

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 30

Agosto 8 de 2018

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL DEBIDO PROCESO POR PARTE DE LA REGISTRADURÍA DEL ESTADO CIVIL DENTRO DEL TRÁMITE DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO DEL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ

I. EXPEDIENTE T 6.326.444 - SENTENCIA SU-077/18 (Agosto 8)

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena de la Corte Constitucional revocó la sentencia proferida el 31 de julio de 2017 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, concedió la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa del actor y ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que se adelanten audiencias, en los términos explicados en la sentencia, previas a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato. Igualmente, exhortó al Congreso para que adopte las disposiciones estatutarias que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales en tensión y, en particular, de defensa y de información, en el marco del mencionado mecanismo de participación ciudadana.

Para fundamentar la anterior decisión, la Corte Constitucional estudió la acción de tutela presentada por el ciudadano Enrique Peñalosa Londoño, Alcalde Mayor de Bogotá, quien solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a ser elegido, los cuales consideró vulnerados por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. En particular, el accionante indicó que: (i) la Registraduría Distrital del Estado Civil desconoció sus derechos porque permitió la inscripción de tres iniciativas de revocatoria del mandato, sin comprobar que la exposición de motivos se fundara en el incumplimiento de su plan de gobierno, y (ii) el Consejo Nacional Electoral incumplió su deber constitucional de reglamentar la actividad electoral y, en particular, el trámite para verificar el cumplimiento de los topes de financiamiento de las campañas, la notificación de las iniciativas y la valoración de su contenido por parte de las autoridades electorales.

Para decidir sobre el asunto, la Corte en primer lugar estableció que la acción de tutela es procedente para cuestionar los actos administrativos proferidos por la Registraduría, pues a pesar de que estos versan sobre aspectos de trámite, pueden tener incidencia sustancial en la validez del proceso de revocatoria, lo cual también tendría efectos, tanto en el mandato democrático del elegido, como en la eficacia del derecho a acceder y permanecer en los cargos públicos del mandatario local. Además, la tutela también es procedente respecto del Consejo Nacional Electoral, pues no existe otro mecanismo judicial dirigido a que la entidad reglamente las materias que a juicio del accionante deben ser objeto de regulación por expreso mandato constitucional.

En segundo lugar, la Corte determinó que el Consejo Nacional Electoral no incurrió en las supuestas omisiones identificadas por el accionante, porque a pesar de que se presenta un vacío legal en relación con la reglamentación dirigida a garantizar el control de la motivación de las iniciativas, la aprobación de las reglas que protejan en forma clara los derechos en tensión y el procedimiento para llevar a cabo la verificación de los requisitos para convocar al electorado en el proceso de revocatoria del mandato, corresponde al Congreso a través de ley estatutaria. De hecho, el procedimiento de revocatoria del mandato como mecanismo de control político no se encuentra adecuadamente regulado, toda vez que las causales son generales e imprecisas y no existe un procedimiento especial que proteja otros derechos fundamentales.

En tercer lugar, este Tribunal advirtió que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación estrechamente vinculado al instituto del voto programático, puesto que es a partir de la verificación del incumplimiento del programa de gobierno que se logra un criterio objetivo que sustenta la insatisfacción de la ciudadanía. En ese sentido, la revocatoria del mandato supone una sanción por el incumplimiento del mandato conferido por los electores y, en esa medida, no puede convertirse en un instrumento para desconocer la decisión popular que eligió al Alcalde o Gobernador, ni menos en una vía para reeditar el debate electoral concluido con la designación del mandatario local. Por ende, la revocatoria del mandato debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno o la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía. Para ello, debe estarse ante la presencia de hechos igualmente objetivos y expuestos, que sustenten las causales de revocatoria y que sean debidamente conocidos tanto por los ciudadanos como por el mandatario elegido.

En efecto, este mecanismo de participación supone la ponderación de al menos dos contenidos constitucionales en tensión. De un lado, el principio democrático representado en el mandato conferido al elegido y, de otro, el derecho al voto libre de la ciudadanía, que exige un nivel previo y adecuado de información. Por ende, el ejercicio de la revocatoria del mandato debe estar precedido tanto del conocimiento suficiente para los ciudadanos y el mandatario local de las razones que sustentan la iniciativa, como de la existencia de instancias de defensa para el elegido, quien tiene el derecho subjetivo de controvertir las razones mencionadas. Esto como paso previo al pronunciamiento popular.

Los supuestos descritos exigen, a juicio de la Corte, que en la revocatoria del mandato se dé plena aplicación, entre otros, a dos contenidos constitucionales de aplicación inmediata: el derecho a la información y el derecho de defensa, componente del debido proceso administrativo. Esto significa que los ciudadanos y el elegido tienen el derecho a conocer las razones que motivan la solicitud de revocatoria y a defenderse y controvertir sobre ellas. Los primeros, con el fin de informarse suficientemente sobre las causales que motivan el mecanismo de participación popular y de esta manera lograr su consentimiento informado, lo cual es un presupuesto para la genuina deliberación democrática. El segundo, a efectos de controvertir los motivos que sustentan la iniciativa y, de esta manera, lograr que su derecho de defensa sea eficaz.

Llevadas estas premisas al caso analizado, la Corte encuentra que al momento en que se dio trámite a las iniciativas de revocatoria del mandato contra el Alcalde Peñalosa Londoño, no existía en el ordenamiento jurídico una norma de rango legal que estableciese la instancia de controversia de las razones que sustentaban las iniciativas, ni tampoco un deber preciso de información al electorado. Sin embargo, la Registraduría Nacional del Estado Civil omitió su deber constitucional de dar eficacia a los derechos de información y de defensa en el trámite de los procesos de revocatoria. Por ende, es necesario proteger estas garantías conculcadas al Alcalde Mayor, a través de la previsión de instancias públicas para que pueda controvertir las razones que sustentan las iniciativas.

Ahora bien, debe resaltarse que, a futuro, estas instancias de conocimiento y controversia de las razones que sustentan las iniciativas de revocatoria del mandato, deberán llevarse a cabo con posterioridad a su inscripción y antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos. Con todo, teniendo en cuenta que en este trámite las referidas etapas ya se surtieron, las audiencias se realizarán de manera previa a la convocatoria a votación. Sin embargo, las órdenes de protección que se adopten, a juicio de la Sala, no significan retrotraer el proceso administrativo, habida cuenta de la inexistencia de reglas normativas y jurisprudenciales expresas que regulasen el asunto.

Es por esta misma razón que la decisión adoptada por la Corte exhorta al Congreso de la República para que adopte las normas estatutarias que, en el marco de la revocatoria del mandato, instauren mecanismos que garanticen los derechos fundamentales en tensión de los ciudadanos y del elegido y, en especial, los derechos de información y defensa, en los términos antes señalados. A la vez se prevé que, para el caso concreto, estas instancias deberán garantizarse a través de audiencias públicas temáticas, transparentes y objetivas, en las que

la ciudadanía pueda conocer las razones específicas que motivan la revocatoria, y el Alcalde exprese los argumentos que las desvirtuarían, de ser el caso.

- **Salvamento de voto**

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** salvó parcialmente el voto, porque, no obstante que comparte la decisión de proteger el derecho al debido proceso del Alcalde Enrique Peñaloza Londoño, considera que la Corte debió haber avanzado en el señalamiento de las condiciones que permiten dar por acreditados los presupuestos que fundamentan una solicitud de revocatoria del mandato, de manera previa a su admisión a trámite. Para el Magistrado Guerrero Pérez, en ausencia de una verificación material de tales presupuestos, el procedimiento de revocatoria puede verse desnaturalizado, en la medida en que podría activarse a partir de la mera constatación cuantitativa del número de apoyos con los que cuente la iniciativa, pero sin que ello, necesariamente, responda a la identificación de hechos sobrevinientes en la actuación del gobierno, a partir de los cuales se pueda sostener un alegato de incumplimiento del mandato o de insatisfacción generalizada.

En un escenario como ese, el procedimiento de la revocatoria podría convertirse en un instrumento político de quienes desde el principio se encontraban distanciados del gobernante, en contra de quienes apoyaron un determinado proyecto político, asunto que difiere sustancialmente de aquello que, desde su misma etimología, comporta la figura de la revocatoria del mandato, e implica, además, el desconocimiento del sistema democrático de elección de los gobernantes, que surge de un mecanismo que permite que quienes, desde la contienda electoral se opusieron a quien resultó elegido, frustren sus posibilidades de gestión, con la promoción de alternativas políticas distintas que no recibieron el suficiente respaldo ciudadano.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente