

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Quinta de Revisión

Sentencia T-066 de 2015

Referencia: Expediente T- 4516547.

Asunto: Acción de tutela presentada por Pedro Laureano Rincón Zamora contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Procedencia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

Magistrada sustanciadora
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de febrero dos mil quince (2015).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de la providencia emitida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dentro de la acción de tutela promovida por Pedro Laureano Rincón Zamora contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que hizo el Consejo de Estado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86, inciso 2° de la Constitución y 31 del Decreto 2591 de 1991. Mediante auto del 6 de octubre de 2014, la Sala de Selección N° 10 de esta Corporación, lo seleccionó para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El 14 de mayo de 2014, el señor Pedro Laureano Rincón Zamora presentó acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, petición, a elegir y ser elegido, a tomar parte en las elecciones, a revocar el mandato popular y a la participación democrática, entre otros, ante la omisión de la entidad de convocar a la ciudadanía capitalina a decidir si revoca el mandato del Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego.

1. Hechos narrados en la solicitud de tutela

1.1. El accionante es un ciudadano colombiano, quien asegura que en el año 2011 depositó su voto en los comicios electorales para elegir alcalde de Bogotá, ocasión en la que Gustavo Petro Urrego resultó elegido mandatario distrital para el periodo 2012-2015.¹

1.2. El actor señala que en el año 2013 apoyó la iniciativa del Representante a la Cámara Miguel Gómez, que tenía como fin hacer uso del mecanismo de revocatoria del mandato, para remover del cargo de alcalde de Bogotá, al señor Gustavo Petro Urrego. Por lo tanto consignó sus datos y su firma en los formatos respectivos para apoyar la petición que posteriormente fue presentada a la Registraduría.²

1.3. De acuerdo con lo relatado en la tutela, la iniciativa ciudadana que promovía la revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro reunió los requisitos legales para continuar el proceso. Es decir, que contó con el apoyo ciudadano requerido para solicitar a la Registraduría que llamara a las urnas a los ciudadanos de Bogotá para que se pronuncien respecto al mandato conferido previamente a su Alcalde. En la Resolución No. 1019 del 13 de julio de 2013, la entidad certificó que las firmas válidas recolectadas por el grupo que promovía la revocatoria, eran suficientes para configurar el apoyo que exige la Ley 134 de 1994 a estas iniciativas ciudadanas. Contra este acto administrativo se presentaron recursos de ley, pero posteriormente, en la

¹ Por petición del auto admisorio del Magistrado sustanciador en primera instancia que conoció de la presente acción de tutela, el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó que el accionante ejerció el derecho al sufragio el 30 de octubre de 2011 para la elección de autoridades locales, así mismo, que se encuentra habilitado para ejercer sus derechos políticos. La certificación expedida señala “[q]ue efectuada la correspondiente revisión en las bases de datos del Centro Electoral, la cédula de ciudadanía No. **19.109.821**, que corresponde a **PEDRO LAUREANO RINCÓN ZAMORA**, se encuentra habilitada para ejercer el derecho al sufragio. // De igual manera esta Dirección certifica, que el citado ciudadano **SI** ejerció el derecho al sufragio **EN LAS ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES** del 30 de octubre de 2011” Folio 52 y Folio 68 (original).

² A solicitud del auto admisorio del Magistrado sustanciador en primera instancia que conoció de la presente acción de tutela, el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó que el accionante apoyó la solicitud de revocatoria del mandato del Alcalde Gustavo Petro. La constancia sostiene “[q]ue efectuada la correspondiente revisión, el señor **PEDRO LAUREANO RINCÓN ZAMORA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.109.821, aparece en las planillas de firmas de revocatoria del mandato del Alcalde de Bogotá: Gustavo Petro, como apoyo válido”. Folio 53 y Folio 69 del Cuaderno 1.

Resolución No. 13806 del 17 de diciembre de 2013, la Registraduría confirmó la Resolución impugnada y corroboró que el grupo promotor de la revocatoria había allegado todos los apoyos necesarios para hacer uso del mecanismo de participación.

1.4. Acto seguido, la Registraduría convocó a los ciudadanos de Bogotá a decidir en las urnas si revocaban el mandato de Gustavo Petro como Alcalde de Bogotá. En una primera ocasión, la entidad dispuso realizar las votaciones el 2 de marzo de 2014. Sin embargo, posteriormente, aplazó la jornada de consulta ciudadana para el 9 de abril de 2014, debido a que el Ministerio de Hacienda se tardó en hacer la transferencia de recursos para financiar los gastos de la votación, lo cual impidió hacer los preparativos requeridos para la primera fecha.³

1.5. Vale señalar que, al mismo tiempo que se tramitaba el proceso de revocatoria del mandato impulsado por un grupo de ciudadanos, el alcalde Gustavo Petro era investigado en un proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación.

El proceso administrativo disciplinario terminó antes de la consulta popular. El 13 de enero de 2014, la Procuraduría General de la Nación sancionó al Alcalde con la destitución del cargo e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 15 años.

1.6. En consecuencia, mediante Resolución No. 340 del 13 de enero de 2014, la Registraduría canceló el proceso de revocatoria del mandatario distrital, fundamentada en que la revocatoria carecía de objeto porque el alcalde Gustavo Petro Urrego había sido destituido por la Procuraduría General de la Nación. Por esta razón no se efectuó la consulta ciudadana para remover del cargo al Alcalde.

1.7. Sin embargo, el accionante destaca que actualmente la sanción de destitución no está en firme. El Consejo de Estado, suspendió el acto administrativo de destitución del Alcalde, al resolver las medidas cautelares en el estudio de la acción de nulidad presentada por el mandatario contra el acto sancionatorio expedido por la Procuraduría General de la Nación. Así que, aunque la Procuraduría impuso la sanción de remover del cargo al Alcalde de Bogotá, éste aún ejerce como máximo mandatario de la ciudad. Por ello, en concepto del ciudadano, la Registraduría debe continuar el trámite de la revocatoria.

En relación con la suspensión del acto de destitución, el demandante indica que éste acto ha sido objeto de múltiples decisiones judiciales. En un principio, (i) la destitución del Alcalde de Bogotá fue suspendida por un fallo del 14 de enero de 2014 emitido por el Tribunal Administrativo de

³ En relación con esta fecha, la respuesta de la Registraduría señala que la nueva convocatoria se hizo para el 6 de abril de 2014. Ver Folio 14. Sin embargo, por otros documentos que obran en el expediente, se constata que fue el 9 de abril de 2014. Así que para claridad de los hechos, se presenta como 9 de abril de 2014.

Cundinamarca. Posteriormente (ii) el Consejo de Estado revocó dicha suspensión, así que el Alcalde fue efectivamente apartado de su cargo. Sin embargo, resalta el accionante que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos profirió medidas cautelares en las que solicitaba al Presidente de la República suspender la aplicación del acto administrativo que destituye al Alcalde. (iii) Al conocer una tutela presentada por un ciudadano, la Sala de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá, en un fallo del 23 de abril de 2014, ordenó al Presidente de la República aplicar las medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y suspender la destitución del mandatario de Bogotá. Por lo tanto, desde ese momento el Alcalde ha permanecido en su cargo, a pesar de la sanción administrativa que le impone la destitución del cargo.⁴

Adicionalmente, (iv) en el curso de la acción de la nulidad en contra del acto administrativo de la Procuraduría General de la Nación que destituyó al burgomaestre, el Consejo de Estado decretó la suspensión del acto como medida cautelar.

Para mayor claridad respecto a las decisiones judiciales y los efectos que ellas han producido en la orden de destitución del gobernante de la ciudad, a continuación se identifican y presentan de forma esquemática.

Fecha	Autoridad	Actuación	Efecto en la permanencia en el cargo del Alcalde.
14 de enero de 2014	Tribunal Administrativo de Cundinamarca	En acción de tutela presentada por un ciudadano, quien se consideraba afectado como elector, por la destitución de Gustavo Petro Urrego como Alcalde de Bogotá, el Tribunal suspendió la sanción de destitución e inhabilidad impuesta por la Procuraduría al Alcalde.	Suspendió la destitución
5 de marzo de 2014	Consejo de Estado	En segunda instancia de la acción de tutela fallada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que concede la suspensión de la	Dejó en firme la destitución.

⁴ El accionante planteó en su acción de tutela que la destitución del alcalde no produjo efectos jurídicos porque fue objeto de decisiones judiciales que la suspendieron. Una, la decisión de la Sala de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá que ordenó al Presidente adoptar las medidas cautelares proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Y otra, relativa a la medida cautelar en la acción de nulidad contra el acto sancionatorio expedido por la Procuraduría, en la cual el Consejo de Estado permitió el ejercicio en el cargo del gobernante, mientras se resuelve sobre la nulidad de su elección.

Encuentra esta Corporación, que como es de conocimiento público, así como son públicas las decisiones judiciales, el 6 de junio de 2014 la Corte Suprema de Justicia revocó el fallo de tutela del Tribunal de Tierras fue revocada. (Corte Suprema de Justicia, M.P. Ariel Salazar Ramírez Radicación n° 11001-22-03-000-2014-00572-01). No obstante, permanecen las medidas cautelares otorgadas por el Consejo de Estado en el curso del proceso de nulidad, que impiden que la destitución produzca efectos. En consecuencia, las circunstancias que dan lugar a la acción de tutela no han variado sustancialmente.

		sanción disciplinaria al Alcalde de Bogotá, el Consejo de Estado revocó el fallo de tutela y dejó en firme la destitución.	
23 de abril de 2014	Sala Civil de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá	En relación con una acción de tutela que solicitaba el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal ordenó al Presidente de la República aplicar las medidas cautelares y suspender la aplicación del acto administrativo de la Procuraduría que sanciona al burgomaestre.	Suspendió la destitución.
14 de mayo de 2014	Consejo de Estado	En la acción de nulidad interpuesta por el Alcalde en la jurisdicción contencioso administrativa, el Consejo de Estado decretó la suspensión de la destitución, como medida cautelar a favor de Gustavo Petro.	Suspendió la destitución.

1.8. Después de indicar las anteriores decisiones judiciales, el accionante concluye que es posible continuar el proceso de revocatoria del mandato promovido por un grupo de ciudadanos, porque el señor Gustavo Petro actualmente ejerce el cargo de alcalde de Bogotá. Por lo tanto, no encuentra razón para que la Registraduría mantenga cancelada la convocatoria ciudadana para votar si se revoca al burgomaestre.

El demandante manifiesta que la Registraduría debe dar cumplimiento a los actos administrativos que ha expedido, en los cuales constató que la solicitud del grupo de ciudadanos que promueve la revocatoria, reunía los requisitos legales. En consecuencia, el ciudadano considera que la entidad debe convocar al pronunciamiento popular sobre el mandato del Alcalde.

1.9. Por consiguiente, el demandante exige que se protejan sus derechos fundamentales *“a la igualdad, a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o individual, a elegir y ser elegido, a tomar parte en las elecciones, a revocar el mandato de los elegidos, a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, y de participación democrática como el voto y la consulta popular”*⁵. A su juicio, la Registraduría viola tales derechos, ante la omisión de dar cumplimiento a la Resolución No. 13806 de 2014 que certificó el lleno de los requisitos para convocar a consulta con el fin de decidir sobre la revocatoria del mandato del gobernante distrital. En ese sentido, el accionante solicita

⁵ Página 3 de la demanda.

que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil reanudar el proceso de revocatoria del mandato en contra del Alcalde Gustavo Petro.

2. Pretensiones

En ejercicio de la acción de tutela, el señor Rincón Zamora elevó las siguientes pretensiones:

- (i) Ordenar a la Registraduría que convoque a una consulta popular para que la ciudadanía capitalina exprese si desea revocar el mandato de su actual alcalde, Gustavo Petro Urrego,
- (ii) Ordenar a la Registraduría que tal consulta popular, con fines de revocatoria del mandatario distrital, se lleve a cabo en la misma fecha que se realicen las elecciones presidenciales de segunda vuelta. Esto, para aprovechar mejor la logística ya dispuesta para las elecciones presidenciales y evitar gastos adicionales,
- (iii) Llevar hasta su debida terminación el proceso de revocatoria del mandatario capitalino, con independencia del curso del proceso disciplinario que se adelanta contra el mismo funcionario.

II. ACTUACIONES DE INSTANCIA

A. Registraduría Distrital del Estado Civil

Esperanza Mejía Reyes y Jaime Hernando Suárez Bayona, en calidad de Registradores Distritales del Estado Civil, respondieron la acción de tutela y se opusieron a las pretensiones del accionante. A su juicio, la conducta de la Registraduría no vulneró los derechos del actor, y por el contrario, ha sido adecuada ante la incertidumbre jurídica de la destitución del Alcalde Mayor.

Para ilustrar cómo se ha comportado la entidad frente al proceso de revocatoria del mandato del señor Gustavo Petro Urrego, y las decisiones administrativas y judiciales que consideran relevantes, los funcionarios públicos empezaron por presentar las actuaciones de la entidad en relación con la solicitud ciudadana que acá se discute. Allí señalaron que la solicitud inicial de revocatoria y los respectivos apoyos ciudadanos, se presentaron en los meses de enero a abril de 2013. En julio del mismo año, la Registraduría certificó el cumplimiento de los requisitos para convocar a votaciones, con el fin de preguntar a los capitalinos si querían revocarle el mandato a su alcalde. Posteriormente, después de resolver recursos de reposición y apelación contra la decisión que certificaba que se reunían los requisitos para continuar el trámite, la entidad fijó como fecha de las votaciones el 2 de marzo de 2014.

La entidad accionada explicó que si bien la consulta popular con fines de revocatoria estuvo fijada para el 2 de marzo de 2014, ésta fue aplazada para

abril del mismo año porque el Ministerio de Hacienda no hizo la destinación oportuna de recursos para organizar lo pertinente en la primera fecha programada. Por lo tanto, aplazó los comicios para el 9 de abril de ese mismo año.

A continuación, se presentan las actuaciones relevantes en el trámite de la revocatoria del mandato, de forma esquemática:

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 <i>“Justificación Revocatoria del Mandato del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.”</i>
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 <i>“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.”</i>
6 de septiembre de 2013	Resolución No. 1209 expedida por los Registradores Distritales <i>“por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el doctor Luis Nelson Fontalvo Prieto apoderado del doctor Gustavo Petro Urrego Alcalde Mayor de Bogotá D.C. en contra de la Resolución No 1019 del 31 de julio de 2013”</i>
17 de septiembre de 2013	Resolución No. 13806 <i>“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”</i>
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 <i>“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”</i> asignó los recursos para la organización de las elecciones.
14 de febrero de 2014	Resolución No. 183 de 2014 expedida por los Registradores Distritales <i>“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 (...)”</i> 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.

Ahora bien, la Registraduría señaló que la sanción disciplinaria impuesta al alcalde Gustavo Petro tuvo incidencia en el curso de la revocatoria contra el mismo mandatario. Precisó que el 20 de marzo de 2014, el Presidente de la

República ordenó la destitución del cargo de Gustavo Petro Urrego como Alcalde de Bogotá, por lo tanto, el mismo día, la Registraduría Distrital del Estado Civil emitió la Resolución No. 340 de 2014, en la que decidió dar por terminado el proceso de revocatoria del mandato en contra del señor Gustavo Petro Urrego, al considerar que éste carecía de objeto después de la destitución impuesta al funcionario.

Adicionalmente, la Registraduría citó las actuaciones que suspendieron la sanción de destitución en contra del mandatario distrital, que hasta el momento se habían producido. En ese sentido, señaló que el Presidente de la República emitió un Decreto que no hizo efectiva la destitución del Alcalde, al adoptar las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a favor del mandatario. Esto último, porque la Sala Civil de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá le ordenó al Presidente aplicar dichas medidas cautelares.⁶

Vale citar las siguientes decisiones alrededor del proceso de destitución, que reseñó la Registraduría en la contestación de la tutela y que son relevantes en el caso concreto:

Fecha	Actuación /Resolución/Decreto
20 de marzo de 2014	Decreto 570 expedido por el Presidente de la República <i>“por el cual se da cumplimiento a una decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría general de la Nación que ordenó destituir al Alcalde Mayor de Bogotá D.C (...)”</i> y ordenó destituir al señor Gustavo Francisco Petro Urrego del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
20 de marzo de 2014	Resolución No. 340 de la Registraduría Distrital del Estado Civil <i>“por la cual da por terminado el proceso de la consulta popular con fines de revocatoria de mandato del señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO quien ostentaba la calidad de Alcalde Mayor de Bogotá D.C”</i> . En las consideraciones de la misma, la Registraduría expuso que <i>“CARECE DE OBJETO llevar a cabo las votaciones convocadas por la Registraduría Distrital del Estado Civil para el seis (6) de abril del año en curso, toda vez que de conformidad con la ley 131 y 134 de 1994 el citado proceso de consulta popular recaía intuito personae sobre el mandato popular dado por los ciudadanos el treinta (30) de octubre de dos mil once (2011) al haberlo elegido Alcalde Mayor de la Ciudad de Bogotá D.C.// Así las cosas y al haberse decretado por parte del Gobierno Nacional la Destitución en el ejercicio del cargo al señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, y mediante decreto 570 del 20 de marzo de 2014 encargo de las funciones del Despacho del</i>

⁶ Al respecto advierte la Sala que para el momento de la presentación de la respuesta por parte de la entidad accionada, ésta era la única decisión que se había producido con ocasión de la tutela interpuesta por un ciudadano con el fin de que se cumplieran las medidas cautelares proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra del alcalde Gustavo Petro.

	<i>Alcalde Mayor de Bogotá D.C. al señor RAFAEL PARDO RUEDA, procederán estos despachos a DAR POR TERMINADO, por carencia de objeto la consulta popular con fines de revocatoria del mandato del señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO quien ostentaba la calidad de Alcalde Mayor de Bogotá; convocada mediante Resolución No 0183 del catorce (14) de febrero de 2014 para el seis (6) de abril de dos mil catorce (2014) sin que haya lugar a la realización de la respectiva votación (...)</i>
21 de abril de 2014	Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Restitución de Tierras- resolvió la tutela presentada por el señor Oscar Augusto Verano, donde solicitaba la protección de su derecho a elegir y ser elegido, y en concreto, ordenó al Presidente de la República “dejar sin efectos el Decreto 570 del 20 de marzo de 2014, y en consecuencia, tome las decisiones a que haya lugar para el acatamiento de la medida cautelar 374-13 proferida por la CIDH en la resolución 05 del 18 de marzo de 2014”
23 de abril de 2014	Decreto No. 797 de 2014 del Presidente de la República, donde “en cumplimiento de la sentencia del 21 de abril de 2014 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. Sala Civil – Restitución de Tierras, cesar los efectos de los decretos 570 del 20 de marzo de 2014.”

La entidad accionada reconoció que la destitución del Alcalde se encuentra suspendida. Sin embargo, consideró que tal suspensión no afecta la validez del acto de destitución. A su juicio, la suspensión de la sanción, que ha permitido al Alcalde mantenerse en su cargo, sólo es relevante para determinar los efectos del acto administrativo, pero no afecta la validez del acto que impuso la sanción. Por ello, consideró ajustada a la ley la Resolución de la Registraduría que dio por terminado el proceso de revocatoria, pues está fundamentada en un acto que goza de validez.

La entidad demandada argumenta que existe incertidumbre jurídica respecto al ejercicio del cargo del señor Alcalde de Bogotá, pues las autoridades judiciales han asumido la competencia para definir una posible nulidad del acto de destitución. Entonces, la Registraduría considera prudente esperar que los jueces determinen si queda en firme la sanción administrativa antes de continuar el proceso de revocatoria del mandato; máxime teniendo en cuenta el alto costo que debe asumir el Estado al convocar a una votación de este tipo. De acuerdo con esto, señala la respuesta de la tutela que “para la Registraduría Nacional del Estado Civil es claro que todavía a la fecha el señor Alcalde de Bogotá D.C. es objeto de una destitución, por lo tanto una vez que dicha destitución sea suspendida por vía judicial es posible reiniciar el proceso de revocatoria”⁷.

⁷ Folio 14.

En lo concerniente a la procedencia de la tutela, la entidad sostiene que la acción resulta improcedente porque no se cumple con el requisito de subsidiariedad. En su concepto, para atacar la Resolución 340 de 2014 que dio por terminado el proceso de consulta popular para la revocatoria del mandato de Gustavo Petro, era forzoso interponer, en primera medida, las nulidades o recursos de ley pertinentes.

Finalmente, vale señalar que, por petición del auto admisorio de la tutela en primera instancia, la Registraduría certificó que el señor Pedro Laureano Rincón Zamora sufragó en los comicios del 30 de octubre de 2011 para elegir alcalde de Bogotá.

B. Respuesta del Alcalde Mayor Gustavo Petro Urrego

Mediante el auto admisorio de la tutela expedido por el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se vinculó al alcalde Gustavo Petro a la tutela de la referencia.

En respuesta, el Alcalde de la ciudad de Bogotá señaló que corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil dar las explicaciones en relación con el acto administrativo que da por terminado el proceso de revocatoria en su contra. Así mismo, el burgomaestre adujo que respeta el proceso promovido por un grupo de ciudadanos para revocarle el mandato, pero advirtió que la consulta ciudadana para decidir sobre su revocatoria, no podía hacerse con la rapidez que solicitaba el accionante.

C. Sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

En sentencia del 22 de mayo de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, consideró que la tutela era el mecanismo adecuado para analizar la vulneración de derechos involucrados, pero negó la protección porque consideró que la Registraduría dio por terminado el proceso de revocatoria con fundamento en un acto administrativo que gozaba de validez. En relación con la presunta violación de los derechos políticos del accionante porque no se ha reanudado el proceso de revocatoria, a pesar de la suspensión de la destitución del alcalde, el Tribunal consideró que esta conducta no es una arbitrariedad u omisión de la Registraduría, sino que es producto del acto de terminación del proceso de revocatoria, que tuvo un fundamento válido.

Respecto a la injerencia del proceso disciplinario frente al proceso de la revocatoria, la sentencia apuntó que ***“la restitución en el cargo del señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO NO conlleva per se a reactivarse el procedimiento administrativo de revocatoria del mandato”*** (Negrillas y subrayas del original). A juicio del Tribunal, dado que en sede judicial se discute sobre el ejercicio del cargo del Alcalde, no es posible reanudar la revocatoria del mandato, pues *“aún se encuentra sub judice la situación jurídica del Alcalde mayor de Bogotá, razón por la cual a la*

Registraduría Nacional del Estado Civil no le es dable continuar con el trámite de revocatoria del mandato”⁸. En consecuencia, el Tribunal no evidenció vulneración al derecho fundamental del control político, esgrimido por el accionante.

D. Impugnación del ciudadano Pedro Laureano Rincón Zamora

El accionante presentó impugnación del fallo de tutela, en la cual enfatizó que el proceso de revocatoria es independiente del proceso de destitución, así que *“ambos deben continuar su trámite”*⁹.

En respuesta al argumento de la entidad accionada, según el cual existe una incertidumbre jurídica entorno al ejercicio del cargo del Alcalde, el demandante adujo que la expedición de la Resolución 340 de 2014 que terminó el proceso de revocatoria, creó un vacío jurídico, pues no permite la convocatoria popular para decidir sobre la continuidad del Alcalde en el cargo, y vulneró el derecho fundamental consignado en el artículo 40 de la Constitución a revocar el mandato de los elegidos.

En consecuencia, requirió que se ordene a la Registraduría corregir el vacío jurídico causado con la Resolución 340 de 2014 y convocar a la consulta popular para revocar el mandato del alcalde de la ciudad de Bogotá. Así mismo, el ciudadano solicitó llevar a cabo hasta su etapa final el proceso de revocatoria, y en específico, que la consulta ciudadana se efectúe el 15 de junio, día en que estaba programada la elección de Presidente de la República en segunda vuelta.

E. Decisión de segunda instancia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

En fallo del 10 de julio de 2014, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado modificó la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y rechazó la tutela por improcedente. Consideró que el cuestionamiento del accionante se dirige contra un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, por lo tanto, cualquier reproche frente al mismo debe exponerse en la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad, y no a través de la acción de tutela que tiene naturaleza subsidiaria y residual.

La Sala reseñó que cuando el Consejo de Estado decidió la tutela que presentó el alcalde Gustavo Petro contra el acto administrativo que ordenó su destitución, ésta fue considerada improcedente porque se concluyó que el acto debía ser cuestionado ante la jurisdicción administrativa. En relación con la urgencia que se alegaba en la protección de sus derechos, el Consejo de Estado estimó que la figura jurídica adecuada para la protección de los

⁸ Folio 60.

⁹ Folio 75.

mismos, es la aplicación de medidas cautelares en el proceso de nulidad, mas no la tutela.

Así mismo, respecto al argumento de la Registraduría que sostiene que la entidad accionada debe ser prudente al ordenar la reanudación de la revocatoria porque ello tiene un costo muy elevado para el Estado, el Consejo de Estado consideró que ésta era una consideración razonable, máxime teniendo en cuenta que la acción de tutela no controvierte siquiera los supuestos que dieron origen al acto administrativo de la Registraduría que dio por terminado el proceso de revocatoria. Además, dado que el alto Tribunal no evidenció un perjuicio irremediable, consideró improcedente la acción de tutela.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis y problema jurídico

2. A través de la presente acción de tutela el demandante solicita la protección de los derechos a la igualdad, a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o individual, a la participación política, a elegir y ser elegido, a tomar parte en las decisiones, a revocar el mandato de los elegidos, y a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. Los anteriores derechos presuntamente fueron vulnerados por la Registraduría, al no darle continuidad al trámite de la revocatoria del mandato en contra del alcalde Gustavo Petro, una vez éste fue restablecido en su cargo.

El demandante relata que apoyó la iniciativa para revocar el mandato del Alcalde de Bogotá. Así mismo, señala que dicha iniciativa cumplió todos los requisitos exigidos por la Constitución y la ley. Más aun, conforme a las normas vigentes se requerían firmas equivalentes al 40% de los votos válidos obtenidos por el alcalde objeto de la revocatoria. Esto equivale a doscientos ochenta y nueve mil doscientas sesenta y dos firmas (289.262). Según la Resolución de la Registraduría No. 1019 de 2013, confirmada por la Resolución No. 13809 de 2014, el grupo de ciudadanos obtuvo seiscientas treinta mil seiscientos veintitrés firmas (630.623), de las cuales eran válidas trescientas cincuenta y cinco mil trescientos cincuenta y tres firmas (355.353). Por lo anterior, y en vista de que el número de firmas recogidas excedió el requisito mínimo fijado en la ley, la Registraduría programó una fecha para que los ciudadanos de Bogotá D.C. manifestaran si deseaban revocar el mandato que previamente le habían conferido al alcalde Gustavo Petro Urrego.

Sin embargo, al mismo tiempo que el grupo de ciudadanos impulsaba el procedimiento pertinente para hacer uso de la revocatoria del mandato, la Procuraduría General de la Nación adelantaba un proceso disciplinario en contra del burgomaestre. El proceso disciplinario terminó antes de la fecha para la cual la Registraduría había programado la votación de la revocatoria, imponiéndole al mandatario de los capitalinos la sanción de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos.

Con fundamento en la sanción de destitución ordenada por la Procuraduría en contra de Gustavo Petro como Alcalde de Bogotá, la Registraduría dio por terminado el proceso ciudadano de revocatoria del burgomaestre, a través de la Resolución No. 340 de 2014.

No obstante lo anterior, el mandatario de la capital fue restituido en su cargo. El Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil de Restitución de Tierras-, ordenó al Presidente de la República¹⁰ acatar la medida cautelar No. 374-13 proferida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹¹, que solicitaba suspender los efectos de la sanción impuesta por la Procuraduría al mandatario distrital¹². Adicionalmente, el Consejo de Estado decretó la suspensión del acto de destitución como medida cautelar dentro del proceso judicial en el que se revisa su nulidad. Así las cosas, aunque el alcalde Gustavo Petro fue destituido en un principio, actualmente funge nuevamente como alcalde.

Ante esta situación, el accionante solicita que se protejan sus derechos políticos, los cuales estima vulnerados como consecuencia de la omisión de la Registraduría, que no le dio continuidad al proceso de revocatoria del mandato del Alcalde, una vez éste fue restituido en su cargo. El accionante solicita entonces el cumplimiento de la Resolución 13806 de 2013¹³ que confirmó la Resolución 1019 de 2013¹⁴, por medio de la cual se aprueba la solicitud de convocatoria a votación con objeto de la revocatoria del mandatario distrital.

¹⁰ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Civil Restitución de Tierras. Fallo del 21 de abril de 2014. La parte resolutoria de la sentencia señalaba: “Deje sin efectos el Decreto 570 del 20 de marzo de 2014, y en consecuencia, tome las decisiones a que haya lugar para el acatamiento de la medida cautelar 374-13 proferida por la CIDH en la Resolución 05 del 18 de marzo de 2014.”

¹¹ Medida cautelar No. 374-13 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual señala: “La Comisión solicita al Gobierno de Colombia que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión del 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio político de los derechos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá, el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P 1742--13.”

¹² Al respecto vale señalar, como se expresó en el pie de página No. 4 de esta sentencia, que la decisión de Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil de Restitución de Tierras- fue revocada por la Corte Suprema de Justicia en fallo del 6 de junio de 2014, después de que el accionante presentó la tutela.

¹³ La Resolución No. 13806 de 2013 resuelve: “CONFÍRMESE en todas sus partes el acto administrativo No. 1019 del 31 de julio de 2013 (...)”

¹⁴ La Resolución No. 1019 de 2013 decide: “APROBAR la solicitud de convocatoria a elección de revocatoria del mandato del señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, Alcalde Mayor de Bogotá”

Por su parte, la Registraduría aduce que la terminación del proceso de revocatoria tuvo un fundamento válido que fue la destitución del Alcalde. Una vez destituido el mandatario, carecía de objeto continuar el proceso de revocatoria. Por otra parte, la entidad también señaló que aun cuando el alcalde fue restituido en su cargo, el acto de destitución sigue reputándose válido, aun cuando hubiera sido suspendido por la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo tanto, existiendo incertidumbre sobre la legalidad del acto de destitución, consideró que lo más prudente es esperar a que la jurisdicción de lo contencioso administrativo defina si queda en firme la destitución antes de reiniciar el proceso de revocatoria del mandato.

3. Teniendo en cuenta los anteriores argumentos jurídicos, así como la situación fáctica planteada, corresponde a esta Sala responder el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Registraduría los derechos políticos del accionante, al no reanudar la revocatoria del mandato bajo el argumento de que la jurisdicción contencioso administrativa estaba discutiendo la legalidad del acto de destitución del alcalde?

Para resolver el anterior problema jurídico la Corte considera relevante entrar a hacer algunas precisiones en torno a los siguientes temas: (i) la conexidad entre los derechos políticos y los principios constitucionales fundamentales; (ii) los derechos políticos en el ejercicio del control político a los gobernantes; (iii) la revocatoria del mandato; y (iv) las diferencias entre el proceso de revocatoria del mandato y el proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación. Posteriormente, la Sala revisará el caso concreto para determinar: (i) la procedencia de la tutela, y (ii) la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante por parte de la Registraduría.

A. Los derechos políticos y su naturaleza fundamental

4. Los derechos políticos 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.*”¹⁵

5. El alcance de los derechos políticos depende, entre otros aspectos, de la forma de gobierno adoptada por cada Estado. Conforme a una de las definiciones más tradicionales y aceptadas en la ciencia política, los derechos

¹⁵ 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.

políticos en los sistemas democráticos deben permitir, como mínimo, que los ciudadanos elijan a sus gobernantes en elecciones periódicas y competitivas.¹⁶ No obstante, ésta es una definición minimalista de democracia que pretende distinguir entre democracias y regímenes autoritarios. Sin embargo, no da cuenta de que en realidad existen distintos tipos de democracia, a los cuales corresponde ámbitos más o menos amplios de protección de los derechos políticos.¹⁷

Por un lado, en las democracias representativas los ciudadanos ejercen sus derechos políticos depositando su voto periódicamente para entregar un mandato a una persona que gestionará sus intereses en elecciones competitivas. En ese escenario es especialmente relevante el derecho al voto porque es la vía para manifestar su voluntad en torno a las personas que van a ejercer su representación en el gobierno. Históricamente este derecho corresponde a una serie de conquistas sociales que se han ido dando gradualmente, y que aún hoy son objeto de debate, incluso en democracias consolidadas.¹⁸ Por otro lado, en las democracias participativas los derechos políticos permiten que los ciudadanos tengan mayor injerencia en el proceso de toma de decisiones en diversos escenarios públicos, más allá de la elección de sus gobernantes. En este tipo de democracia, los ciudadanos ejercen el control no sólo sobre las personas que los gobiernan sino sobre las decisiones mismas de estos gobernantes, y participan activamente en los procesos de toma de decisiones públicas, a través del ejercicio de diversos mecanismos de participación y control.

6. La Constitución de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. Bajo este modelo se extendieron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones. Especialmente, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos ya no se limita a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político. Tal como ha expresado la jurisprudencia:

“... una de las características esenciales del nuevo modelo político inaugurado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no sólo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional.”¹⁹

No obstante, el énfasis en la participación y el control en una democracia participativa no pretende restarle importancia al ejercicio del derecho a elegir a sus gobernantes, ni a los demás derechos derivados de la representación política. Por el contrario, el objetivo que el constituyente pretendió al acuñar nuestra democracia con el adjetivo de “participativa” fue, entre otras, el de

¹⁶ Dahl, Robert. 1972. *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.

¹⁷ Collier, David y Steven Levitsky. 1997. “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. En *World Politics* 49:3 pp. 430-451.

¹⁸ Ver Brunell, Thomas. 2008. *Redistricting and Representation: Why Competitive Elections are Bad for America*. Routledge.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

darle efectividad a la representación que los gobernantes ejercen. Con ese propósito, 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 “[c]on 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.”²⁰

Ahora bien, en una democracia participativa, el ciudadano “*está llamado a tomar parte en los procesos de toma de decisiones en asuntos públicos*”²¹. Por lo tanto, es indispensable que existan mecanismos adecuados para permitir que efectivamente la ciudadanía manifieste su opinión política, de tal modo que ésta sea tenida en cuenta por las autoridades públicas. De lo contrario, si no existen canales adecuados para que los ciudadanos puedan expresarse y garantizar la efectividad de su mandato, no será posible sostener el postulado de democracia participativa, pues su capacidad para tener injerencia sobre el gobierno seguirá limitada únicamente a la facultad para depositar su voto para elegir a sus gobernantes.

En esa dirección, los derechos políticos pueden clasificarse de múltiples formas, pero para efectos de la participación política, que es el tema que ocupa la atención de la Sala, es posible encontrar derechos de participación directa (iniciativa legislativa, referendos, entre otros), de acceso a la función pública y derecho al sufragio activo (tanto en su dimensión activa como pasiva).

En todo caso, los derechos políticos permiten que haya una participación activa por parte de los ciudadanos, indispensable para la consolidación de una democracia participativa que se nutre de las manifestaciones políticas de los sujetos que la conforman. Los derechos políticos son, por lo tanto, garantías encaminadas a permitir que los ciudadanos incidan sobre el ejercicio del poder político, los cuales se ejercen en cada caso concreto a través de procedimientos o mecanismos de participación específicos.

Vale la pena resaltar que la configuración legislativa y reglamentaria debe estar estructurada de tal manera que el derecho respectivo pueda ejercerse de manera efectiva. En esa medida, resultaría contrario al principio de democracia participativa que el legislador o las autoridades administrativas impongan cargas desproporcionadas u obstáculos irrazonables, que de otra manera hagan nugatorio el ejercicio de sus derechos políticos. Estos obstáculos desincentivan la participación e impiden a la ciudadanía incidir sobre los procesos de toma de decisiones públicas. Además, estos obstáculos generan consecuencias indeseadas para el sano funcionamiento de una democracia, pues cuando la ciudadanía queda marginalizada de los procesos de toma de decisiones los asuntos públicos suelen no ser debatidos suficientemente, lo cual puede llegar a hacerlos arbitrarios.

²⁰ *Íbid.*

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-041 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7. 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 represalias²².

8. Ahora bien, sobre la importancia que tiene la participación ciudadana como manifestación de los derechos políticos, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²³ y 6° de la Carta Democrática Interamericana²⁴, la Corte Interamericana ha advertido que si bien es cierto no hay un sistema o modalidad específica para garantizarla, los Estados pueden regular amplias y diversas actividades para hacerlos efectivos; dentro de los cuales, se incluye, incluso, restricciones de los derechos políticos de los elegidos. Por ejemplo, en el **caso Yatama contra Nicaragua**, la CIDH dijo:

“La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

(...)

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos

²² 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.

²³ 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”.

²⁴ 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”.*

políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue”²⁵.

En el mismo sentido, en el caso **Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos**, la CIDH manifestó:

“El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos”²⁶.

9. De otra parte, dada la importancia de los derechos políticos para la democracia y los derechos subjetivos de los ciudadanos, en varias ocasiones la Corte Constitucional ha reconocido su carácter fundamental. Desde el inicio de la jurisprudencia de esta Corporación, se ha resaltado la naturaleza de fundamental de los derechos políticos. Por ejemplo, la **sentencia T-469 de 1992**, señaló que: *“el derecho político es un derecho fundamental en una democracia representativa”*.

Así mismo, la **sentencia T-045 de 1993**, que en esa ocasión se ocupó del derecho a la representación, precisó que los derechos políticos son fundamentales, así:

“Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de “elegir y ser

²⁵ Sentencia del 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafos 196 y 206.

²⁶ Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 166.

elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo." (negrilla propia).

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

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

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

"La Corte ha sostenido que los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela²⁷, especialmente porque "los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo"

Más recientemente, la Corte Constitucional, en **sentencia C-329 de 2003**, reiteró la *ius fundamentalidad* de los derechos políticos de participación, así:

"La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa²⁸. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos".

²⁷ La sentencia T 1337 de 2001 hace la siguiente cita: "Especialmente las sentencias T-439 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-45 de 1993 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein."

²⁸ La sentencia citada hace la siguiente nota: "Al respecto, ver entre otras, las Sentencias C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger (E) y C-393 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. M. Manuel José Cepeda Espinosa."

Aclarada la naturaleza fundamental de los derechos políticos de participación, a continuación la Sala se ocupará de analizar algunos aspectos de la revocatoria del mandato, como forma de control político y mecanismo que materializa los postulados de la democracia participativa.

B. La revocatoria del mandato

10. La revocatoria del mandato es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.

A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente. Para Norberto Bobbio este mecanismo acercaba a los sistemas democráticos a un sistema de democracia directa. Al respecto, dijo:

“Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto supone representantes– una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa”²⁹

11. Así, la revocatoria es una oportunidad para pronunciarse respecto al mandato concedido al gobernante. Como señaló esta Corporación en la **sentencia C-179 de 2002**, la revocatoria es un mecanismo *“para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores (...)”* que permite al ciudadano, manifestarse de forma directa *“a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local.”* O incluso, puede servir para apoyar la gestión de un gobernante, cuando el resultado de las urnas muestra que la ciudadanía quiere que el Alcalde o Gobernador continúe en el ejercicio de su cargo.

12. Ahora bien, hasta ahora se ha venido caracterizando la revocatoria del mandato a partir de tres facetas o elementos constitutivos. Desde el punto de vista subjetivo, se ha entendido como un derecho político, que como todo derecho fundamental tiene un elemento objetivo, ya que tiene una relación directa con el principio de democracia participativa, que es un principio fundamental del Estado según el artículo 1° de la Constitución. Así mismo se lo ha caracterizado desde el punto de vista instrumental como un mecanismo de participación política que tienen los ciudadanos. Ahora bien, cabe

²⁹ Bobbio, Norberto. 1984. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

preguntarse ¿cuál es el alcance que tiene el derecho a la revocatoria directa como derecho subjetivo a través de la acción de tutela?

Sin duda, las tres dimensiones subjetiva, objetiva e instrumental del derecho a la revocatoria del mandato deben ser objeto de protección por parte del juez constitucional. Sin embargo, el derecho a la revocatoria del mandato es un típico ejemplo de un derecho cuyo ejercicio requiere de una configuración legal y reglamentaria para hacerse efectivo. Ello es así al menos por dos razones, una de tipo literal y otra de carácter teleológico. En primer lugar, el artículo 40 de la Constitución, al consagrar el derecho a la revocatoria del mandato dispone que *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”,* y que *“para hacer efectivo este derecho puede”* ... *“revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.”*

13. Por otra parte, esta referencia a un marco de configuración legislativa supone que el Legislador tiene la potestad para regular los mecanismos a través de los cuales se revoca el mandato de los gobernantes elegidos. Dicha potestad significa, por supuesto, que en ausencia de una ley que regule este mecanismo, los ciudadanos no podrían ejercer su derecho a revocar el mandato de sus gobernantes. Es decir, en ausencia de una ley que defina los casos y la forma de revocar el mandato, este derecho constitucional fundamental sería ineficaz. Por supuesto, la ineficacia de un derecho fundamental puede conllevar su vulneración por ausencia de una regulación adecuada y suficiente, es decir, por falta de un instrumento para su aplicación. En estos casos la protección del juez constitucional gira en torno del elemento instrumental del derecho. En principio, los ciudadanos tienen derecho a exigir del Legislador que promulgue las leyes que sean necesarias para poder ejercer sus derechos fundamentales. Sin embargo, el papel del juez constitucional en estos casos es precario, pues consiste básicamente en exigirle al Congreso que regule la materia, en tanto que en este escenario no es posible brindar una protección constitucional de la revocatoria directa como derecho subjetivo, con un contenido exigible, en ausencia de una regulación legal de esta materia.

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. Sin embargo, su labor estará encaminada, en mayor medida, a exigirles a las autoridades administrativas y demás personas y entidades públicas y privadas, que protejan este derecho mediante la aplicación de la ley. De tal modo, la protección del derecho a la revocatoria del mandato, así como la de muchas otras formas de ejercer los derechos políticos, están estrechamente relacionadas con el principio de legalidad, y con la protección del debido proceso administrativo.

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

Igualmente, la garantía de un procedimiento eficaz para el ejercicio de los derechos políticos deriva del artículo 2 de la Constitución que señala que uno de los fines del Estado es la efectividad de los derechos constitucionales. Por lo tanto, los procesos que hacen inocuos los derechos no resultan acordes a este dictado de la Carta Política.

14. Con todo, debe aclararse cuál es el resultado perseguido por el constituyente, distinguiéndolo del objetivo perseguido por los ciudadanos que buscan revocar el mandato de un gobernante en un momento dado. Si bien es cierto que la revocatoria del mandato es un mecanismo encaminado a remover del cargo a un mandatario elegido, no lo es menos que esta remoción no es, en sí misma, el fin perseguido por el constituyente. El fin perseguido por el constituyente consiste en permitirle a la ciudadanía organizarse colectivamente en torno a este propósito, y expresar su voluntad en una votación organizada por el Estado, al margen del resultado que estos ciudadanos interesados obtengan en la votación. El derecho a la revocatoria del mandato no conlleva necesariamente la revocatoria del mandatario. Conlleva, más bien, el derecho a exigir del Estado que aplique la ley respectiva, en tiempos razonables, que estudie las firmas presentadas por los ciudadanos, y que organice las votaciones de manera diligente y con las garantías necesarias, adecuadas y suficientes. Sin embargo, la exigibilidad de

cada uno de estos elementos depende de la etapa del procedimiento, y del cumplimiento de ciertas cargas por parte de los ciudadanos organizadores de la iniciativa.

Para constatar la manera como se protegen los diferentes aspectos que componen el derecho a la revocatoria del mandato en Colombia, a continuación se describen las etapas generales del proceso dispuesto en la Ley 134 de 1994.

C. Etapas del proceso de revocatoria del mandato

15. Para empezar, vale señalar que el artículo 6° de la Ley Estatutaria 134 de 1994 define la revocatoria del mandato como “*un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un Alcalde.*” Así pues, aunque la Constitución sólo hace referencia general a “*revocatoria del mandato*” sin especificar cuáles mandatarios pueden ser removidos de su cargo por esta vía, la ley si lo circunscribe a autoridades unipersonales de nivel territorial. En efecto, el numeral cuarto del artículo 40 superior sólo establece que se trata de mandatarios “*elegidos*”. Sin embargo, le defiere al legislador la “*forma*” y los “*casos*” en que opera la revocatoria. Y la ley, en su actual configuración, sólo la ha establecido en relación con alcaldes y gobernadores.

16. La revocatoria del mandato está regulada principalmente en la Ley 134 de 1994 y en algunas disposiciones de la Ley 741 de 2002. El proceso, en general, puede dividirse en cuatro etapas: **la primera etapa**, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo suficiente y presentar la petición de consulta popular de revocatoria a la Registraduría General del Estado Civil. **La segunda etapa**, concerniente a la verificación que hace la Registraduría del proceso ciudadano, y a la planificación de los comicios, de reunirse los requisitos establecidos para ello. **La tercera etapa**, que comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador. Finalmente, **la cuarta etapa**, relativa a la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar al Alcalde o Gobernador.

17. La primera etapa consta de la solicitud ciudadana para hacer uso de la revocatoria del mandato. La Ley 741 de 2002 establece que la revocatoria del mandato procederá si se cumplen dos requisitos: (i) que haya transcurrido al menos un año del mandato del funcionario que se pretende revocar; y (ii) que la solicitud de revocatoria esté apoyada por un número de ciudadanos que alcance, al menos, el 40% de los votos que obtuvo el funcionario elegido.

18. En la segunda etapa, la Registraduría debe verificar que la solicitud ciudadana cumpla con los requisitos exigidos por la ley, y en caso afirmativo, debe iniciar la planeación de la votación para decidir en las urnas si se revoca el mandato del respectivo alcalde o gobernador. De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 134 de 1994, corresponde a la Registraduría aprobar la solicitud,

certificarla, e informar al funcionario que se pretende revocar del proceso que cursa en su contra. Luego, la entidad deberá convocar a la jornada de votación en un plazo máximo de dos meses después de emitida la certificación donde consta que la iniciativa ciudadana reunió los requisitos de ley (Artículo 67).

19. En la tercera etapa se lleva a cabo la consulta popular en el respectivo departamento o municipio, para definir si se revoca al mandatario. Dispuesta toda la logística electoral, prospera la revocatoria *“al ser ésta aprobada en 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 cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”*³⁰.

Si no se alcanzan los votos mínimos a favor de la revocatoria, el servidor público continuará ejerciendo sus funciones. Pero si el mandatario es revocado, será removido del cargo, en los términos de lo expuesto por el artículo 72 de la Ley 134 de 1994 y el proceso pasa a la siguiente etapa.

20. La cuarta etapa consiste entonces en la elección del sucesor, para designar nuevo gobernante de la ciudad o del departamento. Para ello, corresponde a la Registraduría convocar a elecciones dentro de los 30 días siguientes a la certificación de la votación de la revocatoria. Entre la revocatoria y la elección del sucesor del funcionario revocado, le corresponde al Presidente de la República nombrar a una persona en calidad de encargada de la respectiva alcaldía o gobernación.

21. Del anterior recuento normativo se evidencia que la revocatoria del mandato es un derecho que se configura a través de un procedimiento complejo, en el cual se pueden distinguir cuatro etapas. En cada una de las etapas, la ley les impone una serie de cargas a los ciudadanos participantes, y una serie de deberes específicos a las autoridades públicas. Para hacer efectivo el derecho a la revocatoria es necesario que los ciudadanos cumplan con las cargas y requisitos establecidos en la ley, y que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos por parte de los ciudadanos, las autoridades cumplan con sus obligaciones disponiendo lo necesario para impulsar el proceso a la siguiente etapa. De tal manera, el conjunto de obligaciones que resulta exigible de las autoridades competentes depende de dos factores: i) en primer lugar, de la etapa en la que se encuentre el procedimiento, y ii) de que los ciudadanos interesados hayan cumplido las cargas que les impone la ley en la etapa respectiva. Si los ciudadanos interesados en el procedimiento han cumplido con las cargas respectivas, las entidades tienen el deber constitucional de disponer lo necesario para avanzar a la siguiente etapa.

³⁰ El artículo 2 de la Ley 741 de 2002 dice: *“Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: “Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en 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 cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.*

Ahora bien, ¿en qué casos pueden las autoridades competentes exonerarse del cumplimiento de este deber constitucional? En el presente caso, la Registraduría alega que el acto de destitución del Alcalde como consecuencia del proceso disciplinario que le siguió la Procuraduría General de la Nación, y la subsiguiente controversia judicial que se desató constituyen fundamentos válidos para dar por terminado el proceso de revocatoria del mandato. Para establecer si esta decisión vulnera los derechos fundamentales del demandante, requisito *sine qua non* para que proceda la acción de tutela, es necesario precisar cuál es la naturaleza y el propósito del proceso de revocatoria del mandato, y sus diferencias con el proceso disciplinario.

D. Diferencias entre el proceso de revocatoria del mandato y el proceso disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación

22. El proceso de revocatoria del mandato es diferente al proceso administrativo disciplinario, en su origen, procedimiento y finalidad. La única similitud entre ellos es que ambos pueden conducir a que un servidor público sea removido de su cargo. No obstante, aún la figura jurídica mediante la cual se formaliza la remoción del cargo es diferente, como se pasa a explicar a continuación.

El régimen disciplinario está instituido para controlar a quienes desempeñan funciones públicas. La Constitución encomendó al Legislador la tarea de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva (Artículo 124 de la Constitución). Adicionalmente, el texto constitucional asignó funciones de vigilancia y sanción administrativa a algunas autoridades, entre ellas, de manera importante le otorgó potestades a la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 277, numeral 7°, de la Constitución expresa que la Procuraduría General de la Nación tiene poder disciplinario sobre los servidores del Estado, incluidos aquellos de elección popular, como se cita en seguida:

“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

“Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley (...).”

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia ha explicado que, en virtud de su función disciplinaria, el Procurador General tiene *“poder para conocer los*

asuntos disciplinarios, [...] el poder para investigarlos y definir el derecho aplicable y [...] el poder para imponer las sanciones previstas en la ley."³¹.

23. A nivel legal, la función disciplinaria está regulada en el Código Disciplinario Único, sancionado mediante la Ley 734 de 2002. Este código establece, entre otras, las conductas que se consideran faltas disciplinarias, los sujetos disciplinables, el procedimiento aplicable y las sanciones. La ley describe cuándo una conducta configura una falta disciplinaria (artículos 42 y ss), cuáles son los criterios para determinar la gravedad de la falta, los principios generales aplicables en materia probatoria (artículos 128 y ss), así como cada una de las etapas del proceso ordinario disciplinario (artículos 150 y ss).

En relación con las sanciones, es importante resaltar que el artículo 44 de la citada ley señala que el servidor público recibirá sanción de destitución e inhabilidad en los casos de faltas gravísimas, bien sean dolosas o culposas, siempre que la culpa sea calificada como gravísima. Al respecto dispone:

“Clases de Sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima”.

Por lo tanto, el resultado del proceso disciplinario puede resultar en que el sujeto disciplinable deje de ejercer funciones públicas.

24. Dicho esto, es dable concluir que el proceso administrativo es diferente del proceso de revocatoria del mandato, aunque eventualmente sus efectos puedan llegar a ser similares. Como se mencionó anteriormente, el proceso de revocatoria tiene como finalidad permitir a los ciudadanos participar en la conformación del poder político, expresando su inconformidad con la representación ejercida por un gobernante elegido. Dicha participación se concreta a través de un juicio político en el que la ciudadanía expresa su voluntad de dar por terminado anticipadamente el ejercicio de un cargo de elección popular. Entre tanto, el proceso disciplinario tiene como finalidad ejercer un juicio sobre el desempeño de funciones públicas,³² aunque dicho juicio se ejerce con el fin de sancionar el incumplimiento de los principios de la función administrativa (Artículo 209 de la Constitución). En todo caso, de encontrarse probada la comisión de una falta disciplinaria, la imposición de la respectiva sanción depende no de la voluntad del sujeto que la impone sino de que ésta se encuentre efectivamente establecida en la ley. En la revocatoria el juicio es de carácter político, y busca garantizar que los gobernantes representen la voluntad de la ciudadanía, mientras en el proceso disciplinario el juicio es jurídico, y persigue la realización de principios objetivos de la función pública.

³¹ Corte Constitucional C-500 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

³² Al respecto la Ley y la Constitución tienen delimitaciones respecto a quién es sujeto disciplinable. Ver artículo 53 de la Ley 734 de 2002 y artículo 366 de la Constitución.

Los efectos de cada uno de los procesos también son diferentes. En la revocatoria, el proceso puede o no dar por terminado el mandato de un funcionario elegido. En cambio, en el proceso disciplinario, el funcionario puede ser absuelto o sancionado, y si efectivamente es sancionado, existen múltiples sanciones que se le pueden imponer. En algunos casos la sanción da por terminado el ejercicio del cargo, como cuando hay una destitución, pero en otros no, como cuando se impone una amonestación.³³

En igual sentido, mientras que la destitución es una sanción disciplinaria que tiene el efecto de apartar del cargo a un mandatario y está acompañada de una inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos; la revocatoria del mandato es un juicio político ciudadano que, si prospera, no crea una inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. A quien resulta revocado, la ley sólo le prohíbe su postulación en las elecciones para elegir su reemplazo.

Hechas las anteriores distinciones entre estos dos procesos, pasa la Sala a establecer si la tutela es procedente para hacer efectivo el derecho fundamental a la revocatoria directa en el presente caso.

E. La procedencia de la acción de tutela contra omisiones administrativas que involucran garantía efectiva de derechos políticos. Procedencia en el caso concreto.

25. El primer inciso del artículo 86 de la Constitución dispone que toda persona puede reclamar por vía de tutela: *“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”* (resaltado fuera de texto original). Como se observa, el texto mismo de la Carta reconoce que la afectación a un derecho fundamental puede provenir tanto de la acción como de la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares frente a quienes el demandante se encuentre en situaciones de indefensión o de subordinación.

Lo anterior no significa que toda amenaza o vulneración de un derecho fundamental deba ser tramitada a través de la acción de tutela. El inciso tercero del mismo artículo de la Carta dispone que *“esta acción sólo 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.”* Por lo tanto, en primera medida, las personas deben hacer uso de las acciones judiciales ante la jurisdicción respectiva, pues éstas tienen un ámbito de aplicación fijado, bien sea en la Constitución o en la ley, para tramitar los asuntos de su especialidad. Este ámbito de aplicación supone, implícita o explícitamente, la posibilidad de proteger los derechos

³³ Ver artículos 44 y ss de la Ley 734 de 2002.

fundamentales de los ciudadanos mediante distintos procedimientos, acciones y recursos judiciales.

Así las cosas, el juez de tutela debe evaluar la idoneidad de los medios judiciales con los cuales, en principio, cuenta el afectado para proteger los derechos fundamentales invocados (Artículo 6 núm. 1 del Decreto 2591 de 1991), y la posible existencia de un perjuicio irremediable, y a partir de tal evaluación debe definir la procedencia de la respectiva acción de tutela. Ahora bien, es importante resaltar que en la evaluación de la idoneidad y de la eficacia del medio judicial principal debe revisarse si el medio de defensa judicial principal “*permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional*”.³⁴ Es decir, el juez debe definir si el medio de defensa judicial es lo suficientemente amplio para proteger de manera integral todos los derechos fundamentales invocados por el demandante. Por otra parte, la eficacia del medio de defensa judicial debe analizarse en cada caso, a partir de la forma de ejercicio del derecho invocado en el caso concreto, y de la eficacia del medio principal, en comparación con la acción de tutela.

En virtud de lo anterior, la procedencia de la tutela depende: (i) de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial para proteger los derechos fundamentales invocados, frente a los cuales la acción de tutela sea subsidiaria, (ii) la idoneidad de dichos mecanismos para proteger los derechos fundamentales invocados, (iii) la eficacia de los mecanismos principales para proteger el ejercicio concreto de los derechos invocados frente a la eficacia de la acción de tutela, (iv) la existencia de un perjuicio irremediable que amerite una protección transitoria de los derechos fundamentales mediante la acción de tutela, hasta tanto se resuelva de manera definitiva el conflicto a través del mecanismo judicial principal.

26. La jurisprudencia de esta Corporación 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

³⁴ Corte Constitucional T-544 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

sede de tutela que involucran derechos tales como la representación. Así lo explicó la Corte en la **sentencia SU-712 de 2013**:

“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 el accionante puede ser resuelta por el juez constitucional. Para definirlo, esta Sala considera pertinente detenerse en los siguientes aspectos: i) en primer lugar, debe establecer la naturaleza de los derechos cuya protección se solicita, ii) en segundo lugar, es necesario determinar la legitimidad por pasiva iii) en tercer lugar, debe establecer la legitimidad por activa del accionante, y iii) finalmente, debe determinar si la acción de tutela en el presente caso cumple con el requisito de subsidiariedad.

27. En relación con la **naturaleza de los derechos invocados**, se evidencia que se trata de derechos fundamentales. El accionante solicita la protección de sus derechos a *“a elegir y ser elegido, a tomar parte en las elecciones, a revocar el mandato de los elegidos, a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, y de participación democrática como el voto y la consulta popular”*³⁵. A juicio de la Sala, los derechos mencionados son derechos políticos, que como se expuso en el fundamento jurídico 7º de esta sentencia, son derechos fundamentales³⁶. En razón de su naturaleza, pueden ser protegidos por vía de tutela cuando sobre ellos recae una amenaza o una violación³⁷.

El accionante también solicita la protección de sus derechos *“a la igualdad, a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o individual”*, los cuales son también derechos fundamentales. En el caso concreto, estos derechos están dirigidos a garantizar el cumplimiento de los derechos políticos, por lo cual se analizará principalmente la presunta vulneración de estos últimos.

28. En cuanto a la **legitimidad por pasiva**, esta Sala encuentra que el demandante presentó la tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, y quienes han dado respuesta a la acción son los Registradores Distritales del Estado Civil. Igualmente quienes han expedido las resoluciones discutidas en la acción de tutela son los funcionarios del nivel distrital de la entidad accionada.

Al respecto vale señalar que las actuaciones de los Registradores Distritales se han emitido acorde con lo dispuesto en el Decreto 1010 de 2000 *“[p]or el*

³⁵ Página 3 de la demanda.

³⁶ Ver: Sentencias T-469 de 1992, T-045 de 1993 y T-050 de 2002.

³⁷ Ver: Sentencia T-131 de 2005 y SU 712 de 2013.

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 participación³⁸; y segundo, el literal a) numeral primero del artículo 46 del mismo decreto que establece la obligación específica de los Registradores Distritales de “[o]rganizar y vigilar los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana que corresponde a su circunscripción electoral”³⁹. 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 jurisdicción⁴⁰, 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.

29. Con respecto a la **legitimación por activa** para interponer la acción de tutela con el fin de requerir la protección de sus derechos políticos, vale señalar que la Constitución señala en el núm. 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, pero el ejercicio de los mismos está precisado en las disposiciones legales que reglamentan tales 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.

³⁸ 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.*”

³⁹ 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; (...)*”

⁴⁰ 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. (...)*”

Así pues, tratándose de tutelas dirigidas a solicitar la protección del derecho a la representación efectiva, esta Corporación ha indicado que “[p]ara 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.”⁴¹

En ese sentido, si se reclama el ejercicio del derecho a la representación efectiva, la corte consideró que es razonable que sólo tengan legitimación quienes entregaron esa representación. No obstante, es desproporcionado exigir a un ciudadano que pruebe que votó por determinado candidato, teniendo en cuenta que el voto es secreto. Así pues, la Corte ha optado por reconocer legitimidad a quienes demuestren que han ejercido su derecho al voto, sin exigirles probar por quién votaron, pues no es posible aportar esa constancia y además resultaría desproporcionado.

En efecto, de acuerdo con la **sentencia T-516 de 2014**, que a su vez reitera la regla fijada en la **sentencia T-1337 de 2001**, la Corte infiere la legitimidad del accionante para la protección de los derechos políticos, cuando “*quien alega la afectación ejerció efectivamente su derecho al voto*”⁴². Este criterio adoptado por la Corte surgió de la regla fijada por la Ley 134 de 1994 que reconoce legitimidad para presentar una solicitud de revocatoria a quienes han sufragado en la jornada electoral que eligió al mandatario que se pretende revocar.

Sin embargo, anota esta Sala que la Ley 741 de 2002 amplió la posibilidad de ejercer el derecho a la revocatoria, pues no lo limitó a quienes ejercieron efectivamente su derecho al voto en la elección del mandatario cuya revocatoria se solicita. La ley sólo exige una solicitud de revocatoria suscrita por ciudadanos inscritos en la respectiva circunscripción, pero no obliga a que hayan votado en los comicios donde resultó elegido el funcionario cuyo mandato se pretende revocar⁴³. En el mismo sentido, dispuso que podrían participar en la revocatoria quienes no hubiesen sufragado en los comicios donde resultó elegido quien se pretende revocar. Antes, la Ley 134 de 1994 establecía en el artículo 69 que “(...) únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde”. Sin embargo, la Ley 741 de 2002 eliminó la frase citada. En consecuencia, encuentra esta Sala que la ley amplió la posibilidad de ejercer el derecho a la revocatoria para incluir a todos los ciudadanos que

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia T-516 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴² Corte Constitucional, sentencia T 516 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴³ Artículo 1 de la Ley 741 de 2002: “**ARTICULO 1°.** Los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: “La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: “1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. “2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”.

hacen parte de una circunscripción electoral en la cual gobierna el mandatario.

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.

Con todo, en el caso concreto, el accionante cumple incluso con la regla restrictiva que señalaba la norma anterior, puesto que es un ciudadano colombiano que, tal como consta las certificaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil⁴⁴, reúne las siguientes condiciones: en primer lugar, está habilitado para el ejercicio del derecho al sufragio⁴⁵. En segunda medida, participó votando en las elecciones del 30 de octubre de 2011 donde resultó elegido el alcalde Gustavo Petro⁴⁶. Finalmente, también está probado que apoyó la solicitud de revocatoria del mandatario distrital⁴⁷. (Folios 68 y 69). Por lo tanto, se encuentra probado que es un ciudadano que ejerce sus derechos políticos en Bogotá y por ello está legitimado para la presentación de la tutela por presunta vulneración a los derechos invocados, entre ellos, el derecho político a participar en un proceso de 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.⁴⁸

30. 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 el accionante no está reprochando la validez del acto administrativo que dio por terminado el proceso de revocatoria del mandato (Resolución 340 de 2014). Lo que reprocha es la omisión de la Registraduría de convocar a la ciudadanía para decidir la revocatoria del burgomaestre una vez éste fue restituido en su cargo. En consecuencia, solicita que se de continuidad al trámite del procedimiento de revocatoria. A juicio del demandante, si bien el trámite se detuvo a causa de la destitución del alcalde por parte de la Procuraduría, la Registraduría debió reactivarlo

⁴⁴ Folios 68 y 69 relacionados en los Hechos 1.1 y 1.2.

⁴⁵ Ver folio 68.

⁴⁶ Ver folio 68.

⁴⁷ Ver folio 69.

⁴⁸ Ver: Sentencia T-131 de 2005 y SU-712 de 2013.

una vez el alcalde fue restituido. Así pues, a la luz de tales pretensiones, la Sala revisará si se cumple el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

31. El primer mecanismo judicial que podría pensarse como principal frente a la acción de tutela es la acción de cumplimiento. En tal caso, el demandante presentaría la acción de cumplimiento para “*dar cumplimiento a la Resolución 13806 (diciembre 17 de 2013)*”, la cual confirma la Resolución 1019 del 31 de julio de 2013⁴⁹. El cumplimiento de dicha Resolución conduciría a que la Registraduría efectuara la convocatoria con fines de revocatoria al Alcalde Mayor. Sin embargo, de conformidad con la ley, la acción de cumplimiento no es procedente cuando se trata de derechos que pueden protegerse mediante la tutela. El artículo 9º de la Ley 393 de 1997 dispone al respecto: “*(l) a Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela*”.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento “*no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos*”, como sería el caso de las disposiciones cuyo cumplimiento se solicita en esta oportunidad. En consecuencia, es claro que la acción de cumplimiento, en este caso, es improcedente.

32. El segundo mecanismo de defensa judicial, referido por el Consejo de Estado en el fallo de tutela que se revisa, es demandar la Resolución No. 340 de 2014 que dio por terminado el proceso de revocatoria ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, esta Sala estima que el mecanismo de control de nulidad contra la Resolución no puede desplazar a la acción de tutela porque, como ya se dijo, el fin que persigue el accionante no es la nulidad de dicho acto administrativo. Teniendo en cuenta que la citada Resolución se expidió con fundamento en los elementos fácticos y jurídicos que existían en ese momento, la resolución puede ser perfectamente válida. Más aun, lo que se reprocha no es su ilegalidad. La controversia que plantea el accionante no está enfocada a cuestionar la terminación del proceso de revocatoria cuando fue destituido el Alcalde. La pretensión de la tutela consiste en que la Registraduría reanude el proceso de revocatoria porque el alcalde fue restituido en su cargo. En esa medida lo que se cuestiona no es el acto de terminación del proceso, sino la omisión de la Registraduría una vez que el alcalde fue restituido. La eventual anulación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo del acto administrativo que pone fin al proceso de revocatoria no conlleva por sí misma la reanudación del proceso de revocatoria del alcalde, pues eso no sería posible si el burgomaestre continúa en el ejercicio del cargo.

El medio de control para solicitar la nulidad tiene como objeto contrastar el acto administrativo respectivo frente a normas superiores. De acuerdo con el

⁴⁹ La Resolución de la Registraduría No. 1019 de 2013 dice: "APROBAR la solicitud de convocatoria a elección de revocatoria del mandato del señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, Alcalde Mayor de Bogotá"

artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la nulidad de los actos administrativos de carácter general procederá “(...) cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.(...)”⁵⁰ Así pues, una demanda de nulidad contra la Resolución 340 de 2014, se limitaría a revisar si, en el momento de su emisión, la Registraduría infringió los parámetros legales y constitucionales.

El accionante no cuestiona que al momento de la expedición de la Resolución No. 340 de 2014 se haya quebrantado alguna norma superior o legal. La controversia de la tutela no pone en tela de juicio la validez del acto que dio por terminado el proceso de revocatoria cuando el alcalde fue destituido. La tutela aduce que al ser restituido el alcalde cambiaron las circunstancias de hecho en las que se basó la Registraduría para emitir dicha Resolución. Por lo tanto, solicita que se ordene a la entidad acusada convocar a votación para que la ciudadanía decida si revoca el mandato al alcalde. El demandante no pretende que se declare la nulidad de la Resolución que dio por terminado el proceso de revocatoria, sino que, ante la ocurrencia de nuevos hechos que cambian el fundamento fáctico del acto administrativo, reanude el proceso de revocatoria del mandato. En consecuencia, el medio de control de nulidad del acto administrativo que suspendió el proceso de consulta democrática, no resulta procedente en el caso concreto.

33. Adicionalmente, el Consejo de Estado afirma en la decisión que se revisa que el medio de control de nulidad permite al demandante solicitar que se decreten medidas cautelares para asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales. No obstante, esta Sala considera que las medidas cautelares propias de las demandas que pretendan la nulidad de actos administrativos no son aptas para proteger los derechos fundamentales invocados por el demandante, toda vez que están encaminadas a garantizar la eficacia de la sentencia de nulidad. Tales medidas no ofrecen una garantía efectiva de protección de los derechos políticos en el caso concreto, pues la protección solicitada de reiniciar el proceso de revocatoria no es una medida que esté encaminada a garantizar el objeto del proceso ni la efectividad de la sentencia en el proceso contencioso administrativo de nulidad de actos

⁵⁰ El artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso de lo Administrativo establece: “Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. //Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.// También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.// Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. 4. Cuando la ley lo consagre expresamente. **Parágrafo.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”

administrativos, en los términos del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011. Este artículo establece que el juez o magistrado ponente puede decretar “*las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo*” (resaltado fuera de texto). El siguiente artículo, por su parte, establece el tipo de medidas que puede adoptar el juez o magistrado con ese propósito. Dentro de las medidas cautelares puede ordenar la suspensión de los respectivos actos administrativos, e incluso puede ordenar la adopción de un acto administrativo⁵¹. Así pues, aunque en principio, son amplias las medidas cautelares que se pueden adoptar en este momento del proceso, su finalidad es garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. De tal modo, el propósito de las mismas es asegurar los efectos de la nulidad del acto administrativo. Como se expresó anteriormente, la nulidad del acto administrativo no es suficiente ni necesaria para proteger los derechos políticos presuntamente vulnerados. Por esta razón, si una eventual sentencia en el proceso de nulidad no resuelve la controversia de los derechos fundamentales involucrados en el caso concreto, tampoco las medidas cautelares podrán hacerlo.

34. Adicionalmente, esta Sala encuentra que la Resolución 340 de 2014, que dio por terminado el proceso de revocatoria, perdió fuerza ejecutoria cuando desaparecieron los supuestos fácticos en los que se fundamentó. La Registraduría finalizó el proceso ciudadano porque el Alcalde Mayor fue destituido, por lo que no había objeto de pronunciamiento popular. Sin embargo, dado que la sanción impuesta al mandatario fue suspendida, el cimiento de la Resolución ya no existe. En consecuencia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 91 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala que los actos administrativos no serán obligatorios y pierden su fuerza ejecutoria cuando “*desaparezcan sus*

⁵¹ El artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso de lo Administrativo dice: “*Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.// 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.// 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.// 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.// 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.//* **Parágrafo.** *Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”*

fundamentos de hecho o de derecho”⁵², se debe concluir que la citada Resolución perdió su fuerza ejecutoria porque, al margen de la controversia jurídica sobre la legalidad de su destitución, el hecho es que el Alcalde aún ejerce su cargo. Es decir, lo que desapareció en este caso fue el fundamento de hecho del acto que ordenó la terminación del proceso de revocatoria.

Nótese que la Resolución 340 de 2014 sostiene que “*el citado proceso de consulta popular recaía intuito personae*”, por lo tanto, “*(...) al haberse decretado por parte del Gobierno Nacional la Destitución en el ejercicio del cargo al señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, (...) procederán estos despachos a DAR POR TERMINADO, por carencia de objeto la consulta popular con fines de revocatoria del mandato del señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO*” (resaltado fuera de texto original). Este fundamento de hecho que aduce la motivación de la Resolución desapareció una vez el alcalde Gustavo Petro fue restablecido en su cargo. El acto de destitución, que constituye el fundamento de la finalización del proceso, fue suspendido, y aunque sigue estando vigente hasta tanto no sea anulado por la jurisdicción competente, no está produciendo efectos jurídicos⁵³. El Alcalde Gustavo Petro se encuentra hoy en ejercicio de su cargo. Por consiguiente, se configuró lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan un decaimiento del acto administrativo, en virtud del cual el acto administrativo pierde su fuerza ejecutoria.

Como ha expuesto la jurisprudencia⁵⁴, el decaimiento del acto administrativo no cuestiona la validez del acto administrativo, sino que se ocupa únicamente de los efectos del mismo. Las causales de la pérdida de ejecutoria tienen que ver con “*situaciones presentadas con posterioridad al nacimiento del acto*”⁵⁵. De allí que el decaimiento no pueda asimilarse a un examen de legalidad, pues no se cuestiona el momento de creación del acto, sino únicamente la obligatoriedad del mismo cuando aparecen nuevas circunstancias fácticas o de derecho.

⁵² El artículo 91 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece los casos en los cuales un acto administrativo pierde fuerza ejecutoria. La norma dispone: “*Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia.*” (Negrillas propias)

⁵³ En el auto del Consejero Gerardo Arenas Monsalve, que declaró la suspensión del acto de sancionatorio, se señala “*Los efectos de la medida cautelar que aquí se decreta se contraen a la imposibilidad de ejecutar el acto sancionatorio hasta que se decida mediante sentencia definitiva sobre la legalidad del mismo. Lo que quiere decir: i) La sanción de destitución no puede hacerse efectiva por el Presidente de la República (art. 172.1 CDU), ii) La sanción de inhabilidad de quince (15) años para ejercer cargos públicos y función pública queda suspendida hasta tanto se profiera sentencia definitiva.*” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B, auto del 13 de mayo de 2014, C.P. Gerardo Arenas Monsalve). (Negrilla propia).

⁵⁴ Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-1341 de 2000, T-496 de 2007 y T-950 de 2009, de la Corte Constitucional y del 10 de julio de 2014, expediente 0868-08, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, de la Sección Segunda del Consejo de Estado y del 3 de abril de 2014, expediente 0166-01, M.P. Guillermo Vargas Ayala, de la Sección Primera del Consejo de Estado.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-152 de 2009. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que el procedimiento para debatir la pérdida de ejecutoria de un acto administrativo es *“ante las mismas autoridades administrativas y, muy excepcionalmente, ante las autoridades judiciales.”*⁵⁶ En relación con la declaración de decaimiento del acto administrativo por desaparición de las causales de derecho, esta Corporación señaló que ésta *“opera ipso iure, esto es, que no requiere ser declarada ni en sede administrativa ni mucho menos en sede judicial, pues, incluso, no puede solicitarse al juez contencioso administrativo porque no existe una acción autónoma que lo permita (recuérdese que el decaimiento del acto administrativo no constituye causal de nulidad del mismo)”*⁵⁷. En ese sentido, esta Corporación ha señalado que no existe mecanismo judicial para declarar el decaimiento del acto administrativo. A lo sumo, existe la excepción de pérdida de ejecutoriedad⁵⁸, pero ella no puede tenerse como un mecanismo judicial susceptible de desplazar a la acción de tutela. Por esta razón, la tutela es procedente para estudiar la posible afectación de derechos fundamentales en virtud del decaimiento de un acto administrativo, pues no existe otra acción judicial a través de la cual los ciudadanos puedan solicitar a un juez que declare el decaimiento del acto administrativo y que proteja los derechos vulnerados como consecuencia de dicho decaimiento.

Por lo anterior, también desde esta perspectiva es preciso concluir que el accionante no cuenta con otro mecanismo judicial que desplace la acción de tutela. Aun aceptando en gracia de discusión que los derechos políticos del demandante fueron vulnerados por la Resolución 340 de 2014, ésta sufrió un decaimiento que no es objeto de declaración por vía judicial. Adicionalmente, como ya se ha dicho, el demandante no pretende atacar dicho acto, sino la omisión de la Registraduría al no dar continuidad al procedimiento de revocatoria del mandato, cuando desapareció el fundamento de hecho (carencia de objeto) que la fundamentó.

En ese sentido, estima la Sala que ni la acción de cumplimiento, ni el medio de control de nulidad del acto administrativo, son idóneos. La primera es improcedente tratándose de derechos susceptibles de protección por vía de tutela y de actuaciones que generen gastos. El segunda, por su parte, no permite al juez ordenarle a la Registraduría continuar el trámite de la revocatoria. Finalmente, es necesario mencionar también que las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa no tienen la capacidad de dar una protección efectiva y real a los derechos políticos, ya que para el momento en que el juez adopte una decisión de fondo el actual alcalde habrá terminado su período institucional, por lo cual carecería de sentido dar la orden de llamar a la votación de la revocatoria.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia T-152 de 2009. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ El artículo 92 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala *“Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional.”*

F. Análisis de fondo del caso concreto

35. El demandante en la presente acción de tutela solicita 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.

36. Como se señaló anteriormente, corresponde a esta Sala establecer si la Registraduría vulneró los derechos políticos del accionante cuando omitió reanudar la revocatoria del mandato hasta que la jurisdicción contencioso administrativa definiera la nulidad del acto de destitución del Alcalde.

37. Para contestar el anterior interrogante, es necesario revisar si la Registraduría podía detener el proceso de revocatoria como consecuencia de la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría o de un proceso judicial en contra el acto que impuso dicha sanción. La Sala recuerda que, como se expuso en las consideraciones de esta sentencia, el proceso disciplinario y el proceso de revocatoria son procesos diferentes e independientes.

No obstante, puede suceder que la decisión tomada en uno de ellos, deje sin objeto la efectividad de la decisión que se emita en el otro. Específicamente, puede suceder que si un alcalde recibe la sanción de destitución, y es apartado de su cargo, no sea posible revocar al alcalde en ejercicio. En el presente caso hubo un momento en el cual el Alcalde en ejercicio fue apartado de su cargo. En consecuencia, la Registraduría dio por terminado el proceso de revocatoria a través de la Resolución No. 340 de 2014. En relación con esa actuación de la Registraduría, es relevante señalar que tanto el proceso administrativo, como el de revocatoria cumplen fines legítimos, pero diferentes.

Ahora bien, los hechos del caso concreto no se limitan a la situación antes expuesta. En el caso objeto de estudio, la destitución no se mantuvo, pues fue suspendida en sede judicial y el mandatario distrital continuó en ejercicio de sus funciones. Respecto a esta situación, la Sala estima que la Resolución No. 340 de 2014, que finalizó el proceso de revocatoria, perdió fuerza ejecutoria porque desaparecieron los fundamentos fácticos en los que se apoyaba. Tal como lo dispone el artículo 91 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos “(...) [p]erderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados, (...) [c]uando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”. Así las cosas, la citada Resolución que se expidió teniendo en cuenta la destitución del cargo del Alcalde Gustavo Petro, perdió obligatoriedad ante el cambio de circunstancias que la motivaron, pues actualmente el acto sancionatorio está suspendido y el burgomaestre aún actúa en ejercicio de su cargo.

Ante la pérdida de ejecutoria del acto que declaró la terminación del proceso de revocatoria, inmediatamente recaía en la Registraduría el deber jurídico de continuar el trámite del proceso de revocatoria del mandato. Si el fundamento de la Registraduría para dar por terminado el procedimiento de revocatoria era la destitución del Alcalde, cuando la destitución fue suspendida la entidad debía reanudar el proceso ciudadano pues el mandatario aún podía ser revocado.

38. Por otra parte, si el fundamento de la decisión de no continuar el proceso de revocatoria consiste en que actualmente está en trámite un proceso judicial en contra de la decisión de la Procuraduría, no encuentra esta Sala que la suspensión y no aplicación de la destitución al alcalde Gustavo Petro deba afectar el curso del proceso de revocatoria del mandato. Mucho menos puede afirmarse que, para continuar el proceso de revocatoria impulsado por un grupo ciudadano, deba esperarse a que en sede judicial se defina la nulidad del acto administrativo de destitución. La discusión en sede judicial se circunscribe a revisar la legalidad del acto, y no tiene la entidad de proteger los derechos políticos involucrados con la terminación del proceso de revocatoria. Además, es posible que mientras se produce la decisión, el ejercicio de los derechos políticos no sea efectivo.

En ese sentido, la Sala no encuentra fundamento válido en las razones aducidas por la Registraduría para no haber reanudado el trámite de la revocatoria cuando el alcalde Gustavo Petro aún se desempeña como mandatario distrital. Si bien es cierto que el acto de destitución aún es válido, también lo es que sus efectos fueron suspendidos, en virtud de una decisión judicial. La suspensión de un acto no crea incertidumbre jurídica. Tanto así, que el Alcalde continúa gobernando como es un hecho notorio o de público conocimiento.

Adicionalmente, es de resaltar que el trámite que debe hacer la Registraduría frente a las solicitudes de ciudadanos para llevar a cabo mecanismos de participación involucra derechos políticos que tienen categoría de derechos fundamentales. Por lo tanto, la entidad no puede restringir el ejercicio de los derechos políticos sin tener un fundamento real para ello, o una orden judicial que así se lo indique. Y como se mostró en el caso concreto, la entidad demandada no tenía sustento válido para no reanudar la revocatoria, ni mucho menos orden judicial que así lo indique.

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

De igual manera, observa la Sala que la revocatoria del mandato ordenada en esta sentencia puede resultar costosa para el Estado, sin embargo, evitar ese gasto no es razón suficiente para no llevarla a cabo. El ejercicio de los derechos a la participación genera la obligación del Estado de permitir el pronunciamiento ciudadano, lo cual requiere un amplio despliegue logístico. En efecto, la organización necesaria para poner en marcha los mecanismos que realizan estos derechos, implica que la administración incurra en un gasto cuantioso, y ello es una característica propia de la protección de este tipo de derechos que el constituyente instituyó. Un razonamiento contrario, supondría la violación de tales garantías fundamentales.

40. En consecuencia, estima esta Sala que la Registraduría vulneró los derechos políticos del accionante al no reanudar el proceso de revocatoria, pues supeditó el juicio político por parte de la ciudadanía, a la definición en sede judicial de la legalidad del acto de sanción disciplinaria en contra del Alcalde. Dado que el proceso de destitución es diferente al proceso de revocatoria del mandato, no podía la Registraduría omitir la reanudación de la convocatoria ciudadana, hasta agotarse la discusión judicial sobre la validez del acto emitido por una autoridad disciplinaria. Hacerlo vulneró los derechos del demandante.

Evidenciada la vulneración de derechos en el caso, la Sala hace un llamado de atención a la entidad accionada para que se abstenga de detener el curso de los procesos ciudadanos fundamentado en razones de conveniencia.

G. Medida a tomar y precisión final

41. Demostrada la vulneración de los derechos fundamentales del accionante, encuentra la Sala que la protección de los mismos exige que la Registraduría continúe el proceso de revocatoria del mandato del Alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego. No obstante, no escapa de la vista de esta Sala el tiempo que toma hacer las consultas que dispone la Ley 134 de 1994, ni que esta orden se emite cuando al finalizar el año en curso, termina el período institucional de Gustavo Petro Urrego como Alcalde de Bogotá.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 134 de 1994⁵⁹, la consulta sobre la revocatoria debe ser convocada por la Registraduría del Estado Civil máximo dos meses después de la certificación de los requisitos de la solicitud ciudadana, esta Sala considera que la entidad accionada debe convocar a la ciudadanía a consulta para decidir la revocatoria del alcalde Gustavo Petro Urrego, con la mayor prontitud posible, en un término máximo de dos meses después de la notificación de la presente sentencia. Dado que el período institucional del alcalde Gustavo Petro

⁵⁹ El artículo 67 de la Ley 134 de 1994 dice: “Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.”

comprende hasta diciembre de 2015, la consulta popular aún es pertinente, pues el Alcalde aún ejerce el cargo.

42. Finalmente, la Sala de Revisión aclara que, tal y como surge con claridad de la lectura de la Resolución 05 del 18 de marzo de 2014, por medio de la cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decretó una medida cautelar en favor de la permanencia en el cargo del señor Gustavo Petro Urrego, ésta concluyó la violación de los derechos políticos por destitución mediante acto administrativo, pero no comprendía la prohibición de convocar a los ciudadanos para evaluar la revocatoria del mandato en sede democrática. En efecto, la Comisión dijo que *“la posible aplicación de una sanción de naturaleza disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, quien habría sido elegido por voto popular”*, lo cual justificaba su intervención y su decisión de solicitar al Estado Colombiano que suspenda inmediatamente los efectos del acto administrativo que ordenó la destitución del Alcalde de Bogotá. Sin embargo, esa decisión no contempló la situación fáctica y jurídica que en esta oportunidad corresponde resolver a esta Sala de Revisión, pues los problemas jurídicos planteados son distintos y autónomos. La Comisión se ocupó de la sanción disciplinaria por parte de la administración, mientras este caso se centra en una evaluación ciudadana de la gestión del Alcalde.

Por consiguiente, no existen razones jurídicas válidas que autoricen a la autoridad administrativa demandada a suspender indefinidamente o a cancelar el proceso de revocatoria del mandato que, de conformidad con lo resuelto por esa misma autoridad, cumplió con todos los requisitos exigidos por la ley para convocar a la participación ciudadana.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia del 10 de julio de 2014, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que declaró improcedente la tutela promovida por el ciudadano Pedro Laureano Rincón Zamora contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. En su lugar, **CONCEDER** la tutela para proteger los derechos políticos del accionante.

Segundo. ORDENAR a la Registraduría Distrital del Estado Civil continuar con el trámite de la revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro Urrego. En consecuencia, después de la notificación de la presente sentencia, la entidad debe iniciar los trámites dispuestos en la ley para llevar a cabo la consulta con fines de revocatoria en el término máximo de dos meses, de

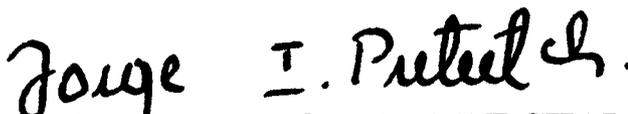
acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 134 de 1994. En este término, la entidad deberá actuar en la mayor brevedad posible y sin dilatar el proceso.

Tercero. Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada


JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado


JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado
con Aclaraciones de voto

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General