en el apoyo realizado por el Señor GERMÁN REYES (...)*
>
> *En los hechos económicos evidencia improvisación al momento de realizar el informe contable, ya que la información no se llevó de manera ordenada y soportada.*
>
> *Se evidencian gastos soportados con cuentas de cobro expedidas por personas naturales, gastos realizados en establecimientos que por su naturaleza expiden factura y no allegan esta.*
>
> *En varios comprobantes allegados aparentemente no coincide la firma del beneficiado frente a la firma de la factura o copia del registro único tributario RUT (...)*

Asimismo, señaló que el 27 de febrero de 2018 fue proferida la Resolución No. 0654 por medio de la cual se dispuso abrir investigación administrativa y se formularon cargos en contra del ciudadano GUSTAVO MERCHÁN FRANCO por la presunta violación de las disposiciones que regulan la presentación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de que trata la Ley 1757 de 2015, en la que se concedió un término de quince (15) días al investigado para que presentara sus descargos.

Aseguró la accionada que la mora en la expedición del acto administrativo por medio del cual se abrió investigación obedeció a las varias recusaciones que el señor Gustavo Merchán presentó en contra de distintos magistrados de este organismo, las que debieron ser resueltas en su oportunidad correspondiente, lo que dilató la adopción de la decisión al respecto.

Igualmente, dijo que en las últimas semanas la página web del Consejo Nacional Electoral ha tenido inconvenientes, por lo que se han presentado dificultades con las publicaciones de los actos del CNE.

Indicó que el Consejo Nacional Electoral tiene competencia para investigar las denuncias que se interpongan sobre incumplimiento a las normas que fijen dichos topes, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1757 de 2015. Disposición esta última que es aplicable al caso que nos ocupa en tanto que mediante radicado 201700004698-00 de fecha 27 de junio de 2017 el ciudadano HUMBERTO SIERRA PORTO presentó solicitud de investigación a las cuentas de campaña y fuentes de financiación del Comité Promotor Unidos Revocamos en el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá, con lo que se activó la competencia del CNE en relación con el asunto, por lo que, asegura la accionada, que éste "*dejó de ser el trámite de una simple certificación contable, para ser el trámite de una solicitud formal de investigación*".

En cuanto al término para expedir el certificado contable, dijo que "la ley no ha previsto un término para la expedición de tal certificado tal y como lo expuso el mismo Consejo de Estado en providencia citada en extenso en el acápite de hechos a pesar de lo cual, debe señalarse, que las decisiones en el Consejo Nacional Electoral, en tanto es un órgano colegiado, deben tomarse por la mayoría de los miembros que lo integran a través de su Sala Plena, la que es una mayoría calificada en virtud de lo previsto en el artículo 20 del Código Electoral".

Aunado a lo anterior, argumentó que había falta de legitimación en la causa de los actores, toda vez que no acreditaron ser miembros del Comité Promotor de la revocatoria del mandato. Como precedente se citó la tutela promovida por el ciudadano Mauricio Barón Pinilla y otros, de la que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, M.P. Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon, radicado 25000-23-42-000-2017-04993-00, que fue declarada improcedente en primera instancia y revocada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 1 de febrero de 2018, que declaró la falta de legitimación de los accionantes.

Aportó las siguientes documentales:

- Solicitud de investigación administrativa a las cuentas de campaña y fuentes de financiación del comité promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá", presentada por el señor Humberto Antonio Sierra Porto, apoderado del alcalde Enrique Peñalosa Londoño.

- Resolución No. 0654 de 2017, por medio de la cual se abrió investigación administrativa y se formularon cargos, en contra del ciudadano Gustavo Merchán Franco, por la presunta violación de las disposiciones que regulan la presentación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos y por la superación de topes de financiación de acuerdo a la resolución No. 0171 de 2017, artículo 4 del Consejo Nacional Electoral, dentro de la actuación administrativa, con radicado No. 6413-17. La competencia para adelantar dicho proceso se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 265 constitucional y 39 de la Ley 130 de 1994.

INFORME DE LOS VINCULADOS

El alcalde mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño, presentó informe el 15 de marzo de 2018, en el que señaló que la presente tutela resulta improcedente, en atención a que en la actualidad cursan dos acciones constitucionales[1] con la misma pretensión, esto es, que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral, expedir la certificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de los que trata el artículo 15 de la Ley Estatutaria.

También indicó que no se han cumplido los requisitos establecidos en la Ley 1757 de 2015 para que proceda la revocatoria del mandato y que los accionantes carecen de legitimación en la causa por activa, en atención a que alegan una supuesta vulneración de derechos fundamentales en una actuación administrativa en la que no son parte, pues se trata del proceso de revocatoria iniciado por el Comité Promotor Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá, representado por el vocero Gustavo Merchán, conforme la Resolución 0024 de 12 de enero de 2017 en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

VALIDEZ Y EFICACIA

Esta Subsección es competente para conocer del presente asunto, por el lugar de ocurrencia de los hechos y los demás requisitos de procedibilidad, conforme al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el numeral 2 del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

PROBLEMA Y TESIS CONSTITUCIONAL

Presentación del caso. Lo perseguido con la presente tutela es que el juez constitucional ordene al Consejo Nacional Electoral o al Registrador proferir decisión sobre si se violaron o no los topes de presupuesto para adelantar la correspondiente campaña de revocatoria del mandato, para que, consecuentemente, se emita la correspondiente certificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales. Ello con el objeto de que se continúe con el procedimiento administrativo especial iniciado por el señor Gustavo Merchán Franco, en su calidad de promotor de la revocatoria del mandato "*Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá*". Lo anterior, teniendo en cuenta que, según los accionantes, el día 3 de mayo de 2017 presentaron ante la Registraduría los apoyos ciudadanos, el 17 del mismo mes y año, radicaron los estados financieros y soportes de cuentas del comité promotor, el 25 de octubre de esa anualidad, la Registraduría expidió la primera certificación del cumplimiento del número de apoyos válidos para continuar con el proceso administrativo. En cuanto al segundo requisito, la certificación sobre los topes, hasta la fecha no ha sido expedido, fundado en que el Fondo Nacional de Financiación Política del CNE inició el 27 de febrero de 2018 una investigación administrativa sancionatoria contra el vocero del Comité Promotor.

---

[1] Frente a la afirmación hecha por el alcalde mayor de Bogotá, esta Sala evidenció que la tutela con radicado 25000234200020170573900, de la que conoció en primera instancia la Sección Segunda de este Tribunal, M.P. Luis Gilberto Ortegón Ortegón, se interpuso con el fin de que se ordenara al CNE resolver las recusaciones que se habían presentado en el proceso de verificación de los estados contables (pretensión completamente diferente a la de esta tutela) y frente a la tutela que supuestamente interpuso la señora Flor María Hernández, una vez verificados los sistemas no se encontró la misma.

Problemas Jurídicos: La Sala abordará los siguientes problemas jurídicos constitucionales:

i) ¿Se encuentran legitimados por activa los accionantes, en su calidad de ciudadanos y firmantes de la revocatoria del mandato del alcalde, y el vocero del Comité Promotor de la revocatoria del mandato, quien fue vinculado a la presente acción constitucional?
ii) En caso de haber legitimación en la causa por activa, ¿se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y participación política de los accionantes y del promotor de la revocatoria, en atención a que no se ha expedido el certificado de si se violaron o no los topes y, consecuentemente, no se ha expedido el certificado de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales al que se refiere el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015?

La Sala considera que tanto los accionantes que tienen inscrita su cédula para votar en la ciudad de Bogotá, en su calidad de ciudadanos y firmantes de la revocatoria del mandato, como el promotor de la revocatoria, vinculado, están legitimados para ejercer la presente acción de tutela toda vez que la revocatoria del mandato es una de las facetas del derecho fundamental a la participación política y garantía efectiva del mismo; por tanto, sólo se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber estado inscrito para votar en la ciudad, según lo definió la Corte Constitucional en la sentencia T-066 de 2015, providencia que constituye precedente judicial directo para este caso en concreto.

Atendiendo a lo anterior, la Sala tutelará los derechos fundamentales al debido proceso y participación política de los accionantes y del señor Gustavo Merchán Franco, teniendo en cuenta que el carácter dinámico y temporal del proceso de revocatoria del mandato, exige que dicha actuación administrativa especial culmine, dentro del término estatutario, cierto y razonable, con la certificación sobre el cumplimiento o no de requisitos constitucionales y legales, dentro de los cuales se encuentra la no violación de los topes de financiación de la campaña de revocatoria, fijados por el mismo CNE.

La Sala abordará las siguientes temáticas: i) presupuestos de la acción de tutela; ii) derecho a la participación política; iii) debido proceso administrativo; iv) procedimiento de revocatoria del mandato; y v) efectuará un análisis del caso en concreto.

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES

1.- Normatividad.

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política

> *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública"*, y la acción de tutela *"solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*.

Así mismo, establecen los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991 que la acción de tutela procede "contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito".

2.- Argumentos constitucionales.

De los presupuestos de la acción de tutela. La acción de tutela es un remedio procesal de carácter constitucional para proteger y garantizar de manera efectiva los derechos constitucionales fundamentales de las personas, (i) cuando éstos se encuentren amenazados o violados de manera actual, grave e inminente, (ii) por la acción u omisión de una autoridad pública, (iii) o un particular cuando preste servicios públicos y con dicha conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o el particular se encuentre en estado de subordinación o indefensión, (iv) y siempre que no exista otro mecanismo judicial ordinario de protección idóneo y eficaz para la efectiva garantía del derecho fundamental, (v) o existiendo dicho mecanismo ordinario, la acción se interponga como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable del derecho fundamental, (vi) La acción podrá ser interpuesta ante cualquier juez de la República o quien sea el competente, (vii) y su trámite será informal, sumario y preferente (viii).

El presupuesto previo y elemental es la ocurrencia de "la acción u omisión" de la autoridad pública o particular acusado de amenazar o vulnerar los derechos fundamentales. Es decir, el presupuesto fáctico es una condición ineludible a partir del cual el juez puede entrar a hacer las valoraciones respectivas. Lo anterior no es otra cosa que el deber que tiene el accionante de la carga de la prueba sobre los hechos que quiere hacer valer dentro del proceso y, en el ámbito de la tutela, a pesar que este deber no es absoluto porque es el juez quien tiene la carga oficiosa de garantizar y proteger el derecho fundamental, deben estar acreditados los hechos (acciones u omisiones) sobre las cuales están basadas las amenazas o vulneraciones de los derechos.

Acudir a la acción de tutela es una apropiación directa de la Constitución y de los derechos por parte de quien considera que mediante una "acción u omisión", la administración o el particular afectan sus derechos en cuanto a su disfrute, ejercicio y goce. Este proceso de subjetivación de la Constitución es una nueva cultura de los derechos en el ámbito cotidiano de los ciudadanos que transforma nuestro constitucionalismo político en uno normativo o militante.

Derecho político a la participación como derecho fundamental. Los derechos fundamentales de los colombianos habitan "*en la persona humana*" (Art. 94 CP) pues el Estado "*reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona*" (Art. 5 CP), sin perjuicio de los demás derechos reconocidos en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales sobre los derechos humanos y sus garantías (Art. 93 CP). Todos los derechos consagrados en la Constitución Política tienen vocación de ser garantizados de manera efectiva (Art. 2 CP), por lo tanto, se han

dispuesto mecanismos idóneos y expeditos para su realización en cabeza de los titulares de tales derechos (Art. 86 a 88 CP). La diferencia esencial entre los derechos constitucionales y los derechos fundamentales, está en el grado de efectivización o realización, pues mientras éstos tienen un mecanismo o instrumento constitucional como la tutela, los demás, si bien están señalados en la misma Constitución, se requirió un desarrollo legal para su efectivización.

La participación política (Art. 40 CP) es de aquellos derechos fundamentales nominados que se encuentran consagrados en el capítulo I del título II de la Constitución Política, por tanto, *prima facie,* son pasibles de la protección a través de la acción de tutela (Art. 86 CP). El significado de los derechos políticos como fundamentales, debe ser comprendido dentro del marco de la teoría de los derechos, puesto que aparte de aquellos existen los derechos civiles, de libertad y sociales, los cuales conforman el "*modelo tetra-dimensional de democracia*"[2]

La fórmula jurídico - política del Estado Social de Derecho[3], adoptada por la Constitución Política, estableció un marco jurídico "democrático, participativo y pluralista", fundado en la "dignidad humana y la solidaridad de las personas" (Art. 1 CP). La democracia tiene por lo menos dos grandes modelos: la procedimental o mayoritaria y la constitucional o contra mayoritaria.[4] La Corte ha definido, por ejemplo, la democracia a partir del concepto de pueblo y su papel protagónico y determinante de los derechos, así que aquél: (i) implica el poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar; (ii) a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes; (iii) a través de elecciones, decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, y (iv) directamente o mediado por las organizaciones, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente[5]. Pero, igualmente, la democracia constitucional, contra mayoritaria o sustantiva, es un cambio en la "*naturaleza misma de la democracia*", porque la dimensión formal o procedimental de la política, que se refiere a *"quién y al cómo de las decisiones sus normas sustanciales –aquellas que establecen los principios y derechos fundamentales (....)"*, mientras que la constitucional *"garantiza lo que bien podemos denominar la dimensión material de la "democracia sustancial", que se refiere al qué no puede ser decidido o debe ser decidido por toda mayoría"*[6].

Sobre este particular, el Tribunal Constitucional ha reflexionado respecto de las relaciones entre el Estado y los particulares, las cuales no solamente se trata de procedimiento y formas para el ejercicio del poder y los derechos sino también de garantizar la efectividad de los derechos y libertades públicas (Preámbulo, Art. 1, 2 y 356 CP). Y el artículo 2 específicamente establece que, dentro de los fines esenciales del Estado, está el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida

---

[2] Ferrajoli, Luigi. Democracia y garantismo. Editorial Trotta, Madrid, 2008, pp. 81.
[3] Para la experiencia real del Estado Social de Derecho en el constitucionalismo colombiano ver Pinilla, Campos, Ernesto. ¿Es viable el estado social de derecho en la sociedad colombiana?. En. Pensamiento Jurídico. Número 15, 2002. Revista de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 237-260. También se puede encontrar via electrónica en https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39941/pdf_447
[4] Ferrajoli, Luigi. Democracia y garantismo. Editorial Trotta, Madrid, 2008, pp. 27 y ss. La democracia a través de los derechos. Editorial Trotta, Madrid, 2014, pp. 17 yss.
[5] Corte Constitucional. Sentencia C 150 de 2015.
[6] Ib. pp. 32.

económica, política, administrativa y cultural de la Nación". La Constitución está conformada por valores, principios, carta de derechos, garantías (primarias y secundarias), los cuales son el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico político colombiano[7].

Dentro de este marco, entonces, los derechos políticos, como fueron definidos por la Corte Constitucional en la sentencia T-066 de 2015[8], "*son instrumentos con los que cuentan los ciudadanos para incidir sobre la estructura y el proceso político de los cuales hacen parte. Son potestades que surgen en razón de su calidad de ciudadanos. Como señala la doctrina, los derechos políticos son las "titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se ejerce.*"[9] La Corte diferenció entre democracia representativa y participativa, para señalar que sobre éste último modelo es que debe comprenderse la fundamentalidad de los derechos políticos porque se pasó del derecho a la conformación del poder, a que los ciudadanos pudieran "ejercerlo y controlarlo"[10], como quedó consagrado en el artículo 40 de la Constitución. El "adjetivo de participativo", no es una fina galantería, sino un verdadero principio que busca darle "efectividad a la representación que los gobernantes ejercen"[11], por esta razón, "*la Constitución creó una serie de mecanismos para controlar a estos representantes y garantizar que los gobernantes no se aparten del mandato y de la confianza que los ciudadanos les confieren. Al respecto, la Corte ha precisado que "con esta nueva mirada, no puede entenderse que el derecho político a elegir a los miembros de las Corporaciones públicas de decisión se agote únicamente con el ejercicio al voto.*"[12] Los derechos políticos en cuanto a la partición política se refiere se clasifican en directa (iniciativa legislativa, referendos, consulta popular, entre otros) y de acceso a la función pública y derecho al sufragio activo (activa-pasivo). Concluye en este punto la Corte:

> *En este orden de ideas, los derechos políticos constituyen garantías indispensables para la efectividad de la democracia constitucional, pues sólo si aquellos son eficaces es posible concretar y materializar esta fórmula política. Dicho en otros términos, aunque existen múltiples y disímiles conceptos de democracia, sí es uniforme aceptar que ésta es empírica y normativamente cierta si: i) el régimen constitucional asegura que los ciudadanos, directamente o por intermedio de sus representantes, se gobiernan a sí mismos y gozan de recursos, derechos e instituciones para hacerlo, ii) los gobernados pueden ejercer control político o judicial de los actos de los gobernantes, iii) el sistema garantiza pluralismo, equilibrio de poderes y tolerancia por la diferencia y, iv) los ciudadanos tienen derecho a expresar libremente sus ideas en la contienda electoral y la vida política de la sociedad, sin peligro a represalias*[13]. *(Subrayado nuestro)*

La participación ciudadana efectiva en los procesos de conformación, ejercicio y control del poder como manifestación de los derechos políticos, se encuentra dispuesta en los

---

[7] Corte Constitucional. Sentencia C 089 de 1994.
[8] Con esta sentencia la Corte Constitucional resolvió el proceso de revocatoria de mandato del anterior Alcalde Mayor de Bogotá, señor Gustavo Petro.
[9] Picado, Sonia. 2007. Derechos Políticos como Derechos Humanos. En Tratado de derecho electoral comparado de América Latina — 2ª ed. — México : FCE. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. Pág. 48.
[10] Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[11] Corte Constitucional, sentencia T-066-2015.
[12] Ibid.
[13] En cuanto a los significados, condiciones y "mínimos" de la democracia, se consultó: Del Águila, Rafael. 2009. Manual de Ciencia Política. Sexta Edición. Editorial Trotta.

artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[14] y 6º de la Carta Democrática Interamericana[15], y ha sido tratado por la CIDH en los casos de Yatama contra Nicaragua[16], Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos[17].

En conclusión, los derechos políticos de participación han sido considerados como fundamentales por la Corte, no sólo por su consagración en el artículo 40 de la Constitución Política, sino por su relación esencial con el Estado Social de Derecho y sus fundamentos humanistas, democráticos y participativos[18].

El derecho fundamental de participación en la revocatoria del mandato. La Sala ahora se ocupará de definir si existe el derecho fundamental a la revocatoria del mandato como parte del derecho político a la participación. La Carta Política hace referencia específica a la revocatoria del mandato en dos disposiciones. La primera de ellas, el artículo 40, señala que el derecho a la participación de los ciudadanos se concreta, entre otros, en el derecho a revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezca la ley. A su vez, el artículo 103 lo enuncia como uno de los mecanismos de participación ciudadana. Adicionalmente el artículo 259, aunque no contiene una mención específica de dicha figura, alude al denominado voto programático indicando que quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. El artículo 6 de la Ley 134 de 1994 definió la revocatoria como el derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Según la Corte Constitucional, la revocatoria del mandato consiste en "*la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido (...)*". Igualmente ha advertido que se trata de un instrumento que permite "*el control político directo sobre el poder público*". La Corte ha tenido oportunidad de explicar el fundamento de la revocatoria señalando que "*la estrategia constitucional determina tanto para los gobernantes como para los gobernados, una relación recíproca y de compromiso entre el voto y el cumplimiento del programa electoral.*" Como consecuencia de ello "*las promesas electorales bajo el nuevo esquema constitucional deben cumplirse, lo cual explica que los electores puedan adelantar la revocatoria del mandato*".

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. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios

---

[14] Artículo 23 del Pacto de San José:
"Derechos Políticos// 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".
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".

[15] 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".

[16] Sentencia del 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafos 196 y 206.

[17] Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 166.

[18] Corte Constitucional T-066 de 2015 hace referencia a las sentencias T-469 de 1992, T-045 de 1993, T-050 de 2002, T-1337 de 2001 y C-329 de 2003.

democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social[19].

Específicamente sobre el mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato, al residir la soberanía en el pueblo, como así lo establece el artículo 3o. de la Constitución, éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle "cuentas" por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato. 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. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. No quienes son ajenos a la relación establecida, que en este caso es la de elector-elegido. 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. La revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como quiera que éste conserva el derecho político de controlar al elegido durante todo el tiempo en que el mandatario ejerza el cargo[20].

La Corte Constitucional en la sentencia T-066 de 2015, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la revocatoria del mandato del anterior alcalde mayor de Bogotá, dijo que la revocatoria del mandato es un derecho político "propio de las democracias participativas" y un "mecanismo de control político", porque a través de él se le pide cuentas o controla el mandato o se verifica el cumplimiento del programa de gobierno del candidato elegido[21], está compuesto de tres dimensiones, la subjetiva, la objetiva y la instrumental, las cuales deben ser "***objeto de protección por parte del juez***

[19] Corte Constitucional. Sentencia C 180 de 1994.
[20] Corte Constitucional. Sentencia C 180 de 1994.
[21] Corte Constitucional. Sentencia C 179 de 2002.

constitucional', de acuerdo a los postulados, reglas y procedimientos diseños por la ley, porque

> *Una vez que el Legislador ha regulado la materia, el papel del juez constitucional se fortalece. El juez puede entonces enfocarse en la protección de contenidos y dimensiones específicos, que deben estar garantizados por el derecho a la revocatoria del mandato. Se trata entonces de establecer si la regulación de la revocatoria del mandato permite a los ciudadanos ejercer su derecho fundamental, y contribuye a la realización del principio de democracia participativa. Este papel del juez constitucional se efectúa en dos momentos distintos. Por un lado, verificando que la regulación del derecho cobije los contenidos protegidos mínimos del derecho, que el procedimiento, los requisitos y las cargas que se imponen a los ciudadanos para su ejercicio sean razonables y proporcionados, que la ley no imponga requisitos imposibles, y que no contenga normas contradictorias que lo tornen ineficaz, o que desestimulen su ejercicio. Por el otro lado, una 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.*

Y termina la Corte Constitucional diciendo, de manera taxativa y clara, que la labor del juez constitucional debe estar *"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. (Subrayado nuestro)*

En relación con el aspecto instrumental de la revocatoria del mandato, fue mucho más contundente la Corte en dicha sentencia, porque se busca la eficacia del derecho fundamental a la participación política, por lo tanto "*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". (Subrayado y resaltado nuestro".*[22]

En síntesis, la revocatoria del mandato es una de las garantías esenciales del derecho fundamental a la participación política como elemento esencial de la democracia participativa o constitucional, por eso la intervención del juez constitucional debe estar dirigida a garantizar que el procedimiento administrativo especial regulado por la ley estatutaria se cumpla de manera efectiva y dentro de los términos y condiciones establecidos en la misma, sin que puedan admitirse obstáculos por parte de las autoridades administrativas que hagan inane el derecho fundamental. La Corte en el caso

[22] Corte Constitucional. Sentencia T 066 de 2015.

del anterior Alcalde Mayor de Bogotá fue enfática y clara en esta materia, pues tuteló el derecho político del tutelante y ordenó a la CNE iniciar el proceso, conforme al artículo 67 de la Ley 134 de 1994, y "*actuar en la mayor brevedad posible y sin dilatar el proceso*"[23].

Derecho fundamental al debido proceso administrativo. Por su parte, el derecho fundamental al debido proceso es el principio y garantía que protege los procedimientos administrativos, el cual también tiene arraigo en normas internacionales aprobadas por el Estado Colombiano, concretamente en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos[24], llamado Pacto de San José de Costa Rica, aprobado en la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972[25], y en tal sentido, todos los procedimientos, judiciales o administrativos, deben agotarse, bajo los términos procesales prescritos[26].

El Estado de Derecho esencialmente está fundado en el principio de legalidad, según la cual las autoridades públicas solo pueden actuar a partir de una ley o norma previa[27]. Entonces, es tanto una garantía para los derechos de las personas como un marco de acción dentro del cual la autoridad motiva su actuación. Pero como derecho fundamental, debemos decir se trata de una posición de exigibilidad toda vez que la persona puede tener la confianza legítima que puede atenerse a las reglas que regulan la vida del Estado, en sentido más amplio, de tal forma que él actúa a partir de dichas reglas y es tratado también en concordancia con ellas.

El debido proceso administrativo, como derecho fundamental, se manifiesta a través de un

---

[23] La Corte Constitucional mediante auto 220 de 28 de mayo de 2015, debido a la nueva realidad fáctica y la imposibilidad del cumplimiento de la orden dada en el numeral segundo del fallo, declaró la nulidad "respecto de la orden de continuar con el proceso de revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro". La Corte declaró la nulidad, pero sostuvo que los argumentos seguían siendo correctos. Dijo:
En otras palabras, dado que el proceso de revocatoria se había cancelado un año antes y que ya no se podría elegir a un nuevo alcalde de Bogotá en las condiciones que motivaron a la ciudadanía a impulsar el mencionado proceso, es que la Sala Plena se pregunta ¿cómo podría, en estas circunstancias, ser efectiva entonces la orden proferida en la sentencia T-066 de 2015? Para la Corte, en estas condiciones tan particulares, es forzoso concluir que la orden -al reactivar la realización de un proceso incierto- no podía ser efectiva ni garantizar ningún derecho fundamental en la actualidad.
En este sentido, la Corte constata que si **bien la argumentación de la sentencia T-066 de 2015 es correcta respecto de la afectación de los derechos políticos del accionante ante la omisión en realizar en tiempo la revocatoria por parte de la Registraduría**, también lo es que en las circunstancias expuestas -en términos de oportunidad de la revocatoria y de la pretensión original-, no tenía sentido continuar con un proceso terminado y en el que los mismos promotores de la iniciativa ya no estaban interesados, como lo señaló el señor Miguel Gómez -principal promotor de la iniciativa-, puesto que perdió la razón de ser que tenía cuando se impulsó originalmente. (Subrayado y resaltado nuestro).

[24] La Convención Interamericana de Derechos Humanos, dispone en el artículo 8º numeral 1º, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. Lo anterior implica, entre otras cosas, que los procesos o procedimientos que se surtan al interior de cada Estado, parte de la Convención, deben efectuarse sin dilaciones injustificadas.

[25] el cual es aplicado en el ordenamiento interno y concretamente, en actuaciones judiciales y administrativas, en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, es decir, conforme al bloque constitucional, que señala que los tratados y convenios internacionales aprobados por el Congreso, que reconocen derechos humanos, prevalecen en el orden interno y los derechos (como el debido proceso) y deberes estipulados en la Carta Superior, se deben interpretar conforme a dichos tratados. De esta manera, el debido proceso, como garantía fundamental, debe interpretarse a la luz de los tratados internacionales aprobados y ratificados por Colombia.

[26] Constitución Política. Artículo 29. "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

[27] En este sentido, son garantías que establece el debido proceso las siguientes: **(i)** ser oído antes de la decisión, **(ii)** participar en el proceso desde su inicio hasta su culminación, **(iii)** solicitar y aportar pruebas, **(iv)** la motivación de las decisiones, **(v)** las notificaciones oportunas y de conformidad con la ley, **(vi)** ejercer el derecho de contradicción, **(vii)** la posibilidad de impugnar las decisiones, entre otros.

conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que se derivan de la propia Constitución Política (Art. 6, 29, 121, 122 y 209). Este marco se conoce en el derecho administrativo como el bloque de legalidad, en tanto que no solamente es un simple seguimiento de reglas y procedimientos formales, sino que tiene un sentido axiológico y ontológico en la construcción de Estado de Derecho y ciudadanía. El derecho fundamental al debido proceso se sigue tanto en las decisiones judiciales como en las actuaciones administrativas.

Ahora bien, la persona que se encuentra vinculada a una actuación administrativa, iniciada a petición de parte o de oficio, frente a la autoridad pública tiene derecho a "obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto" (Art. 5.1 CPACA) y a "conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite" (Art. 5.2 ib), así mismo los funcionarios tienen el deber de información "completa y actualizada" de los "procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad" (Art. 8.4 ib). Es decir, la información y orientación son elementos de las actuaciones administrativas que deben ser adecuadas e idóneas a las capacidades de las personas que estén vinculadas a ellas, puesto que cada situación particular tendrá que ser tenida en cuenta al momento de la toma de las decisiones sobre los derechos de las personas en cuanto a la atribución de bienes y servicios, pues las actuaciones administrativas tienen como finalidad "proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas... y el cumplimiento de los fines estatales" (Art. 1 ib) y cuando terminan con un acto administrativo lo que pretenden es que se cree, modifique o extinga un derecho particular y concreto, es decir, según las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

La Corte Constitucional, en sentencia T-753 de 2006, dijo:

> *En conclusión, el derecho al debido proceso administrativo es definido, como **(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa **(ii)** que guardan relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal*[28]*. El objeto de esta garantía superior es **(i)** procurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus actuaciones, y **(iii)** salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*[29]*.*

a. <u>Procedimiento administrativo especial de revocatoria del mandato.</u> El proceso de revocatoria del mandato se encuentra establecido en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y contempla las siguientes etapas:

1. **Inscripción.** 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.**

---

[28] Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que "El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general".
[29] Ibídem.

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

Hecha la inscripción, la Registraduría cuenta con un **plazo** de ocho (8) días para **verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa**, a partir del cual el Comité contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.

Se pueden **inscribir iniciativas** para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido **12 meses contados a partir del momento de posesión** del respectivo alcalde o gobernador **y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.**

2. **Recolección de los apoyos ciudadanos.** La Registraduría del Estado Civil diseña el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que deben ser entregados gratuitamente al promotor de la revocatoria del mandato.

   El requisito para que la revocatoria directa supere la etapa de recolección de apoyos consiste en presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinada en la Constitución y esta ley, esto es, 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.

   Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. El Registrador dispone de 15 días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con 6 meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa.

   Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismo de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil debe realizar la correspondiente verificación en un plazo máximo de 45 días calendario, contados a partir de la entrega de dichos formularios.

3. **Entrega de los formularios y estados contables de la campaña de recolección de apoyos, a la Registraduría.** 15 días después de la entrega de los formularios de recolección de firmas, el comité promotor de la revocatoria del mandato debe entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables deben figurar los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realizó durante la campaña respectiva.

Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos. Es tarea del Consejo Nacional Electoral fijar anualmente las sumas máximas de dinero que se pueden destinar en la recolección de apoyos y fijar la suma máxima que cada ciudadano u organización puede aportar a la campaña de recolección de apoyos.

En todo caso, ninguna campaña puede obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el 10% de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

Certificación emitida por el Registrador. Vencido el término de verificación (45 días calendario, contados a partir de la entrega de dichos formularios), el respectivo Registrador del Estado Civil debe certificar 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.

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

4. **Votación.** Dentro de los 8 días siguientes a la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, debe fijar fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y debe adoptar las demás disposiciones necesarias para su ejecución. La revocatoria del mandato debe realizarse dentro de un término no superior a 2 meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría.

   En la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 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.

De una lectura juiciosa de la Ley Estatutaria 1757 de 2015[20], se advierte que:

- ✓ Son dos los requisitos que deben cumplirse para que proceda la convocatoria a votación de una revocatoria directa: **i)** cumplir con el número de apoyos ciudadanos exigidos; y **ii)** no superar los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral para realizar la correspondiente campaña de revocatoria del mandato.

[20] La revisión automática de esta ley estatutaria la llevó a cabo la Corte Constitucional con sentencia C-150 de 2015.

- ✓ Sobre la verificación del primer requisito, el artículo 14 ibídem es claro en establecer que debe ser realizada por la Registraduría del Estado Civil dentro de los 45 días calendario, siguientes a la entrega de los formularios.

- ✓ Respecto a la verificación del segundo requisito, aunque no se estableció un plazo en la Ley, ni a cargo de quién estaba, tal vacío debe suplirse teniendo en cuenta que:

  - Conforme al artículo 15 ibíd. dentro del mismo término para la verificación del cumplimiento del primer requisito, esto es, 45 días calendario, el Registrador del Estado Civil debe certificar el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

  - La no superación de los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral para realizar la correspondiente campaña de revocatoria del mandato, es un requisito legal para la procedencia de la revocatoria del mandato.

  - Con fundamento en el artículo 265 constitucional, el Consejo Nacional Electoral debe regular, inspeccionar, vigilar y controlar, toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.

  - Conforme lo señaló el Consejo de Estado en la providencia del 3 de noviembre de 2017[31], "la documentación de carácter contable que entrega la campaña está sometida a estudio por parte del Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, que debe decidir si los gastos estuvieron dentro de los límites fijados por la Resolución 171 de 2017 para el trámite de la iniciativa"

    En cuanto al término para que el Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral realice la correspondiente verificación, el Consejo de Estado estableció[32]:

    Al regular la entrega de los estados financieros de la campaña y la fijación de las suma máximas que pueden destinarse para tales efectos, la Ley 1757 de 2015 y la Resolución 171 de 2017 no establecieron un término específico en el cual deba expedirse la certificación sobre los topes de gastos a cargo del Consejo Nacional Electoral.

    Lo anterior no significa que la entidad no deba actuar dentro de un ***plazo razonable*** *para la emisión del documento que acredite la observancia de los límites de financiación, dada la importancia que tiene el ejercicio de los diferentes mecanismos*

[31] Consejo de Estado. Sección Quinta. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 25000-23-41-000-2017-01152.
[32] Consejo de Estado. Sección Quinta. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 25000-23-41-000-2017-01157.

> *de participación democrática, entre ellos la revocatoria del mandato de los alcaldes y gobernadores.*

Lo anterior permite establecer que la función de verificar la no superación de los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral para realizar la correspondiente campaña de revocatoria del mandato se encuentra a cargo del Consejo Nacional Electoral y que **el plazo razonable** para ello es de 45 días calendario, contados a partir de la entrega de los formularios con los apoyos ciudadanos correspondientes, en atención a que es en dicho término en el que la Registraduría del Estado Civil, con base en el informe que emita el Consejo Nacional Electoral, debe certificar el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática, siendo la no violación de los topes un requisito legal. Una conclusión diferente a la anterior implicaría necesariamente un flagrante desconocimiento a la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

b. Precedente administrativo - Otros casos de revocatoria del mandato.

Aunado a lo antes expuesto, se tiene que el vacío normativo que dejó la Ley Estatutaria 1757 de 2015 debe llenarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011[33], el cual reza:

> *Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias* ***de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.*** *Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*

Así, se advierte que en otros casos en los que se ha hecho uso del mecanismo de participación democrática de la revocatoria del mandato, se ha cumplido con el anterior plazo razonable, tanto para los casos en los que se cumple con los requisitos, como los que no. Veamos:

Mediante Resolución No. 002 de 19 de julio de 2017[34], el Registrador Municipal del Estado Civil de San Martín – Cesar, certificó el número total de apoyos consignados, validos, nulos y el NO cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato de carácter municipal.

En dicho proceso de revocatoria del mandato se agotaron las siguientes etapas, en los siguientes plazos:

---

[33] Ver Corte Constitucional sentencia C-634 de 2011 y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de septiembre de 2017, Radicación número: 68001-23-31-000-2009-00295-01(57279), CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
[34] Acto Administrativo consultado en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 23 de marzo de 2018. https://wsr.registraduria.gov.co/-Resoluciones,4048-.html

- Inscripción ante la Registraduría. El 19 de enero de 2017 se realizó la inscripción del mecanismo de participación ciudadana "Revocatoria de mandato juntos podemos revocar", ante la Registraduría Municipal del Estado Civil de San Martín – Cesar.
- Certificación del cumplimiento de requisitos. El 8 de febrero de 2017 la Registraduría certificó el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para adelantar el proceso de revocatoria.
- Entrega de formularios. El Registrador Municipal entregó el formulario de recolección de apoyo debidamente diseñado.
- Entrega de apoyos ciudadanos. El 17 de abril de 2017, el vocero del comité promotor entregó la totalidad de formularios de apoyo ciudadano diligenciados.
- Verificación de apoyos ciudadanos. El 18 de abril de 2017 se remitieron los formularios a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

  El 30 de mayo de 2017 el Director de Censo Electoral dio traslado al vocero de la revocatoria de informe técnico del proceso de verificación de firmas, apoyo por apoyo.

  Dentro de los 5 días hábiles siguientes el vocero de la revocatoria ejerció su derecho de contradicción.

  Una vez ejercida la correspondiente contradicción, se emitió el informe técnico definitivo del proceso de verificación de las firmas de apoyo por la Registraduría Nacional del Estado Civil – Dirección de Censo Electoral.
- Verificación de los estados contables. El 18 de julio de 2017 el Consejo Nacional Electoral certificó que los estados contables reflejaban que la campaña no había excedido los topes individuales y generales de financiamiento permitidos y que los estados contables fueron entregados EXTEMPORANEAMENTE de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 y el parágrafo del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.
- Certificación definitiva de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales. El 19 de julio de 2017 la Registraduría expidió la correspondiente certificación del número total de apoyos consignados, validos, nulos y el no cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato.

Mediante Resolución No. 003 de 14 de junio de 2017[35], el Registrador Municipal del Estado Civil de Sogamoso – Boyacá, certificó el número total de apoyos consignados, validos, nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato de carácter municipal.

En dicho proceso de revocatoria del mandato se agotaron las siguientes etapas, en los siguientes plazos:

[35] Acto Administrativo consultado en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 23 de marzo de 2018. https://wsr.registraduria.gov.co/-Resoluciones,4048-.html

- Inscripción ante la Registraduría. El 6 de marzo de 2017 se realizó la inscripción del mecanismo de participación ciudadana "Revocatoria de mandato a Sandro Néstor Condía Pérez, Alcalde de Sogamoso Periodo 2016 - 2019", ante la Registraduría Municipal del Estado Civil de Sogamoso – Boyacá.
- Certificación del cumplimiento de requisitos. El 13 de marzo de 2017 la Registraduría certificó el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para adelantar el proceso de revocatoria.
- Entrega de formularios. El 14 de marzo de 2017 el Registrador Municipal entregó el formulario de recolección de apoyo debidamente diseñado.
- Entrega de apoyos ciudadanos. El vocero del comité promotor entregó la totalidad de formularios de apoyo ciudadano diligenciados.
- Verificación de apoyos ciudadanos. El 11 de abril de 2017 se remitieron los formularios a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
  El 24 de mayo de 2017 el Director de Censo Electoral dio traslado al vocero de la revocatoria de informe técnico del proceso de verificación de firmas apoyo por apoyo.
  El 31 de mayo de 2017 el vocero de la revocatoria ejerció el derecho de contradicción.
- Verificación de los estados contables. El 10 de mayo de 2017 el Consejo Nacional Electoral certificó que los estados contables reflejaban que la campaña no había excedido los topes individuales y generales de financiamiento permitidos y que los estados contables fueron entregados dentro del término establecido en el artículo 11 y el parágrafo del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.
- Certificación definitiva de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales. El 14 de junio de 2017 la Registraduría expidió la correspondiente certificación del número total de apoyos consignados, validos, nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato.

Mediante Resolución No. 005 de 27 de julio de 2017[36], el Registrador Municipal del Estado Civil de Villamaría – Caldas, certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato de carácter municipal.

En dicho proceso de revocatoria del mandato se agotaron las siguientes etapas, en los siguientes plazos:

- Inscripción ante la Registraduría. El 5 de enero de 2017 se realizó la inscripción del mecanismo de participación ciudadana "Revocatoria de mandato alcalde de Villamaría (Caldas) Juan Alejandro Holguín Z.", ante la Registraduría Municipal del Estado Civil de Villamaría – Caldas.
- Certificación del cumplimiento de requisitos. El 26 de enero de 2017 la Registraduría certificó el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para adelantar el proceso de revocatoria.

[36] Acto Administrativo consultado en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 23 de marzo de 2018. https://wsr.registraduria.gov.co/-Resoluciones,4048-.html

- Entrega de formularios. El 26 de enero de 2017 el Registrador Municipal entregó el formulario de recolección de apoyo debidamente diseñado.
- Entrega de apoyos ciudadanos. El 7 de abril de 2017 el vocero del comité promotor entregó la totalidad de formularios de apoyo ciudadano diligenciados.
- Verificación de apoyos ciudadanos. El Registrador remitió los formularios a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
  El 17 de mayo de 2017 el Director de Censo Electoral dio traslado al vocero de la revocatoria de informe técnico del proceso de verificación de firmas apoyo por apoyo.
- Verificación de los estados contables. El 25 de julio de 2017 el Consejo Nacional Electoral certificó que los estados contables reflejaron que la campaña no había excedido los topes individuales y generales de financiamiento permitidos.
- Certificación definitiva de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales. El 27 de julio de 2017 la Registraduría expidió la correspondiente certificación de cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato.

Procedimiento administrativo de la revocatoria del mandato del ex alcalde Gustavo Petro. La Corte Constitucional en la sentencia T-066 de 2015 estudió el procedimiento administrativo llevado a cabo para el caso del ex alcalde Gustavo Petro. Por su importancia y trascendencia para el caso, en cuanto precedente administrativo respecto del término razonable aplicable y las autoridades electorales competentes, se transcribirá así:

Fecha	***Actuación/Resolución/Decreto***
2 de enero de 2013	*Escrito radicado por el representante a la Cámara, Miguel Gómez, ante la Registraduría Distrital con el asunto "Justificación Revocatoria del Mandato del Alcalde Mayor de Bogotá D.C."*
18 de abril de 2013	*Radicación de apoyos a los solicitantes de la revocatoria, ante Registradores Distritales.*
31 de julio de 2013	*Resolución No. 1019 expedida por los Registradores Distritales del Estado Civil "por la cual se certifica el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para convocar a votaciones con fines de revocatoria de mandato en Bogotá D.C"*
6 de septiembre de 2013	*Resolución No. 1209 expedida por los Registradores Distritales "por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el doctor Luis Nelson Fontalvo Prieto apoderado del doctor Gustavo Francisco Petro Urrego Alcalde Mayor de Bogotá D.C. en contra de la Resolución No 1019 del 31 de julio de 2013"*
17 de septiembre de 2013	*Resolución No. 13806 "por la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra acto administrativo – Resolución No. 1019 del treinta y uno (31) de julio de 2013, proferido por la Registraduría Distrital del Estado Civil"*
3 de enero de 2014	*Resolución No. 008 expedida por los Registradores Distritales del Estado Civil, se convocó a los ciudadanos de Bogotá a consulta popular con fines de revocatoria del mandato del Alcalde, para el día 2 de marzo de 2014.*
14 de febrero de 2014	*Resolución No. 465 del Ministerio de Hacienda "por la cual se efectúa una distribución en el presupuesto de gastos y funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2014" asignó los recursos para la organización de las elecciones.*
14 de febrero de 2014	*Resolución No. 183 de 2014 expedida por los Registradores Distritales "por medio de la cual se modifica la fecha para la votación de la consulta popular con fines de*

	revocatoria de mandato del Alcalde mayor de Bogotá (...)" y la establece para el 6 de abril de 2014, pues antes fue imposible cumplir porque ante la tardía destinación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda, no se pudo realizar la etapa precontractual en debida forma.

CASO EN CONCRETO

1. Precisión del caso.

La revocatoria del mandato se encuentra contemplada en los artículos 40 y 103 constitucionales; y regulada en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, en la que se establecieron como requisitos para la procedencia de tal mecanismo de participación: i) contar con el número de apoyos ciudadanos que exige la ley; y ii) no exceder los topes de recursos que se pueden utilizar para la campaña de revocatoria, establecidos por el Consejo Nacional Electoral anualmente, mediante acto administrativo de carácter general y abstracto.

La misma Ley Estatutaria señala que una vez verificado el cumplimiento de los anteriores dos requisitos, la Registraduría del Estado Civil debe emitir el certificado de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales dentro de los 45 días calendario siguientes a la radicación de los apoyos ciudadanos, a fin de continuar con el proceso de revocatoria del mandato.

Que el 3 de mayo de 2017 se radicaron ante la Registraduría los apoyos ciudadanos que respaldan la iniciativa de revocatoria del mandato; que el 17 de mayo de 2017 se radicaron los estados financieros y soportes de cuentas del comité promotor de la revocatoria del mandato[37]; que no se ha certificado aun por parte del Consejo Nacional Electoral la violación o no de los topes establecidos por la misma entidad; que hasta la fecha de presentación de esta acción de tutela no se ha emitido, por la Registraduría, el certificado de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales, al que hace referencia el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015, a fin de continuar con el proceso de revocatoria del mandato; en consecuencia, los accionantes, en su calidad de firmantes de la revocatoria del mandato, persiguen con la presente tutela que el juez constitucional ordene al Consejo Nacional Electoral o al Registrador Nacional emitir la certificación de si se violaron o no los topes de presupuesto para adelantar la correspondiente campaña de revocatoria del mandato. Y de esta manera, se emita la certificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales. Ello con el objeto de que se continúe con el procedimiento administrativo especial iniciado por el señor Gustavo Merchán Franco, en su calidad de vocero del Comité Promotor de la Revocatoria del Mandado "*Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá*".

[37] El 25 de octubre de 2017, la Registraduría expidió la primera certificación del cumplimiento del número de apoyos válidos para continuar con el proceso administrativo. En cuanto al segundo requisito, la certificación sobre los topes, hasta la fecha no ha sido expedido, fundado en que el Fondo Nacional de Financiación Política del CNE inició el 27 de febrero de 2018 una investigación administrativa sancionatorio contra el vocero del Comité Promotor.

2. El debate constitucional.

Atendiendo a la acción de tutela presentada y a los informes allegados por las accionadas y por el alcalde mayor de Bogotá, quien fue vinculado al presente proceso, la Sala debe resolver por lo menos los dos siguientes debates constitucionales.

En primer lugar, debe establecerse si los accionantes, en su calidad de ciudadanos y firmantes de la revocatoria del mandato del alcalde, y el vocero del Comité Promotor de la revocatoria del mandato, quien fue vinculado a la presente acción constitucional, se encuentran legitimados en el presente proceso por activa, esto es, si con la omisión de las entidades accionadas en emitir los correspondientes certificados de violación o no de topes; y de cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales, se les violan o desconocen sus derechos fundamentales a la participación política y debido proceso, establecidos en los artículos 40 y 29 constitucionales, respectivamente.

Una vez superado el anterior debate, debe establecer la Sala si se violan los derechos fundamentales al debido proceso y participación política de los accionantes y del vocero del Comité Promotor, en atención a que no se ha expedido el certificado de si se desconocieron o no los topes de financiación y, consecuentemente, no se ha expedido el certificado de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales al que se refiere el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

3. Legitimidad en la causa.

a. Por activa.

Respecto a la legitimación por activa para interponer la acción de tutela con el fin de requerir la protección de sus derechos políticos, vale indicar que la Constitución señala en el numeral 2 del artículo 40 que todo ciudadano puede tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; y el artículo 103 de la Carta indica que los mecanismos de participación –incluida la revocatoria- serán reglamentados por la ley. Por lo tanto, los ciudadanos, en general, son titulares de tales derechos fundamentales, pero el ejercicio de los mismos está precisado en las disposiciones legales que reglamentan dichas potestades. Es relevante entonces analizar las reglas específicas de legitimación por activa esbozadas por la Corte Constitucional en relación con las tutelas que exigen la protección de los derechos políticos, en las cuales se tiene en cuenta la configuración legal para determinar si es posible hacer uso de la acción de tutela.

Así pues, tratándose de tutelas dirigidas a solicitar la protección del derecho a la representación efectiva, la Corte Constitucional ha indicado que *"para determinar si una persona está o no legitimada para incoar la acción de tutela en ese tipo de eventos, considerando la naturaleza propia del derecho -sobre el cual la Sala volverá más adelante-, en la sentencia T-1337 de 2001 la Corte fijó la necesidad de comprobar si quien alega la*

afectación ejerció efectivamente su derecho al voto, sin que ello signifique una exigencia para el sufragante de demostrar cuál fue la persona o la lista por la cual votó."[38]

Sobre el particular, vale la pena citar *in extenso* la sentencia T 066 de 2015, cuando al definir la legitimación en la causa por activa de los accionantes en la tutela a propósito de la revocatoria del anterior alcalde mayor de Bogotá, la Corte Constitucional precisó que es "*razonable que sólo tengan legitimación quienes entregaron esa representación... [y] desproporcionado exigir a un ciudadano que pruebe que votó por determinado candidato... reconocer legitimidad a quienes demuestren que han ejercido su derecho al voto*"[39]. Y continúo precisando:

> *De acuerdo con la Ley 741 de 2002, es posible concluir que los ciudadanos de Bogotá pueden presentar peticiones de revocatoria y concurrir a la consulta con fines de revocar al mandatario distrital.* ***En consecuencia, la Sala estima que basta con demostrar la inscripción de la cédula en Bogotá, para constatar la legitimidad por activa de quien reclame el ejercicio del derecho político a hacer uso de la revocatoria del mandato.***
>
> *Entonces, corresponde a esta Corporación analizar si las actuaciones de la entidad accionada, produjeron una restricción no permitida de los derechos políticos del accionante, que como ha expresado esta Corporación, son objeto de protección a través de la acción de tutela por tratarse de derechos fundamentales. En relación con estos derechos, también ha admitido la Corte la procedencia de la acción de tutela.*[40]

Descendiendo al caso en concreto, se encuentra que los accionantes Álvaro Argote, Germán Navas Talero, Alirio Uribe, Celio Nieves, Manuel Sarmiento, Sergio Fernández, María E. Botero y Xinia Navarro, se encuentran legitimados en la causa por activa en el presente trámite constitucional, en atención a que una vez verificada la página de la Registraduría Nacional[41] se pudo evidenciar que todos tienen inscrita su cédula en Bogotá.

Finalmente, la Sala advierte que fue vinculado al presente trámite constitucional, el vocero de la iniciativa de revocatoria del mandato, señor Gustavo Merchán Franco, quien se encuentra legitimado en la causa por activa. Se precisa que su vinculación al proceso se realizó en atención a que el juez constitucional tiene esta facultad para hacer posible que las acciones de tutela no sean simples procedimientos formales sino sustanciales que resuelven los problemas sobre la vulneración o amenaza contra los derechos fundamentales.[42]

b. Por pasiva.

En cuanto a la **legitimidad por pasiva**, esta Sala encuentra que los demandantes presentaron la tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, y quienes han dado respuesta a la acción han sido la Registraduría Distrital del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral. Igualmente, quienes han adelantado actuaciones y de quien se reclama la omisión es de dichas entidades.

---

[38] Corte Constitucional, sentencia T-516 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio.
[39] Ver sentencias T-1337 de 2001 y T-516 de 2014
[40] Ver: Sentencia T-131 de 2005 y SU-712 de 2013.
[41] Página web de la Registraduría Nacional. Puesto de votación. Consultada el 28 de marzo de 2018. https://consulta.infovotantes.co/#/consultaLugarVotacion
[42] Ver Corte Constitucional Autos 256/06, 414 A/15, 128/12

Al respecto vale señalar que las actuaciones de los Registradores Distritales se han emitido acorde con lo dispuesto en el Decreto 1010 de 2000 *"por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil"*. Específicamente, los funcionarios han respaldado sus decisiones en, primero, el artículo 5 del citado decreto, que indica que es función de la Registraduría Nacional dirigir y organizar los mecanismos de participación[43]; y segundo, el literal a) numeral primero del artículo 46 del mismo decreto que establece la obligación específica de los Registradores Distritales de *"organizar y vigilar los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana que corresponde a su circunscripción electoral"*[44]. Por lo tanto, encuentra esta Sala que la función correspondiente a la Registraduría Nacional de organizar los mecanismos de participación, en este caso era llevada a cabo en la circunscripción de Bogotá por la Registraduría Distrital, de acuerdo con la normatividad de este organismo. Además, teniendo en cuenta que el artículo 19 del Decreto referenciado señala que la Registraduría del Distrito representa a la Registraduría Nacional en el territorio de su jurisdicción[45], es aceptable que la tutela se presente contra la Registraduría Nacional por las acciones concretas adelantadas por la Registraduría Distrital, pues esta última representa al nivel nacional en Bogotá. En consecuencia, se cumple el requisito de legitimación por pasiva.

4. Requisitos de procedibilidad de la tutela.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional[46] ha afirmado de manera reiterada y continua la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos políticos, a pesar de la existencia de otros medios de defensa. Ello se debe, en términos generales, al carácter fundamental que se reconoce a los derechos políticos dentro de nuestro ordenamiento constitucional, y ya en los casos específicos, a que las acciones judiciales principales no son idóneas o lo suficientemente eficaces para proteger los derechos fundamentales invocados.

La Corte ha sido especialmente enfática en relación con la eficacia de los medios que se presentan como principales para proteger los derechos políticos. Como se mencionó anteriormente, el carácter dinámico de las democracias, en las que los ciudadanos periódicamente eligen a sus gobernantes, hace que el elemento temporal de los derechos políticos resulte especialmente relevante. La importancia de este elemento temporal ha llevado a que esta Corporación considere justificada la intervención urgente del juez de tutela en casos que involucran derechos políticos. En consecuencia, esta Corte ha conocido de fondo controversias presentadas en sede de tutela que involucran derechos tales como la representación. Así lo explicó la Corte en la **sentencia SU-712 de 2013**:

---

[43] El artículo 5 del Decreto 1010 de 2000 señala: "Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes: (...) núm 11: 11. Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales."

[44] El artículo 46 del Decreto 1010 de 2000 señala: "Las delegaciones departamentales y la Registraduría del Distrito Capital, sirven de apoyo al ejercicio de las funciones atribuidas a los Delegados del Registrador Nacional y a los registradores del Distrito Capital, de conformidad con las normas constitucionales y legales. Además de su objetivo establecido en el presente decreto, ejercen en especial las siguientes funciones generales: 1. Asuntos electorales. a) Organizar y vigilar los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana que corresponde a su circunscripción electoral; (...)"

[45] El artículo 19 del Decreto 1010 de 2000 señala "Es objetivo de las delegaciones departamentales, y las registradurías municipales, especiales y la del Distrito Capital representar a la Registraduría Nacional del Estado Civil en el territorio de su jurisdicción. (...)"

[46] Corte Constitucional. Sentencia T 066 de 2015.

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

En relación con la tutela del caso de la referencia, esta Sala debe decidir si la controversia planteada por los accionantes puede ser resuelta por el juez constitucional, esto es, debe determinar si la acción de tutela en el presente caso cumple con el requisito de inmediatez y subsidiariedad.

a. Inmediatez.

En el presente asunto se advierte el cumplimiento de los requisitos para que proceda la acción de tutela, en atención a que i) se trata de la violación actual, grave e inminente de los derechos fundamentales al debido proceso y participación política del señor Gustavo Merchán Franco, vocero del comité promotor de la revocatoria del mandato "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá" y de los accionantes; toda vez que ii) el Consejo Nacional Electoral ha incumplido con su obligación de emitir la certificación acerca de si se cumplieron los topes o no fijados por la misma entidad para las campañas de revocatoria directa, desconociendo así el precedente administrativo y el término dispuesto en la Ley 1757 de 2015 para que la Registraduría emita la certificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales necesarios para proceder a convocar a votaciones para la revocatoria del mandato.

b. Subsidiariedad.

En relación con el **requisito de subsidiariedad** para definir la procedencia de la acción, esta Sala encuentra que la acción de tutela es procedente porque **no existen acciones judiciales idóneas** para resolver la controversia planteada por el accionante y proteger de forma efectiva los derechos involucrados, como se explicará a continuación.

Para empezar, vale precisar que los accionantes no están reprochando la validez de acto administrativo alguno. Lo que se reprocha es la omisión de la Registraduría y del Consejo Nacional Electoral de emitir la certificación de verificación de topes y la certificación de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales a que se refiere el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015. En consecuencia, solicitan que se dé continuidad al trámite del procedimiento de revocatoria. Así pues, a la luz de tales pretensiones, la Sala revisará si se cumple el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

Desde esta perspectiva es preciso concluir que los accionantes no cuentan con otro mecanismo judicial ordinario de protección idóneo y eficaz para la efectiva garantía de los derechos fundamentales al debido proceso y participación política, por cuanto no existe acto administrativo para demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa y se trata de una omisión de una entidad pública que está generando una violación grave e inminente de derechos fundamentales. Sobre el particular resalta la Sala que la mora en el cumplimiento de las funciones por parte del Consejo Nacional Electoral implica necesariamente desconocer por completo el derecho a la participación política, pues pierde toda razón de ser el proceso de revocatoria del mandato, si no se le da el trámite

célere que la misma Ley Estatutaria impone, sobre todo si se tiene en cuenta que el mandato del alcalde mayor de Bogotá finaliza el próximo año. Importante es advertir que el proceso de revocatoria del mandato del que aquí se discute se inició el 12 de enero de 2017, habiendo transcurrido más de 14 meses sin que haya finalizado el procedimiento administrativo, cuando lo normal y lo que ha ocurrido en otros procesos de revocatoria del mandato, como los antes reseñados, es que el proceso administrativo no tiene una duración superior a 6 o 7 meses. Este precedente administrativo, conforme al artículo 10 del CPACA, se convierte en una sub regla de obligatorio cumplimiento para la misma entidad electoral, es decir, tanto el CNE como la Registraduría, están obligados a respetar dicha sub regla relacionada con el procedimiento y el plazo, pues esta coherencia mínima del sistema jurídico administrativo es lo que permite la realización de la igualdad de trato del grupo de ciudadanos que ahora buscan ejercer sus derechos políticos.

Ahora bien, como el tema de la procedencia frente a la omisiones relacionadas con el procedimiento administrativo especial de la revocatoria del mandato ya fue analizado de manera extensa por la Corte Constitucional en la sentencia T-066 de 2015, la Sala acoge en su integridad el precedente judicial puesto que el derecho fundamental a la participación política para la revocatoria del mandato vulnerado por el CNE y el Registrador tiene un carácter temporal y dinámico que al no permitirse u obstaculizarse el ejercicio efectivo y oportuno del mismo, puede resultar inane.

5. Derechos fundamentales alegados como violados.

a. Participación política.

Los accionantes, en la presente acción de tutela solicitan la protección de una serie de derechos que pueden catalogarse como derechos políticos. Los derechos invocados comportan la facultad de los ciudadanos para intervenir en el direccionamiento de los asuntos públicos. Específicamente, les permiten a estos ciudadanos controlar el ejercicio del poder político de los gobernantes, asegurando la efectividad de la representación a través de la revocatoria de su mandato.

Como se señaló anteriormente, corresponde a esta Sala establecer si el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría vulneró los derechos políticos de los accionantes y del vocero promotor de la revocatoria al omitir certificar el cumplimiento o no de los topes fijados por el CNE y la certificación del cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales de la revocatoria del mandato.

Descendiendo al caso concreto, de la revisión del expediente se observa que:

1.- **El 12 de enero de 2017,** se emitió la resolución 0024, por medio de la cual la Registraduría Distrital del Estado Civil, reconoció al señor Gustavo Merchán Franco como vocero – promotor de una inscripción de revocatoria de mandato (fl. 227, c. 1)

2.- **El 31 de enero de 2017**, por medio de la resolución 0171, el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de los artículos 265 constitucional, artículos 97 y 98 de la Ley 134 de 1994 y artículos 12 y 35 de la Ley 1757 de 2015, fijó las sumas

máximas que se podían destinar en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos y al desarrollo de las campañas en los mecanismos de participación ciudadana del año 2017 (fl. 17 – 19, c. 1).

3.- **El 2 de mayo de 2017**, conforme consta en el acta No. 001 de 2017, el vocero del Comité Promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá" entregó los formularios de apoyos de la solicitud de revocatoria del mandato (fl. 15 – 16, c. 1)

4.- **El 18 de mayo de 2017,** el vocero del Comité Promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá" entregó los estados contables correspondientes a la Registraduría (fl. 187, c. 1)

5.- **El 20 de junio de 2017** se corrió traslado del informe de verificación de firmas al vocero – promotor de la revocatoria (fl. 21, c. 1)

6.- **El 27 de junio de 2017** el apoderado del alcalde mayor de Bogotá presentó solicitud de investigación administrativa a las cuentas de campaña y fuentes de financiación del comité promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá" (fl. 331 – 336, c. 1)

7.- **El 19 de julio de 2017** se interpuso acción de cumplimiento contra la Registraduría Nacional del Estado Civil a fin de que emitiera el certificado del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de la revocatoria del mandato (fl. 23 – 27, c. 1)

8.- **El 3 de noviembre de 2017** el Consejo de Estado conoció en segunda instancia la acción de cumplimiento presentada el 19 de julio de 2017 y revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de acceder a pretensiones, por considerar que "a partir de los alcances de la norma, es claro que la certificación debe ser expedida por la Registraduría cuando hayan sido cumplidas dos condiciones: la verificación de los apoyos ciudadanos a la iniciativa y la entrega oportuna de los estados contables de la campaña, los cuales no pueden exceder los topes establecidos por el Consejo Nacional Electoral"; dado que en el presente asunto sólo se había cumplido con el primer requisito, no había lugar a ordenar la expedición de la certificación correspondiente a la Registraduría, pues se encontraba pendiente el trámite que debía adelantar y finalizar el Consejo Nacional Electoral (fl. 35 – 44, c. 1).

9.- **El 27 de febrero de 2018** el Consejo Nacional Electoral emitió un comunicado de prensa en el que informaba que se había resuelto ordenar la apertura de investigación administrativa al señor Gustavo Merchán Franco, vocero del comité promotor, por la presunta violación de las disposiciones que regulan la presentación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos y por la superación de topes de financiación (fl. 20, c. 1)

10.- **El 27 de febrero de 2018** el Consejo Nacional Electoral expidió la resolución No. 0654, por medio de la cual abrió investigación administrativa y se formularon

cargos en contra del ciudadano Gustavo Merchán Franco, en calidad de vocero y promotor de la iniciativa ciudadana de revocatoria del mandato al alcalde mayor de Bogotá, denominada "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá", por la presunta violación de las disposiciones que regulan la presentación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos y por la superación de topes de financiación de acuerdo a la resolución No. 0171 de 2017 del Consejo Nacional Electoral (fl. 125 – 160, c. 1)

11.- **El 15 de marzo de 2018** la Registraduría Distrital del Estado Civil solicitó al Consejo Nacional Electoral que certificara el estado actual de la actuación administrativa relacionada con los estados contables del comité promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá", en atención a que los registradores distritales debían proferir la certificación de cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la revocatoria del mandato, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 (fl. 124, c. 1).

Lo anterior permite a la Sala advertir la violación del derecho fundamental a la participación política de los accionantes y del señor Gustavo Merchán Franco, en su calidad de vocero y promotor de la iniciativa ciudadana de revocatoria del mandato al alcalde mayor de Bogotá, denominada "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá", toda vez que aunque el 2 de mayo de 2017, se radicaron en la Registraduría los formularios de apoyos de la solicitud de revocatoria del mandato y el 18 de mayo de 2017 se entregaron los estados contables, han transcurrido más de 45 días calendario sin que el Consejo Nacional Electoral haya certificado si se violaron o no los topes fijados por la misma entidad y, consecuentemente, sin que la Registraduría haya expedido el certificado de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática, a que hace referencia el artículo 15 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

b. Debido proceso en procedimiento administrativo especial de revocatoria del mandato.

Ahora bien, en cuanto al debido proceso en el procedimiento administrativo especial de la revocatoria del mandato, contemplado en los artículos 29, 40 y 103 constitucionales y desarrollado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, se tiene que son dos los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal mecanismo de participación ciudadana: i) contar con el número de apoyos ciudadanos que exige la norma; y ii) no exceder los topes de financiación para la campaña de revocatoria que fija anualmente el Consejo Nacional Electoral, mediante acto administrativo.

Una vez verificados el cumplimiento de tales requisitos, la misma Ley Estatutaria establece que la Registraduría debe expedir el certificado de cumplimiento o no de la totalidad de requisitos constitucionales y legales.

En dicha Ley se asigna la función de verificación del primer requisito (contar con el número de apoyos ciudadanos que exige la norma) a cargo de la Registraduría, verificación que debe hacerse dentro de los 45 días calendario siguientes a la radicación de tales formularios.

Sin embargo, respecto a la verificación del segundo requisito (no exceder los topes de financiación establecidos por el Consejo Nacional Electoral, artículo 12 Ley 1757 de 2015[47]), no se estableció en dicha Ley Estatutaria a cargo de qué entidad está tal verificación y en qué plazo debe realizarse. Sobre el particular, es posible plantear al menos dos escenarios: a) Que existe reserva legal estatutaria, por lo tanto, quien tiene la competencia para expedir el certificado de cumplir los requisitos constitucionales y legales debe adoptar todas las medidas necesarias e idóneas para garantizar su fin; y b) Que existe un vacío en cuanto que se requiere una norma taxativa que establezca a cargo de qué entidad estaba tal verificación y en qué plazo debía realizarse.

Primer escenario: reserva legal.

En primer lugar, conforme a los artículos 6 y 121 constitucionales, toda competencia es reglada. Esto es, los servidores públicos son responsables ante las autoridades, entre otras cosas, por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En otras palabras, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

En segundo lugar y en línea con lo anterior, el artículo 265 de la Carta Política asignó al Consejo Nacional Electoral la función de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Entre otras, se asignó la atribución especial de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

Así las cosas, se tiene que la misma constitución (art. 265) y la Ley Estatutaria 1757 de 2015 otorgó una competencia general al Consejo Nacional Electoral, por lo que, no habiendo competencia especial respecto a la verificación de topes de financiación de campaña fijados por el CNE y el plazo para realizar tal comprobación, debe remitirse a la general.

El Congreso, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, reguló todo lo relacionado con el ejercicio de derecho político a la participación en la revocatoria del mandato. Así, todo lo referente al ejercicio de derecho político, por ser fundamental, que tenga que ver con aspectos necesarios e inescindibles para la efectivización o materialización deben facilitarse y están comprendidos dentro de la competencia general.

---

[47] **Artículo 12°. Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos.** El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.
Parágrafo 1°. Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.
Parágrafo 2°. Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.
La Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015, declaró exequible este artículo, por lo tanto, hay cosa juzgada constitucional de carácter absoluto y material.

Considera la Sala que, aunque no se reguló en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 a cargo de qué entidad y en qué plazo debía realizarse la verificación del segundo requisito para que proceda la revocatoria directa; tal competencia la asignó la misma Constitución Política, en el numeral 14 de su artículo 265, en el que otorgó una competencia general al Consejo Nacional Electoral para ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. Ello, en concordancia con el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 que estableció que, "*dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos*"[48].

Tal competencia general incluye, necesariamente, todas las actuaciones o actividades necesarias e inescindibles para el cumplimiento del objeto y fines establecidos en la Constitución y la ley, de tal forma que la pregunta sobre los topes y plazos, hacen parte de las mismas funciones otorgadas al CNE directamente o a quién delegue, pues se trata del ejercicio del derecho fundamental a la participación política cuya naturaleza axial para la democracia participativa se materializa quitando todos los obstáculos y trabas relacionadas con lo administrativo o formal que permitan la realización expedita y oportuna de las elecciones para la revocatoria del mandato, de esta manera los ciudadanos pueden pronunciarse a favor o en contra de la continuidad de su gobernante. Esto fundado en que si la norma constitucional o estatutaria al haber otorgado la competencia clara y taxativa al CNE, entonces, debido al principio de legalidad y la reserva legal estatutaria, dicha competencia implica la realización del objeto o fin de la norma, donde la autoridad electoral debe adoptar todas las medidas pertinentes y necesarias para cumplir el deber constitucional y legal, entonces debe pronunciarse sobre los topes y respetar los términos y plazos legales, ya que el legislador estatutario en ejercicio de su libertad de configuración legislativa sólo reguló aquellos aspectos que consideró relevantes, frente a todo lo demás debe estar comprendido dentro de esa competencia general, pues buscar atribuciones particulares o especiales en otras autoridades, violaría el principio de legalidad y reserva de ley estatutaria (Art. 6, 121 CP).[49]

En conclusión, el primer escenario lleva a establecer que, conforme a lo dispuesto en el artículo 265 constitucional y 14 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la verificación del cumplimiento de los topes para la financiación de la campaña de revocatoria se encuentra a cargo del Consejo Nacional Electoral y debe realizarse dentro de los 45 días calendario, siguientes a la radicación de los formularios de apoyos ciudadanos a los que se refiere el artículo 15 de la mencionada Ley Estatutaria.

---

[48] La Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 dijo: "*El artículo 14 establece (i) el plazo máximo de 45 días dentro del cual la Registraduría llevara a cabo la verificación de los apoyos. Dicha verificación (ii) únicamente podrá utilizar técnicas de muestreo cuando se trate de iniciativas distritales y de municipios de categoría especial o uno. Además la disposición referida (iii) asigna la competencia al Consejo Nacional Electoral para fijar el procedimiento que debe adelantarse para la verificación de la autenticidad de los apoyos. Estas reglas, que se articulan directamente con lo dispuesto en el artículo anterior del proyecto, se ajustan plenamente a la Constitución en tanto tienen como propósito definir normas de procedimiento que vinculan a la Registraduría en su labor de verificación del cumplimiento de los requisitos que establecen la ley y la Carta Política. A su vez,* ***la función atribuida al Consejo Nacional Electoral constituye un desarrollo de la competencia general de dicha autoridad conforme a la cual le corresponde ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral y aquellas le sean conferidas por la ley, según el numeral 14 del artículo 265****." (Subrayado y resaltado nuestro)*

[49] Sobre reserva legal ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 7 de abril de 2011, Radicación número: 25000-23-27-000-2006-00562-01(16949), CP. Hugo Bastidas Bárcenas.

Segundo escenario: Vacío legal.

El segundo escenario, consistente en que la Ley Estatutaria dejó un vacío debe *suplirse* con i) lo regulado en la Carta Política y en la Ley Estatutaria; ii) el precedente administrativo (art. 10 CPACA)[50]; y iii) el desarrollo jurisprudencial que ha tenido tal mecanismo de participación.

En primer lugar, debe advertirse que el requisito de no exceder los topes de financiación establecidos por el Consejo Nacional Electoral anualmente, es un requisito legal señalado en la misma Ley 1757 de 2015. En segundo lugar, la Ley Estatutaria es clara en establecer en su artículo 15 que la Registraduría del Estado Civil debe expedir el certificado de cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales dentro de los 45 días calendario siguientes a la radicación de los formularios contentivos de los apoyos ciudadanos.

Aunque la norma no estableció a cargo de qué entidad y en qué plazo debía realizarse la verificación, lo cierto es que en aplicación del artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el vacío debe resolverse conforme al precedente administrativo, esto es, según se han llevado a cabo los anteriores procesos de revocatoria del mandato que se han adelantado con base en lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1757 de 2015. Esto es, la verificación del cumplimiento del requisito de no exceder los topes de financiación de la campaña de revocatoria del mandato se encuentra a cargo del Consejo Nacional Electoral, tal y como se ha realizado en anteriores ocasiones. Luego, al existir un precedente administrativo que creó una subregla sobre la competencia y el plazo razonable, ella debe seguirse de manera obligatoria, excepto que exista una razón suficiente y fundada para apartarse del precedente administrativo.

Ahora, en cuanto al plazo para realizar la verificación de tal requisito, debe tenerse en cuenta que el artículo 15 de la Ley 1757 establece que el término para que la Registraduría expida el certificado de cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales es de 45 días calendario contados a partir de la fecha en la que se radican en la misma Registraduría los formularios contentivos de los apoyos ciudadanos. Si el requisito de no exceder los topes de financiación es un requisito legal y si la Registraduría debe expedir el certificado de cumplimiento de la totalidad de requisitos dentro de los 45 días calendario antes mencionados, es claro para la Sala que, en este caso, como en los anteriores, el Consejo Nacional Electoral debió adelantar la totalidad de actuaciones necesarias y pertinentes para cumplir o realizar la verificación dentro de dicho plazo y no otro.

Conclusión.

Tanto en uno como en otro escenario, lo que observa la Sala es una clara violación del derecho fundamental al debido proceso, pues, aunque el proceso de revocatoria del mandato inició el 12 de enero de 2017 con la correspondiente inscripción; el 2 de mayo de 2017 se radicaron los formularios con los apoyos ciudadanos; el 18 de mayo de 2017, el

[50] Para las características y exigencia del precedente judicial ver Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de septiembre de 2017, Radicación número: 68001-23-31-000-2009-00295-01(57279), CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

vocero del Comité Promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá" entregó los estados contables correspondientes a la Registraduría; y el 3 de noviembre de 2017 el Consejo de Estado en la acción de cumplimiento presentada el 19 de julio de 2017 señaló que el Consejo Nacional Electoral debía adelantar tal labor **en un plazo razonable,** lo cierto es que sólo hasta el 27 de febrero de 2018, esto es, más de 3 meses después, el Consejo Nacional Electoral emitió un comunicado de prensa en el que informaba que se había resuelto ordenar la apertura de investigación administrativa al señor Gustavo Merchán Franco, vocero del comité promotor, **por la presunta violación** de las disposiciones que regulan la presentación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos y por la superación de topes de financiación.

Al respecto, es importante advertir que:

1.- El trámite que se le dé al mecanismo de participación de la revocatoria del mandato debe ser un proceso célere y eficiente atendiendo al fin perseguido. Por ello, la Ley Estatutaria señala un trámite con plazos específicos, a fin de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de participación política y debido proceso.

2.- La actuación del CNE viola a todas luces el derecho al debido proceso de los accionantes y del vocero promotor de la revocatoria pues decidió abrir la investigación administrativa solicitada por el apoderado del alcalde mayor de Bogotá el 27 de junio de 2017, hasta el 27 de febrero de 2018, esto es, 7 meses después de la solicitud y más de 3 meses después de que el Consejo de Estado señalara que debía hacerse la verificación de la no violación de topes **en un plazo razonable.**

3.- Tan flagrante es la violación del debido proceso por parte del Consejo Nacional Electoral y tan claro es el desconocimiento del precedente administrativo, que la misma Registraduría Distrital del Estado Civil, el 15 de marzo de 2018 solicitó al CNE que certificara el estado actual de la actuación administrativa relacionada con los estados contables del comité promotor "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá", en atención a que los registradores distritales debían proferir la certificación de cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la revocatoria del mandato, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

6. Medidas y órdenes.

Demostrada la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y del vocero promotor, encuentra la Sala que la protección de los mismos exige que:

1.- El CNE adelante y termine la totalidad de actuaciones necesarias para verificar el cumplimiento o no del requisito de no exceder los topes de financiación fijados por esa misma entidad, dentro de los 15 días calendario siguientes a la notificación de la presente

providencia; de conformidad con el parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, hizo la Corte Constitucional en la sentencia de revisión previa C-150 de 2015[51].

2.- Dentro de los 15 días calendario siguientes a la notificación de la presente providencia, el CNE debe comunicar a la Registraduría Distrital del Estado Civil si se cumplió o no con dicho requisito.

3.- En un término máximo de 1 día siguiente a la comunicación por parte del CNE, la Registraduría debe emitir el certificado de cumplimiento de requisitos constitucionales y legales a que se refiere el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y participación política de los accionantes Álvaro Argote, Germán Navas Talero, Alirio Uribe, Celio Nieves, Xinia Navarro, Sergio Fernández, María E. Botero y Manuel Sarmiento; y del señor Gustavo Merchán Franco, en calidad de vocero y promotor de la iniciativa ciudadana de revocatoria del mandato al alcalde mayor de Bogotá, denominada "Unidos revocamos el mandato del alcalde mayor de Bogotá".

SEGUNDO: ORDENAR al Consejo Nacional Electoral entregar a la Registraduría Distrital del Estado Civil, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta providencia, la certificación de si se violaron o no los los topes fijados por el CNE, en la campaña de recolección de apoyos ciudadanos, de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR a la Registraduría del Estado Civil emitir la certificación definitiva del cumplimiento de requisitos constitucionales y legales al día siguiente al que el Consejo Nacional Electoral entregue la certificación de si se violaron o no los los topes fijados por el CNE.

---

[51] Conforme al parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, "*Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de* ***personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio****, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña*". Sobre el alcance de esta disposición, la Corte Constitucional en dicha sentencia dijo: "6.12.3. Finalmente, el parágrafo segundo de la disposición examinada prescribe que las personas de las que trata el Código de Comercio, no pueden realizar aportes mediante préstamos, contribuciones, o donaciones más allá del diez por ciento (10%) de la totalidad de la campaña. Conforme a lo anterior los comerciantes y las sociedades reguladas por el Código de Comercio son los sujetos que, por su naturaleza jurídica quedarían cobijados por la limitación establecida para realizar aportes. Confrontando el parágrafo segundo del artículo 12 del proyecto, con los criterios que ha empleado la Corte a efectos de fundar la constitucionalidad de las reglas que imponen topes a los diversos procesos de participación, puede concluirse que ella se apoya en la expectativa de que los mecanismos de participación ciudadana se encuentren alineados con una vocación marcadamente democrática y no por intereses predominantemente económicos. Esta restricción se orienta entonces, a privilegiar los aportes que provienen de personas naturales o jurídicas cuya actividad no se funda en el ánimo de lucro, tal y como ocurre con las fundaciones, las corporaciones y un número importante de organizaciones sociales que no tienen como finalidad distribuir las utilidades de su actividad entre las personas que se asocian. Aunque este último tipo de asociaciones no necesariamente carece de intereses económicos particulares, la Corte considera que la decisión del legislador estatutario es expresión de la libertad de configuración del Congreso y, en esa medida, debe declararse exequible. Advierte la Corte que dicha determinación no implica que los intereses que puedan tener las personas reguladas por el Código de Comercio y en relación con el mismo no resulten constitucionalmente valiosos."

CUARTO: NOTIFICAR este fallo a todos los interesados, por el medio más ágil y eficaz disponible, y si no fuere impugnado, remítase oportunamente el expediente ante la Corte Constitucional, Sala de Revisión, para los fines a que hubiere lugar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado