



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA
adm08cuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

San José de Cúcuta, diecinueve (19) de abril de dos mil veintidós (2022)

Rad: 54-001-33-33-008-2022-00116-00
Acción: TUTELA
Accionante: SATURNINO VELANDIA SOLANO
Accionado: DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

1. DEMANDA

1.1. Antecedentes

El señor **SATURNINO VELANDIA SOLANO** interpone Acción de Tutela contra el **DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, con fundamento en los siguientes:

1.2. Hechos

El Despacho los resume así:

1. *"Expone el accionante que el señor Jairo Tomas Yáñez fue elegido el 27 de octubre de 2019 y posesionado como alcalde de la ciudad de Cúcuta el 01 de enero de 2020.*
2. *Afirma que trascurridos 12 meses de su mandato, un grupo significativo de ciudadanos se organizó con la finalidad de promover la revocatoria de su mandato de alcalde municipal de Cúcuta, a través del mecanismo de participación ciudadana establecido en el artículo 103 de la Constitución Política.*
3. *Señala que mediante Resolución No. 17 del 05 de noviembre de 2021 la Registraduría Especial del Estado Civil de Cúcuta certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la propuesta de un mecanismo de participación democrática denominado "que se va se va, póngale la firma", y ordenó a la autoridad departamental dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1757 de 2015.*
4. *Esgrime que una vez cumplido lo anterior el señor gobernador de Norte de Santander Silvano Serrano, mediante decreto 001481 del 08 de noviembre de 2021, fijó fecha para las elecciones de la revocatoria del mandato del alcalde del municipio de San José de Cúcuta para el día 12 de diciembre de 2021.*
5. *Indica que la Registraduría Nacional del Estado Civil no había publicado el calendario electoral al 30 de noviembre de 2021 para la revocatoria del mandato del alcalde de Cúcuta, dejando a la ciudadanía en total incertidumbre, motivo por el cual radicó acción de tutela exigiendo la publicación del calendario electoral, la cual correspondió al Juzgado Sexto Administrativo de Cúcuta quien fallo a favor de sus derechos políticos.*
6. *Informa que el señor gobernador de Norte de Santander en cumplimiento al fallo de tutela emitió el Decreto 001663 del 16 de diciembre de 2021 ordenando las votaciones para la revocatoria del mandato para el día 05 de enero de 2022 y Registraduría Nacional del Estado Civil publicó el calendario electoral para las elecciones para el día 05 de enero de 2022.*
7. *Manifiesta que tanto la gobernación de Norte de Santander como la Registraduría Nacional del Estado Civil no advirtieron la vacancia judicial del*

Tribunal Superior de Cúcuta emitiendo el Decreto y calendario en esa fecha, que termina siendo actos sin ninguna efectividad real, al no poderse cumplir con la siguiente etapa del mecanismo de participación democrática, pues le corresponde al Tribunal en virtud del artículo 157 de Decreto Ley 2241 de 1987 designar la comisión escrutadora municipal.

8. *Recalca que la Ley 1757 de 2015 en su artículo 33 consagra que se debe convocar a votaciones en un tiempo máximo de dos meses de expedida la certificación de la Registraduría donde confirma el cumplimiento de los requisitos para que se dé la referida consulta, por lo cual con esa imposibilidad material se superan los dos meses, motivo por el cual el señor gobernador quien es el competente debe convocar nuevamente a elecciones lo más pronto posible para que el mecanismo no tenga más dilaciones.*
9. *Arguye que radicó una nueva acción de tutela por imposibilidad material solicitando una fecha de posible cumplimiento, correspondiéndole al Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad quien a través de fallo de fecha 31 de diciembre de 2021 protege sus derechos fundamentales y fallo a su favor ordenándole al Dr. Silvano Serrano en su calidad de Gobernador del Departamento de Norte de Santander fijar nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandando del Alcalde de San José de Cúcuta.*
10. *Afirma que en virtud de lo ordenado por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad el señor Gobernador del departamento de Norte de Santander expide el Decreto 001 de 2022, fijando como fecha el 30 de enero de 2022 y la Registraduría Nacional del Estado Civil publicó el calendario electoral con fecha 30 de enero de 2022.*
11. *Informa que el 18 de enero de 2022 a tan solo 12 días de las elecciones la Registraduría Nacional del Estado Civil nuevamente saca un pretexto para no realizar las votaciones y aduce que no cuenta con recursos económicos suficientes para su realización, enviando oficio a la Gobernación de Norte de Santander pidiendo el cambio de la fecha, poniendo en peligro sus derechos.*
12. *Expone que ante esto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público responde con oficio 002080 del 19 de enero de 2022 confirmando los recursos para las elecciones, aclarando que solo faltaba un pequeño restante para completar el presupuesto planteado por la entidad.*
13. *Señala que la Gobernación del departamento de Norte de Santander responde a la Registraduría que no piensa modificar el Decreto 00001 de 2022 y mantiene la fecha de 30 de enero de 2022.*
14. *Esgrime que llega el día 30 de enero de 2022 y la Registraduría Nacional del Estado Civil no realizó las votaciones que le obligaba el Decreto 00001 de 2022 emitido por la Gobernación del Departamento de Norte de Santander, pasando por encima de sus derechos políticos.*
15. *Comenta que utilizó la figura del incidente de desacato para obligar el cumplimiento del fallo de tutela, pero fue desatendido por la administración de justicia.*
16. *Manifiesta que la expedición de los Decretos y calendario electoral sin las respectivas votaciones no le satisface sus derechos políticos por lo cual los mismos continúan siendo vulnerados por las entidades accionadas.*
17. *En mérito de lo expuesto, acude a este mecanismo constitucional en aras de que le sean protegidos sus derechos fundamentales”.*

1.3. Pretensiones

Solicita la parte actora:

1. *"Tutelar sus derechos fundamentales al debido proceso y participación política.*

2. *Ordenar al Gobernador del departamento de Norte de Santander realizar todas las acciones administrativas pertinentes que conlleven a fijar nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta denominado "Que se va, se va, póngale la firma".*
3. *Ordenar a la Registraduría Nacional del Estado Civil realizar todas las acciones pertinentes que conlleven a elaboración y publicación del calendario electoral inherentes a las elecciones para el mecanismo de participación ciudadana revocatoria del mandato denominado "Que se va, se va, póngale la firma" conforme a la nueva fecha que para tal efecto se fije por parte del Gobernador del Departamento de Norte de Santander.*

1.4. Derecho objeto de la tutela

Considera la parte accionante que la entidad demandada vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y participación política.

2. ACTUACIONES PROCESALES

2.1. Contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El doctor Luis Francisco Gaitán Puentes en su calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, allegó contestación a la constitucional bajo estudio, en donde, entre otras cosas, informó que:

En el presente caso no se demuestra vulneración alguna por parte de la RNEC, por el contrario, la entidad ha actuado con total apego a la ley en el proceso de revocatoria del mandato del Alcalde de Cúcuta-Norte de Santander.

Señala que, en ese orden, se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que, para la expedición de un nuevo calendario electoral por parte RNEC, como lo pretende el accionante, es requisito sine qua non que el gobernador dicte un nuevo decreto fijado fecha diferente para la votación de la revocatoria del mandato del Alcalde de Cúcuta para llevar a cabo este mecanismo de participación ciudadana.

En efecto, la facultad de convocar la votación de la revocatoria del mandato de los alcaldes se encuentra a cargo de los gobernadores, tal como lo establece el artículo 33 de la ley Estatutaria 1757 de 2015.

En este orden normativo, la solicitud que eleva el accionante en el sentido de que la RNCE publique un calendario electoral con ocasión a las elecciones para la revocatoria del mandato del alcalde de Cúcuta, obedece al exclusivo resorte de la Gobernación del Norte de Santander en expedir un nuevo decreto cambiando la fecha de la votación para llevar a cabo dicho mecanismo de participación ciudadana, en la cual, la RNEC no tiene injerencia alguna, ya que sus funciones constitucionales y legales se circunscriben al registro del comité que promueve la iniciativa ciudadana, a la verificación de los apoyos recolectados y expedición del informe técnico correspondiente, emitir la certificación del cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales de la iniciativa, la cual debe notificarse a la autoridad competente, para que en caso del efectivo cumplimiento, expida el decreto de la convocatoria a la votación, con fundamento en el cual se profiera el calendario electoral y se organizará la votación del mecanismo de participación ciudadana.

Afirma que, en el caso concreto, mediante el Decreto 001481 del 08 de noviembre de 2021, el gobernador convocó a la votación del mecanismo de participación ciudadana para el 12 de diciembre de 2021.

Recalca que como a la fecha de expedición del Decreto 001481 del 2021, la RNEC no disponía del presupuesto apropiado para la realización del certamen democrático, ni con el tiempo necesario tanto para la realización del trámite contractual para la adquisición de los bienes y servicios propios del evento como para adelantar las diferentes actividades del calendario electoral y que se encontraba simultáneamente realizando otros procesos electorales de gran envergadura, lo cual dificultaba la organización de un mecanismo de participación de ciudadana de ese tamaño, solicitó mediante oficio RDE-421 del 11 de noviembre de 2021 al gobernador de Norte de Santander, establecer una nueva fecha para la votación, solicitud que fue respondida con la comunicación bajo radicado No. 2021-840-025926-2 de la misma fecha, en la que se indicó que no era viable acceder a la misma.

Mientras se gestionaba el tema presupuestal, mediante los oficios RDE-477 del 07 de diciembre y RDE-480 del 09 de diciembre de 2021, la RNEC nuevamente solicitó al gobernador de Norte de Santander fijar otra fecha para la realizar la votación de la revocatoria, proponiendo para tal fin el domingo 30 de enero de 2022, dando margen a la asignación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para poder adquirir los bienes y servicios y cumplir la función de organizar el proceso de votación de la iniciativa, a lo cual la respuesta proferida por el mandatario mediante comunicación del 09 de diciembre, fue negativa por segunda vez.

Ante la imposibilidad jurídica y material para llevar a cabo la votación de la revocatoria del mandato del alcalde de Cúcuta el 30 de enero de 2022 y reiterando que el Decreto 00001 del 03 de enero de 2022, había perdido su vigencia y ejecutoriedad, mediante oficio RDE-085 del 02 de febrero de 2022, se solicitó al gobernador fijar una nueva fecha para llevar a cabo las votaciones de la iniciativa, no obstante mediante comunicación del 03 de febrero de 2022, el mandatario reiteró su negativa de fijar otra fecha, argumentando una supuesta falta de competencia para hacerlo, por lo que actualmente no está prevista una fecha específica para realizar la jornada electoral

De conformidad con lo expuesto, resulta evidente que la RNEC no ha incurrido en actuación administrativa u omisión alguna que deriven en trasgresión de derecho fundamental alguno o que comporte afectación o lesión a los derechos invocados por el accionante.

2.2. Contestación del Departamento de Norte de Santander.

El doctor Jhoan Eduardo Ordoñez Ortiz en su calidad de Secretario Jurídico del Departamento de Norte de Santander allegó contestación a la constitucional bajo estudio, en donde, entre otras cosas, informó que:

Atendiendo a lo señalado en el literal b. del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la entidad territorial procedió a fijar fecha y hora para la revocatoria procedió a fijar fecha y hora para la revocatoria del Alcalde del municipio de San José de Cúcuta, conforme al siguiente recuento:

Mediante Resolución No. 17 del 05 de noviembre de 2021 la Registraduría Especial del Estado Civil de Cúcuta, certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la propuesta de un mecanismo de participación democrática denominado "Que se va, se va póngale la firma", y ordenó a la autoridad Departamental dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1757 de 2015.

Que en atención a lo anterior, mediante Decreto 001481 del 08 de noviembre de 2021, se fijó para el día 12 de diciembre de 2021, las elecciones para el mecanismo de participación ciudadana revocatoria del mandato denominado "Que se va, se va póngale la firma".

Afirma que el 30 de noviembre de 2021 el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil publicar el calendario electoral para la revocatoria del mandato del señor Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta.

Mediante oficio No. 477 del 07 de diciembre de 2021, el Registrador Delegado, solicitó fijar nueva fecha a las elecciones del mecanismo de participación ciudadana, solicitando que se fijara como fecha para la votación el 30 de enero de 2022.

Señala que a través del Decreto No. 001 del 03 de enero de 2022, el Departamento de Norte de Santander procedió a establecer nueva fecha para llevar a cabo el mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato el pasado 30 de enero de 2022.

Con lo anterior está claro que el Departamento de Norte de Santander dio cumplimiento en debida forma a las imposiciones legales respecto a las votaciones de la revocatoria del alcalde, sin embargo, no fue posible llevar a cabo la jornada de votaciones, toda vez que la Registraduría Nacional del Estado Civil señaló que no resultaba posible realizarlas aduciendo circunstancias presupuestales.

3. MATERIAL PROBATORIO

3.1. De las pruebas aportadas por las partes.

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Saturnino Velandia Solano.
- Copia de la Resolución 001 del 13 de enero de 2021 emitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Copia del Decreto 001481 del 08 de noviembre de 2021.
- Copia del fallo de tutela proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cúcuta.
- Copia del Decreto 001663 del 16 de diciembre de 2021.
- Copia del oficio RDE-048 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Copia del calendario electoral de las elecciones del 30 de enero de 2022.
- Copia del oficio No. 002080 del 19 de enero de 2022.

4. CONSIDERACIONES

4.1 De la acción de tutela.

La acción de tutela fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo judicial para hacer efectivo el respeto y protección de los derechos fundamentales de las personas, dice así el canon constitucional:

"...ART.86.- Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión...”

Así mismo, el presente mecanismo judicial fue reglamentado por los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000.

4.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER** y la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, en sus actuaciones u omisiones han vulnerado al señor **SATURNINO VELANDIA SOLANO** sus derechos fundamentales al debido proceso y participación política, al presuntamente no proceder a fijar nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta denominado "*Que se va, se va, póngale la firma*", y así mismo al no iniciar con elaboración y publicación del calendario electoral.

Para resolver el anterior problema se hace necesario tener en cuenta los siguientes puntos:

- Marco normativo de la acción de tutela.
- Condiciones constitucionales y legales para la protección de derechos por vía de tutela.
- Marco normativo y jurisprudencial de los derechos que se consideran vulnerados.
- Del Caso Concreto.

4.3. Marco normativo de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991, prevé la acción de Tutela como un mecanismo o instrumento que faculta a cualquier persona, en cualquier momento o lugar para recurrir a la Rama Judicial, en busca de un pronunciamiento que proteja un derecho constitucional subjetivo, considerado fundamental, propio o ajeno y que por cualquier razón o circunstancia haya sido amenazado o vulnerado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

4.4. Condiciones constitucionales y legales para la protección de derechos por vía de tutela.

La finalidad de la acción de tutela hace relación a la protección cierta de los derechos fundamentales, si se dan en el caso concreto las condiciones constitucionales y legales previstas para tal efecto, entre las que se encuentran, las siguientes:

Que las acciones u omisiones constitutivas de amenaza o vulneración a derechos fundamentales se denuncien oportunamente, ya que, de no ser así, la orden de tutela que el juez imparta vendría a ser inocua por extemporánea y por sabido se tiene que la tutela no procede cuando se intenta contra actos ya consumados.

Que la conducta de acción u omisión efectivamente exista y vulnere o amenace con vulnerar algunos de los derechos subjetivos constitucionales que tengan el rango de fundamentales.

Que exista nexo causal directo entre la conducta y la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales, debiendo además probarse ese nexo de causalidad, para poder predicar que efectivamente la conducta de acción u omisión es la causante de la presunta violación o amenaza de violación.

Que no exista otro medio de defensa judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que, se le utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

4.5. Marco normativo y jurisprudencial del derecho que se considera vulnerado.

➤ Los derechos políticos y su naturaleza fundamental.

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."*

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 políticos en los sistemas democráticos deben permitir, como mínimo, que los ciudadanos elijan a sus gobernantes en elecciones periódicas y competitivas. 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.

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. 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.

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".

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 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 *"con esta nueva mirada, no puede entenderse que el derecho político a elegir a los miembros de las Corporaciones públicas de decisión se agote únicamente con el ejercicio al voto."*

Ahora bien, en una democracia participativa, el ciudadano *"está llamado a tomar parte en los procesos de toma de decisiones en asuntos públicos"*. 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.

➤ **La revocatoria del mandato**

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”.

Así, la revocatoria es una oportunidad para pronunciarse respecto al mandato concedido al gobernante. Como señaló la Corte Constitucional 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.

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 1º 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 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.”*

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 cubra 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 desestimen 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.

➤ **Etapas del proceso de revocatoria del mandato**

Para empezar, vale señalar que el artículo 6º 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 sí 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 defiende 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.

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.

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.

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).

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"*.

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.

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.

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.

4.6. Del Caso Concreto

En el caso de estudio se tiene que el señor Saturnino Velandia Solano interpuso acción de tutela contra del Departamento de Norte de Santander y la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues considera que estos transgreden sus derechos fundamentales al debido proceso y participación política, al presuntamente no proceder a fijar nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta denominado "Que se va, se va, póngale la firma", y así mismo al no iniciar con elaboración y publicación del calendario electoral respectivamente.

En concordancia a lo anterior, este Estrado admitió y notificó la demanda en debida forma, lo que ocasionó que las partes accionadas, presentaran su defensa tal y como se relacionaron en los acápites anteriores, los cuales no se traerán nuevamente a cuento, pues ya fueron explicados en detalle en su oportunidad y sirven para que esta dispensadora judicial pueda fallar de fondo.

Dejado por sentado lo anterior, de las pruebas obrantes dentro del expediente constitucional, el Despacho advierte que a través de la Resolución No. 001 del 13 de enero de 2021, la Registraduría Especial del Estado Civil de Cúcuta declaró que la iniciativa "Que se va, se va, póngale la firma" cumplía los requisitos legales establecidos en la Ley 1757 de 2015 y mediante Resolución No. 17 del 05 de noviembre de 2021 certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la propuesta del mecanismo de participación democrática.

En atención a lo anterior el señor Gobernado de Norte de Santander Silvano Serrano expidió el Decreto 001663 del 16 de diciembre de 2021, programando las votaciones el día 05 de enero de 2022, razón por la cual, la Registraduría Nacional del Estado Civil publicó el calendario electoral para las elecciones en dicha fecha, no obstante, en atención a la vacancia de la Rama Judicial de fecha 19 de diciembre de 2021 hasta el 10 de enero de 2022, se generó una imposibilidad material para llevar a cabo el mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta, debido al impedimento por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta para la designación de la comisión escrutadora municipal, conforme al artículo 157 del Decreto 2241 de 1986.

En virtud de lo expuesto, el accionante radicó acción de tutela la cual fue designada al Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta quien a través de fallo de tutela de fecha 31 de diciembre de 2021 amparo los derechos fundamentales del señor Saturnino Velandia Solano y ordenó al señor Gobernador del Departamento de Norte de Santander fijar nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta denominado "Que se va, se va, póngale la firma".

En ocasión al fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta el señor Gobernador del Departamento de Norte de Santander emitió el Decreto No. 00001 del 03 de enero de 2022 a través del cual fijo como fecha para llevar acabo mecanismo de participación democrática de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta denominado "Que se va, se va, póngale la firma" el día 30 de enero de 2022, sin embargo la Registraduría Nacional del Estado Civil no procedió con la elaboración y publicación del calendario electoral, argumentando que para la fecha no contaba con el presupuesto para realizarlo, por lo cual solicitó en dos oportunidades al señor Gobernador del Departamento de Norte de Santander modificar la fecha fijada para llevar acabo mecanismo de participación democrática, recibiendo respuesta negativa por parte de la autoridad departamental.

Así las cosas, no existe discusión alguna que en el presente caso se configura la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y participación política del accionante, truncándose la cuarta etapa del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria llamado "Que se va, se va, póngale la firma", para decidir si se revoca o no el mandato del alcalde, situación que se presenta, no por el actuar del ciudadano, si no de las entidades que tienen el deber constitucional de disponer lo necesario para la continuidad del proceso electoral.

En ese orden de ideas, resulta irrefutable, teniendo en cuenta el marco normativo en extenso en líneas precedentes, y conforme al artículo 33 de la Ley 1757 de 2015, que es el señor Gobernador de Norte de Santander el competente para convocar nuevamente a las elecciones lo más pronto posible para que el mecanismo no tenga más dilaciones.

En consecuencia, se ordenará que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, el doctor **SILVANO SERRANO GUERRERO** en su condición de **GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER** realice todas las acciones pertinentes que conlleven a fijar una nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta, denominado "Que se va se va, póngale la firma" fecha en que todo caso deberá garantizar la realización material y jurídica del evento electoral, así como una verdadera participación ciudadana.

Así mismo, se le ordenará a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, a través del funcionario competente, que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fijación de la nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta, denominado "Que se va se va, póngale la firma" que establezca el señor Gobernador del Departamento de Norte de Santander, proceda a adelantar los trámites necesarios relacionados con la elaboración y publicación del calendario electoral.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por la autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y participación política invocados por el señor Saturnino Velandia Solano, atendiendo las consideraciones de la presente providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al doctor **SILVANO SERRANO GUERRERO** en su condición de **GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER** que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia realice todas las acciones pertinentes que conlleven a fijar una nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta, denominado "Que se va se va, póngale la firma" fecha en que todo caso deberá garantizar la realización material y jurídica del evento electoral, así como una verdadera participación ciudadana. Deberá informar sobre su cumplimiento a este Despacho, so pena de incurrir en desacato.

TERCERO: ORDENAR a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, a través del funcionario competente, que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fijación de la nueva fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato del Alcalde de San José de Cúcuta, denominado "Que se va se va, póngale la firma" que establezca el señor Gobernador del Departamento de Norte de Santander, proceda a adelantar los trámites necesarios relacionados con la elaboración y publicación del calendario electoral.

La precitada entidad acreditará ante este Juzgado el cumplimiento de lo aquí ordenado, dentro de los dos (2) días siguientes al vencimiento del plazo antes señalado, so pena de incurrir en desacato

CUARTO: NOTIFICAR esta decisión a los interesados conforme a lo señalado en el Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: COMUNICAR a la Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander la presente decisión.

SEXTO: En caso que la presente providencia no sea impugnada, se ordena su envío a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Magda Yolima Prada Gomez
Juez Circuito

Juzgado Administrativo
8
Cucuta - N. De Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **12ae64a2e84fd59266f599896646dd9533d23db83f455423c3cf72c7be0b2e99**

Documento generado en 19/04/2022 02:10:16 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>