



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA QUINTA - MIXTA

**Magistrado Ponente: Daniel Montero Betancur**

Medellín, dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022)

**Radicado:** 05001 23 33 **000 2022 00616 00**  
**Accionante:** Nelson Hurtado Obando  
**Accionado:** Leticia Orrego Pérez y Darcy Natalia Villa (registradoras especiales de Medellín)  
**Naturaleza:** Acción de cumplimiento  
**Instancia:** Primera  
**Asunto:** Incumplimiento artículo 15 de la ley 1757 de 2015  
**Providencia:** **Sentencia 116 de 2022**  
**Decisión:** Concede pretensiones  
**Acta de Sala:** 57 de 2022

Procede la Sala a resolver a resolver la acción de cumplimiento formulada por Nelson Hurtado Obando en contra de Leticia Orrego Pérez y Darcy Natalia Villa (registradoras especiales de Medellín).

**ANTECEDENTES.**

**1. La demanda. -**

Mediante escrito radicado el 22 de marzo de 2022, **Nelson Hurtado Obando**, actuando en nombre propio, formuló acción de cumplimiento contra de **Leticia Orrego Pérez y Darcy Natalia Villa (registradoras especiales de Medellín)**, con el fin de obtener pronunciamiento respecto de lo siguiente (se transcribe textual, como aparece a folio 11 del archivo denominado "01Demanda"):

"1. Se garantice la efectividad del preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 87 de la Constitución Política, ordenando a la Registraduría Delegada del Estado Civil de Medellín, a sus registradoras delegadas Dras. **LETICIA ORREGO PÉREZ y DARCY NATALIA VILLA B** y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 1757 y la Sentencia SU-077 de 2018, el cumplimiento del deber omitido de comunicar y/o notificar al señor presidente de la República, DR. Iván Duque Márquez y con prescindencia de que se hayan excedido los topes de financiación y no se haya certificado o se haya certificado negativamente el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, que se ha agotado el procedimiento previsto para la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín previsto en los artículos 5º a 15 de la ley 1757, para que en

consecuencia se digne a fijar conforme lo ordena el artículo 43 de la ley 1757, la fecha en la que se realizará o celebrará la votación de la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, señor Daniel Quintero Calle.

## 2. Hechos.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

**2.1.** El 4 de marzo de 2022, el accionante solicitó a las registradoras especiales de Medellín cumplir lo dispuesto en el artículo 43, de la ley 1757 de 2015, así (se transcribe textualmente, como aparece a folio 4 de la demanda):

"1. Dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 43 de la ley estatutaria 1757, en concordancia con la sentencia SU-077 de 2018, dirigiendo al señor presidente de la República Dr. Iván Duque Márquez la comunicación y/o notificación por medio de la cual se le entere que se ha expedido la CERTIFICACIÓN definitiva de que trata el artículo 15 de la misma ley 1757, respecto de la existencia verificada del cumplimiento del requisito sustancial objetivo del número de apoyos válidos para la procedencia legal de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín señor Daniel Quintero Calle y para que dentro de su competencia señale o fije la fecha en las que se realizará la votación de revocatoria en la ciudad de Medellín>>.

"<<1.1 Y del mismo modo dar cumplimiento a la norma en cuanto ordena expedir el certificado de:

**"a)- Cumplimiento** de los **requisitos constitucionales y legales** por: **1.** Presentar los estados contables dentro de los términos legales y **1.1.** Porque dichos estados contables **no "reflejen"**, excesos en los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral como gastos de la campaña de revocatoria.

**"b)-No cumplimiento** de los requisitos constitucionales y legales por: **1.** No presentar los estados contables dentro de los términos legales y/o 1.1. Porque dichos estados contables **"reflejen"**, excesos en los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral como gastos de la campaña de revocatoria>>".

**2.2.** Desde la solicitud descrita en el numeral anterior, han transcurrido más de 10 días sin obtener respuesta alguna o el cumplimiento de lo solicitado, de modo que las accionadas se encuentran en renuencia.

**2.3.** Señaló que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 40 (numeral 4) y 103 de la Constitución, la revocatoria del mandato es un derecho fundamental de los ciudadanos, pero que el proceso de revocatoria está suspendido sin justificación alguna, pese a que se adelantó, parcialmente, el trámite correspondiente; incluso, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió el certificado de "APOYOS VÁLIDOS".

**2.4.** Indicó que el artículo 43 de la ley 1757 de 2015 es una norma de carácter especial que consagra el trámite de la revocatoria y dispone que, surtido el trámite de

verificación de apoyo ciudadano a la propuesta, el registrador deberá remitir al gobernador o al presidente, según corresponda, la certificación de que trata el artículo 15 ibídem.

**2.5.** Adujo que el Consejo Nacional Electoral *“inicia una investigación ex post elección que puede concluir con el ejercicio de la acción de pérdida de investidura a través de sentencia, lo que es absolutamente inaplicable a los mecanismos de participación democrática, específicamente al de revocatoria del mandato, por ausencia del procedimiento legal y/o reglamentario y por la inexistencia de sanción prevista por el constituyente o el legislador-sic”*.

### **3. Las normas cuyo cumplimiento se reclama.-**

El accionante adujo que las registradoras especiales de Medellín, Leticia Orrego Pérez y Darcy Natalia Villa B transgredieron lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 1757 de 2015 y la sentencia SU-077 de 2018, al no haber notificado al presidente de Colombia de la certificación de que trata el artículo 15 de la ley 1757 de 2015, prescindiendo de la expedición de los topes de financiación, pues, en su criterio, se agotó el trámite dispuesto en los artículos 5 a 15 de dicha ley, relativo a la revocatoria del mandato, de modo que las accionadas debían, además de lo anterior, fijar la fecha para la votación de la revocatoria del alcalde de Medellín.

Asimismo, citó el contenido de las siguientes disposiciones:

- i) El artículo 14 de la ley 1757 de 2015, el cual consagra que el Consejo Nacional Electoral debe expedir el acto administrativo que determine el procedimiento para la verificación de autenticidad de los apoyos.
- ii) La sentencia C-150 de 2015, en la cual la H. Corte Constitucional indicó, entre otros aspectos, que la ley 1757 de 2015 asignó la competencia al Consejo Nacional Electoral para fijar el procedimiento de la verificación de autenticidad de los apoyos.
- iii) La sentencia SU-077 de 2018, en la que la H. Corte Constitucional hace referencia a que la regulación de los mecanismos de participación ciudadana y a las etapas para la revocatoria directa de un mandato, esto es: la inscripción y registro ante la Registraduría Nacional del Servicio Civil (etapa 1), las gestiones para el apoyo de la ciudadanía (etapa 2), la verificación de la Registraduría y la planificación de los

comisión (etapa 3), la consulta popular (etapa 4) y la elección de un reemplazo si la ciudadanía vota por la revocatoria del mandato (etapa 5).

iv) El Consejo Nacional Electoral, mediante la resolución 6245, de 22 de diciembre de 2012, reglamentó el procedimiento que debe adelantar la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de los apoyos ciudadanos respecto a los mecanismos de participación; no obstante, expresó que, a través de la resolución 159, de 20 de enero de 2021, se pretendió reglamentar el procedimiento para la presentación de los estados contables de campaña, para la recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre los mecanismos de participación ciudadana, desconociendo que, según la sentencia SU-077 de 2018 de la Corte Constitucional, el Consejo Nacional Electoral no tiene la competencia para regular el procedimiento de verificación de los topes de financiación.

v) Precisó que la ley 1757 de 2015 contempla que el trámite de la revocatoria está condicionado a que la Registraduría Nacional del Estado Civil expida las certificaciones sobre el número de apoyos válidos y el cumplimiento de los estados contables.

#### **4. El trámite de la solicitud.**

La demanda fue radicada el 22 de marzo de 2022 y le correspondió, por reparto, al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Medellín, cuyo titular la admitió por medio de auto de 1 de abril de 2022, ordenó la vinculación de Leticia Orrego Pérez y Natalia Villa B, registradoras especiales de Medellín, y les confirió el término de 3 días para hacerse parte del proceso, contestar la demanda, aportar pruebas y realizar las demás actuaciones que estimaran pertinentes, según lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 393 de 1997 (archivo denominado "03AutoAdmiteAcción").

La citada providencia se notificó por anotación en estados y mediante notificación personal a los buzones electrónicos de las demandadas y del representante del Ministerio Público (archivos denominados "04NotificacionPersonalAutoAdmisorio" y "05NotificaNuevamenteAutoAdmisorioCompleta").

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín tramitó la acción hasta dictar sentencia, la cual fue impugnada por el accionante y, posteriormente, remitida a esta corporación para resolverla.

No obstante, en auto de 17 de mayo de 2022, el magistrado ponente advirtió que el juzgado del cual provino el asunto carecía de competencia funcional para conocer del proceso, en primera instancia, porque la acción está dirigida contra autoridades del orden nacional y las funcionarias que fueron vinculadas al trámite cumplen funciones del mismo nivel. En ese sentido, declaró la nulidad de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín, conservando la validez de lo actuado con anterioridad (archivo denominado "16. *AutoDeclaraNulidad17052022*").

## **5. La oposición a la acción de cumplimiento.**

Dentro de la oportunidad concedida, la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, en representación de Leticia Orrego Pérez y Darcy Natalia Villa (registradoras especiales de Medellín), contestó la demanda, para lo cual señaló que existen otros mecanismos judiciales para solicitar lo pretendido; tanto así que el Tribunal Superior de Medellín- Sala Segunda de Decisión Civil, mediante sentencia de 18 de abril de 2022, proferida dentro del proceso con radicado 05001 22 03 000 2022 00112 00, resolvió un asunto similar.

Indicó que las normas cuyo cumplimiento se pretende establecen que la certificación solicitada por el accionante debe ser expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero su expedición está condicionada al cumplimiento de los requisitos dispuestos en los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 de la ley 1757 de 2015 y en las resoluciones 6245 de 2015 y 4745 de 2016 proferidas por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, respectivamente, los cuales son:

- i) El informe técnico definitivo de verificación de firmas o apoyos, el cual debe certificar el número de respaldos consignados (apoyos válidos y nulos).
- ii) La certificación que acredite que la campaña no excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitido, la cual debe ser expedida por el Fondo de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral.

Adujo que el primer requisito ya se cumplió, pues la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó que el comité promotor de la iniciativa cumplió con el mínimo de apoyos requeridos.

Respecto al segundo requisito, indicó que el Consejo Nacional Electoral no ha remitido la certificación; por ende, la Registraduría Nacional del Estado Civil no puede certificar si se cumplen, o no, los requisitos, pues no obra en la actuación administrativa la certificación de que trata los artículos 11 (inciso 2)<sup>1</sup> y 15 (parágrafo)<sup>2</sup> de la ley 1757 de 2015.

Precisó que, si bien el accionante cuestionó la competencia del Consejo Nacional Electoral para regular el procedimiento para la verificación de los topes de financiación, lo cierto es que el artículo 15 de la ley 1757 de 2015 dispone que *“...El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral”*.

Enseguida, indicó que la obligación de presentar los estados contables no es un asunto de poca importancia. De hecho, la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015 se refirió a su imprescindibilidad y, además, se pronunció sobre la exequibilidad de los artículos 11 y 15 de la ley 1757 de 2015; por ende, es evidente que la verificación de los topes de financiación es un requisito que permite garantizar la transparencia del mecanismo de participación ciudadana.

Resaltó que el accionante, en principio, aceptó que se agotó parcialmente el procedimiento establecido en la ley 1757 de 2015; sin embargo, posteriormente, afirmó que la Registraduría Nacional del Estado Civil obstaculizó el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 de dicha ley, afirmación que es contraria a la realidad, pues la entidad ha actuado en el marco de sus funciones dentro de la respectiva actuación administrativa.

Luego, se refirió a las actuaciones que se han surtido dentro del proceso administrativo, así:

---

<sup>1</sup> “...Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este Artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva”.

<sup>2</sup> “...El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral...”.

i) El 4 de enero de 2021, Andrés Felipe Rodríguez Puerta radicó ante la Registraduría Especial de Medellín la solicitud de inscripción del comité de revocatoria del mandato del alcalde de ese municipio.

ii) Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de revocatoria del mandato, la Registraduría Especial de Medellín profirió la resolución 1, de 13 de enero de 2021, *“Por la cual se reconoce el promotor- vocero de una iniciativa de revocatoria del mandato y se inscribe el comité promotor”*.

iii) El 25 de enero de 2021, se realizó la audiencia de revocatoria de mandato, la cual fue convocada por el Consejo Nacional Electoral; en esta, el alcalde de Medellín se pronunció respecto de los argumentos expuestos por el vocero del comité promotor.

iv) Luego de emitido el concepto de medidas de bioseguridad, los registradores especiales de Medellín, a través de oficio de 14 de abril de 2021, solicitaron al alcalde informar si se encontraba incurso en alguna causal de impedimento para ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad; no obstante, el alcalde remitió la solicitud a la secretaría de salud del municipio, por considerar que era la dependencia competente.

v) Los miembros del comité promotor, mediante escrito de 15 de abril de 2021, presentado ante la Procuraduría Regional de Antioquia y la Registraduría Especial de Medellín, manifestaron que el alcalde se encontraba incurso en una causal de recusación para ejercer la vigilancia del cumplimiento de los protocolos.

vi) El alcalde de Medellín, mediante comunicación de 5 de mayo de 2021, informó a los registradores especiales de Medellín que la Secretaría de Salud del municipio se declaró impedida.

vii) El procurador regional de Antioquia, mediante auto E-2021-208588 D-2021-1876165, aceptó el impedimento presentado por el alcalde de Medellín y, en consecuencia, dispuso separarlo del cargo para ejercer la vigilancia y control de las medidas de bioseguridad y ordenó la designación de un alcalde ad-hoc.

viii) El Gobierno Nacional, mediante el decreto 651, de 16 de junio de 2021, designó como alcalde ad hoc a Juan Pablo Díaz Granados Pinedo.

ix) Los registradores especiales de Medellín, mediante correo electrónico de 17 de junio de 2021, remitieron al vocero de la iniciativa el formulario de recolección de apoyos, los cuales fueron devueltos por este el 10 de noviembre de 2021.

x) El 15 de noviembre de 2021, la Dirección de Censo Electoral recibió los formularios de recolección de apoyo y, una vez finalizado el proceso de grabación, estudio grafológico y las auditorías, expidió el informe técnico de apoyo. Dicho informe fue notificado el 24 de diciembre de 2021 al comité promotor, al alcalde y a la registradora especial de Medellín y publicado en la página web de la Registraduría.

xi) El 20 de enero de 2022, Juzgado Noveno de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad profirió sentencia dentro de la acción tutela con radicado 11001 31 87 002 2021 00119 00, en la cual le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término de 48 horas, trasladara los siguientes documentos: el informe técnico de verificación de apoyo, el resumen de la revocatoria de mandato (rad. 2021-09-001-01-001) y sus anexos a la secretaría general de la dirección nacional del grupo significativo de ciudadanos denominado "*movimientos independientes*" y, además, le permitiera el acceso a la información contenida en la base de datos del archivo nacional de identificación, bajo el acompañamiento de un servidor de la entidad.

La Dirección de Censo Electoral de la entidad, una vez dio cumplimiento a la orden descrita, emitió el resumen técnico definitivo de verificación de firmas, el cual fue notificado el 14 de febrero de 2022 al alcalde de Medellín y al vocero de la iniciativa.

Adujo que la Registraduría Municipal de Medellín, mediante oficio DDA-REG-E-MED-1010-27, de 29 de noviembre de 2021, remitió los documentos de los estados contables al Fondo de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral.

Finalmente, concluyó que la acción de cumplimiento es improcedente, en la medida en que, el Tribunal Superior de Medellín, mediante la sentencia descrita en párrafos anteriores, ordenó al Consejo Nacional Electoral aprobar, o no, los estados contables presentados por el comité promotor de la iniciativa, de modo que, hasta que no se cumpla con ello, la entidad no puede emitir la certificación solicitada por el accionante (archivo denominado "*06ContestacionRegistraduria*").

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

### **1. La competencia.**



Este Tribunal es competente para conocer en primera instancia del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 (numeral 16) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 3 de la ley 393 de 1997.

## **2. El problema jurídico.**

Le corresponde a la Sala determinar si, conforme a lo expuesto en la demanda y en la contestación de la misma, el presente mecanismo judicial se torna procedente para solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil el cumplimiento del artículo 43 de la ley 1757 de 2015, el cual dispone que, surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria de mandato, el registrador que corresponda remitirá al gobernador o al presidente de la República, según corresponda, la certificación de que trata el artículo 15 ibídem para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

## **3. Marco normativo de la acción de cumplimiento.**

La acción de cumplimiento está consagrada en el artículo 87 Superior como la facultad o interés que tiene toda persona de acudir a una autoridad judicial, para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos, por parte de autoridades o particulares que ejerzan funciones de esa índole. El legislador desarrolló esta acción constitucional con la expedición de la ley 393 de 1997, por medio de la cual se establecieron los requisitos mínimos para que prosperara, los cuales se resumen a continuación:

- Que el deber jurídico que se exige hacer cumplir esté consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1)<sup>3</sup>, cuyo cumplimiento no establezca gastos<sup>4</sup> (art. 9).

---

<sup>3</sup> La jurisprudencia ha sido reiterativa al interpretar el artículo 1 de la ley 393 de 1997, en el sentido en que las obligaciones reclamadas deben ser incontrovertibles e incuestionables, de forma que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance. Queda así excluida como finalidad de esta acción la declaración de derechos en discusión, pues este medio de control es de naturaleza subsidiaria y, para tal efecto, existen las acciones contenciosas.

<sup>4</sup> Esta exclusión fue establecida por el parágrafo del artículo 9 de la ley 393 de 1997 y, aunque no es propia del artículo 87 Superior, la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998, la encontró ajustada a la Carta porque, en su criterio, permitía garantizar el desarrollo del sistema presupuestal diseñado por el constituyente y el reparto de competencias que se había dispuesto dentro del mismo. El Consejo de Estado, desde la sentencia de Sala Plena del 25 de enero de 1999 (expediente ACU-552) hasta su jurisprudencia reciente (Sección Quinta, sentencia del 16 de agosto de 2018, radicado 08001-23-33-000-2018-00448-01) ha empleado el raciocinio de

- Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad –o particular en ejercicio de funciones públicas- frente a la cual se reclamó el cumplimiento (arts. 5 y 6).
- Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, sea por acción u omisión, o por la ejecución de actos o el acaecimiento de hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8).
- Que, *“tratándose de actos administrativos de carácter particular”*<sup>5</sup>, el afectado no tenga o haya tenido otro *“instrumento judicial”* para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico omitido, salvo el caso en que la acción se emplee como mecanismo para prevenir la configuración de un perjuicio grave e inminente para quien la ejerce (art. 9: principio de subsidiariedad).

Cumplidos los anteriores requisitos, cualquier persona podrá interponer la acción de cumplimiento para exigir a las autoridades o particulares en ejercicio de funciones públicas, el cumplimiento de mandatos incontrovertibles e incuestionables cuya competencia les ha sido atribuida mediante normas con fuerza material de ley o actos administrativos de carácter general<sup>6</sup>; en cambio, cuando lo que se pretenda hacer efectivo sea el cumplimiento del deber consignado en un acto administrativo de carácter particular, será necesario que el actor sea el titular del derecho y que no tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograrlo, *“salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente”*<sup>7</sup>, que no pueda garantizarse mediante acción de tutela.

### **3.2. Requisito de procedibilidad.**

El artículo 8 de la ley 393 de 1997 consagra, como uno de los requisitos de procedencia de esta acción, que se aporte con la demanda la prueba de haber requerido, previa y directamente, a la entidad demandada el cumplimiento del deber legal

---

la Corte para efectuar una distinción entre la procedencia de la acción de cumplimiento para solicitar la ejecución del gasto y su improcedencia para ordenar su apropiación.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de agosto de 2014. Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00011-01(ACU)

<sup>6</sup> La Corte Constitucional, en sentencia C-193 de 1998 encontró ajustada a la constitución, la improcedencia de la acción de cumplimiento para exigir la materialización de deberes contenidos en normas constitucionales.

<sup>7</sup> En la misma sentencia, la Corte declaró exequible el inciso 2º del artículo 9º de la ley 393 de 1997, que establece que la acción de cumplimiento *“Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que, de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante”*, a excepción de la expresión *“la norma o”* que se declaró inexecutable.

presuntamente desatendido por aquella, así como la prueba de que la autoridad requerida se hubiera ratificado en su incumplimiento o hubiera guardado silencio frente a la solicitud. Al respecto, el artículo precitado señala (se transcribe textual, como aparece en la norma):

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda”.

De no adjuntarse a la demanda la prueba de haber constituido la renuencia, esta podrá rechazarse de plano, puesto que, de conformidad con el artículo 10 de la ley 393 de 1997 y el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>8</sup>, la demostración de haber cumplido esta exigencia constituye un requisito previo para demandar. Ahora bien, frente a la forma de evaluar su cumplimiento, el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha explicado lo siguiente (se transcribe textual, como aparece en la providencia citada):

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

“El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que, si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

“Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

“Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>10</sup>”  
(subrayas fuera de texto).

<sup>8</sup> “REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: ... 3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997”.

<sup>9</sup> Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01.

<sup>10</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724.

De conformidad con las normas y la jurisprudencia citadas en este acápite, pasará a estudiarse el caso concreto.

#### **4. El asunto sub examine. -**

A través de la presente acción de cumplimiento, el accionante solicita, como pretensión principal, que se ordene a las registradoras especiales de Medellín, Leticia Orrego Pérez y Darcy Natalia Villa B, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 1757 de 2015, en el sentido de expedir y notificar la certificación de que trata el artículo 15 ibídem al presidente de la república, prescindiendo de la expedición de los topes de financiación, pues, en su criterio, ya se agotó el trámite dispuesto en los artículos 5 a 15 de dicha ley, relativo a la revocatoria del mandato, de manera que el presidente pueda fijar la fecha para la votación de la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, Daniel Quintero Calle.

Como fundamento de sus pretensiones, el accionante, básicamente, señala que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación ciudadana que se constituye un derecho que materializa la democracia participativa en favor de la ciudadanía. Asimismo, indica que el Consejo Nacional Electoral no tiene la facultad de expedir la certificación del cumplimiento, o no, de los topes de financiación de la propuesta de revocatoria, de modo que la Registraduría Nacional del Estado Civil no puede detener, injustificadamente, la continuación del trámite correspondiente bajo el argumento de la falta de expedición de dicha certificación, pues ya se cumplieron los demás requisitos previos de que trata el artículo 15 de la ley 1757 de 2015, de manera que la accionada debe emitir la certificación de que trata dicho artículo y notificarla al presidente para que este fije la fecha para las votaciones correspondientes.

Para resolver las pretensiones, la Sala (I) hará una síntesis de los aspectos que se hallan acreditados en el proceso, (II) analizará brevemente el proceso de revocatoria del mandato y (III) establecerá si le asiste, o no, razón al demandante al solicitar el cumplimiento de los preceptos a los que alude en el escrito de demanda.

(I) A partir de las afirmaciones realizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su contestación, las partes coinciden, y no es materia de discusión en este proceso judicial, que en el proceso de revocatoria del mandato del actual alcalde de Medellín se han surtido las siguientes actuaciones:

El 4 de enero de 2021, Andrés Felipe Rodríguez Puerta radicó ante la Registraduría Especial de Medellín la solicitud de inscripción del comité de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, Daniel Quintero Calle.

La Registraduría Especial de Medellín, luego de verificar que la solicitud cumplía con los requisitos establecidos en la ley 1757 de 2015, expidió la resolución 1, de 13 de enero de 2021, mediante la cual reconoció al promotor de la iniciativa de la revocatoria del mandato denominada *“PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ; PORQUE TE AMAMOS, TE VAMOS A RECUPERAR”* e inscribió al comité promotor.

El 25 de enero de 2021, el Consejo Nacional Electoral presidió la audiencia de revocatoria del mandato, en la cual el alcalde de Medellín, Daniel Quintero Calle, se pronunció respecto a los argumentos expuestos en la solicitud de revocatoria de su mandato.

Mediante oficio de 14 de abril de 2021, los registradores especiales del estado civil de Medellín, luego de recibir el concepto del Ministerio de Salud y Protección Social sobre las medidas de bioseguridad que se debían aplicar durante el proceso de recolección de firmas, requirieron al alcalde para que informara si se encontraba incurso en alguna causal de impedimento para ejercer el control y vigilancia de dichos protocolos durante la etapa de recolección de apoyos por parte de los comités promotores de la revocatoria. Dicha solicitud fue remitida por competencia a la Secretaría de Salud del municipio.

El 15 de abril de 2021, los miembros del comité promotor enviaron un escrito a la Procuraduría Regional de Antioquia y a la Registraduría Especial de Medellín recusando al alcalde, porque consideraban que no podía ejercer de manera imparcial la vigilancia del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad durante la recolección de apoyos.

El alcalde, mediante comunicación de 5 de mayo de 2021, le informó a la Registraduría Especial de Medellín que la secretaria de salud del municipio había manifestado su impedimento, por lo cual, el procurador regional de Antioquia, mediante auto E-2021-208588 D-2021-1876165, resolvió la recusación, aceptó el impedimento del alcalde Daniel Quintero Calle para ejercer el control y la vigilancia de las medidas de bioseguridad y, en consecuencia, lo relevó del cargo para ejercer dichas funciones y ordenó remitir las actuaciones al presidente de la república para que designara un alcalde ad-hoc.

El Gobierno Nacional, mediante el decreto 651, de 16 junio 2021, designó como alcalde ad hoc a Juan Pablo Díaz Granados Pinedo con el fin de que ejerciera el control y vigilancia de las medidas de bioseguridad para el manejo y control del virus covid-19 en la recolección de apoyos adelantada por el comité promotor de la iniciativa de revocatoria del mandato.

La Registraduría Especial de Medellín, mediante correo electrónico de 17 de junio de 2021, remitió al vocero de la iniciativa los formularios de recolección de apoyos, los cuales también fueron entregados de forma física el día siguiente.

El 10 de noviembre de 2021, el vocero del comité promotor le entregó a la registradora especial de Medellín los formularios de recolección de apoyos, los cuales fueron remitidos, a través del oficio DDA-REG-E-MED-1010-26, de esa misma fecha, a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría, siendo recibidos el 15 de noviembre de 2021.

El 15 de noviembre de 2021, mediante acta 003 de 2021, la Dirección de Censo Electoral – Grupo de Verificación de Firmas recibió los apoyos recaudados.

El 26 de noviembre de 2021, el vocero del comité promotor de la iniciativa radicó ante la Registraduría Municipal de Medellín los estados contables de la campaña de recolección de apoyos ciudadanos de recibo de formulario de apoyos (archivo denominado “Anexo 4 reciben estados contables”). Dichos estados contables fueron remitidos, a través del oficio DDA-REG-E-MED-1010-27, de 29 de noviembre de 2021, al Fondo de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral (archivo denominado “Anexo 5 remiten estados contables”).

Una vez realizado el proceso de grabación, estudio grafológico y las auditorías correspondientes, se expidió el informe técnico apoyo por apoyo, el cual fue notificado el 24 de diciembre de 2021 al comité promotor de la iniciativa, al alcalde y a la Registraduría Especial de Medellín y, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3 (numeral 10), de la resolución 6245 de 2015, se publicó en la página web de la Registraduría.

Mediante comunicación RDE-DCE-655, de 20 de enero de 2022, la Dirección de

Censo Electoral de la Registraduría, en cumplimiento de un fallo de tutela<sup>11</sup>, le informó a Salomé Restrepo Muñoz que podía acudir a la Registraduría para verificar los formularios originales que contienen las firmas de apoyo presentadas en el proceso de revocatoria del mandato denominada “EL PACTO POR MEDELLIN TE SALVARA, PORQUE TE AMAMOS TE VAMOS A RECUPERAR”. Para tal efecto, le indicó que la verificación debía realizarse por menos de 4 personas, quienes estarían acompañados por funcionarios de la entidad.

El 14 de febrero de 2022, la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría expidió el resumen informe técnico definitivo del procedimiento de verificación de firmas, el cual fue notificado ese mismo día al alcalde de Medellín, a las registradoras especiales de esa ciudad y al vocero de la iniciativa (archivos denominados “Anexo 2 Resumen Informe Tecnico definitivo Verificacion de firmas RM Medellin” y “Anexo 3 RDE-DCE-1517 Traslado Informe Definitivo Vocero”).

A la fecha de interposición de la demanda que acá se resuelve, la registraduría aseguró que el Fondo de Financiación Política del CNE no la había notificado de la certificación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos; no obstante, afirmó que la registraduría ha cumplido cabalmente las obligaciones a su cargo.

(II) Hecho el anterior recuento, la Sala hará referencia a las distintas etapas que integran el procedimiento de revocatoria del mandato, para establecer en cuál de ellas se halla la iniciativa y verificar si le asiste razón al demandante, en cuanto afirma que no han sido cumplidos algunos mandatos por parte, específicamente, de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El artículo 40 de la Constitución prevé un modelo de democracia participativa que se concreta a través de la intervención activa y algunas veces directa de la ciudadanía en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de las manifestaciones de ese control político consiste en la posibilidad de revocar el mandato de alcaldes y gobernadores en la forma establecida por la Constitución y la ley (numeral 4 ibídem). Ese mecanismo de participación se denomina revocatoria del mandato.

La regulación del trámite de revocatoria del mandato fue entregada por el constituyente al legislador estatutario, tal como se desprende del citado numeral 4, del

---

<sup>11</sup> Juzgado Noveno de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá. Sentencia de 20 de enero de 2022. Radicado 11001-31-87-002-2021.00119-00.

artículo 40 de la Constitución y del 152 de la misma ibídem, el cual dispone que mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República regulará las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana, y la revocatoria del mandato, como se dijo, es uno de los mecanismos de participación ciudadana, según lo contempla expresamente el artículo 103 superior.

En cumplimiento de las citadas normas constitucionales, el legislador profirió las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015.

El artículo 6 de la ley 134 de 1994 define la revocatoria del mandato como un derecho político, por medio del cual los ciudadanos, previo al cumplimiento de una serie de requisitos constitucionales y legales, "*... dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde ...*" cuando ha incumplido las obligaciones propias de su cargo -ha dicho la jurisprudencia constitucional -<sup>12</sup>; pero, debe tenerse en cuenta que el juicio de responsabilidad política que trae como consecuencia la revocatoria no culmina indefectiblemente en la terminación del mandato (revocatoria propiamente dicha), sino que puede concluir en un verdadero respaldo de los electores a la gestión del mandatario.

Por su parte, la ley 1757 de 2015 prevé las etapas del proceso de revocatoria, el cual se halla integrado por una parte general (reglas generales a los mecanismos de participación ciudadana (inscripción y recolección de apoyos)) y una especial (reglas particulares a la revocatoria del mandato) que, en conjunto, está constituido, fundamentalmente, por cinco etapas distintas, tal como lo ha definido la Corte Constitucional<sup>13</sup>: la primera etapa consiste en la inscripción y el registro del promotor (en caso de que sea una sola persona) o del comité promotor y del vocero (en caso de que se trate de una organización social o movimiento político) ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Al respecto, es de anotar que el primer presupuesto que la ley prevé para la inscripción de la revocatoria de mandato es que hayan transcurrido no menos de doce 12 meses contados a partir de la posesión del alcalde o del gobernador y no faltare menos de un año para la culminación del respectivo período constitucional (artículo 6, parágrafo 1º, de la ley 1757 de 2015), pues antes de dicho tiempo la ley considera prematuro evaluar si la gestión del mandatario se ha ceñido, o no, al programa de gobierno, de modo que el legislador busca que la revocatoria no se convierta en unos nuevos comicios para

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-077 de 2018.

<sup>13</sup> Ibídem.



corregir el voto o desconocer la voluntad popular mayoritaria que salió avante en las elecciones generales.

La misma norma contempla los requisitos que debe cumplir el promotor o el vocero del comité promotor para lograr la inscripción de la iniciativa de revocatoria del mandato ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el formato dispuesto para el efecto, los cuales son: a) nombre completo, número del documento de identificación y dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del comité promotor, b) el título de que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana y c) la exposición de motivos de la propuesta (artículo 6, de la ley 1757 de 2015).

A continuación, dentro de los 8 días siguientes, el registrador correspondiente, es decir, el designado para la comprensión territorial donde se pretenda adelantar el mecanismo de participación ciudadana, verificará el cumplimiento de los requisitos legales y asignará un número consecutivo de identificación a la propuesta de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que ha sido inscrita y la fecha de su inscripción. En ese momento se materializa el registro de la propuesta. La actuación de inscripción y registro se debe publicar en la página web de la entidad, haciendo referencia al tipo de mecanismo que se pretende ejecutar (ibídem).

Así se da inicio a lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado la segunda etapa del proceso, la cual tiene como fin llevar a cabo la recolección de los apoyos ciudadanos. El artículo 8 de la ley 1757 de 2015 indica lo que deben contener los formularios de recolección de apoyos ciudadanos e impone a la registraduría la obligación de entregar gratuitamente dichos formularios al promotor o al comité promotor del mecanismo de participación dentro de los quince (15) días siguientes contados a partir de la inscripción de la propuesta (artículo 10 de la ley 1757 de 2015).

A partir de la entrega que se haga de los formularios al promotor de la iniciativa comienza a correr el plazo de 6 meses para la recolección de los apoyos ciudadanos que la avalan (artículo 6, inciso segundo, literal d) y artículo 7 de la ley 1757 de 2015). Dicho plazo puede ser prorrogado hasta por tres (3) meses más, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, en la forma y por el tiempo que indique el Consejo Nacional Electoral (artículo 10 ibídem).

Para que el mecanismo de participación ciudadana supere la etapa de recolección de apoyos, el promotor del mecanismo debe acreditar ante el registrador correspondiente la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y en la ley que, para el caso de la revocatoria del mandato, requiere el “... de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido” (artículo 9 (literal e) de la ley 1757 de 2015).

Al vencimiento del plazo para la recolección de apoyos o de su prórroga, según el caso, el promotor deberá entregar los formularios debidamente diligenciados al registrador correspondiente y, en ese momento, comienza la tercera etapa del mecanismo, que consiste en la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos. Si no se logran los apoyos requeridos, la iniciativa se debe archivar (artículo 11, ley 1757 de 2015).

La misma norma dispone que quince (15) días después de la entrega de los formularios de recolección de apoyos, debidamente diligenciados, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o de la prórroga si la hubiere, el promotor o el comité promotor deberá “... entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos ...” (artículo 11, inciso segundo, de la ley 1757 de 2015). En dichos estados contables deberán figurar los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

El encargado de fijar los topes o las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana es el Consejo Nacional Electoral y lo debe hacer anualmente, mediante acto administrativo de carácter general, discriminando los montos entre iniciativas del orden nacional, departamental, municipal o local.

Asimismo, el Consejo Nacional Electoral debe fijar la suma máxima que cada ciudadano u organización puede aportar a la campaña de recolección de apoyos. El parágrafo 2º, del artículo 12, de la ley 1757 de 2015, prevé que ninguna campaña de recolección de apoyos puede obtener créditos, ni recaudar recursos, contribuciones, ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas a que se refiere el Código de Comercio que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral.

Como surge a primera vista, la ley estatutaria solo le otorgó al Consejo Nacional Electoral la competencia para fijar los topes de campaña y los topes de los aportes individuales, pero no le otorgó la facultad de intervenir en el proceso de verificación de los estados contables de la campaña de recolección de apoyos.

De hecho, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la tercera etapa del proceso de revocatoria se halla a cargo de la registraduría correspondiente y consiste en la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos, lo cual debe ocurrir dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir del vencimiento del plazo para la recolección de apoyos o a la entrega de los formularios por parte del promotor o del comité promotor, debidamente diligenciados, al registrador respectivo, en los términos de los artículos 13 a 15 de la ley 1757 de 2015, de modo que, *"Cumplidas las actuaciones tendientes a verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos, el registrador respectivo debe expedir la certificación que dé cuenta del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para dar paso a la convocatoria de la ciudadanía"* (SU-077 de 2018).

Vencido el término de verificación de los apoyos y hechas las verificaciones legales, el respectivo registrador certificará el número total de respaldos consignados, el número total de apoyos válidos y nullos y, finalmente, si se han cumplido, o no, con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta del mecanismo de participación correspondiente, de modo que, en caso de que se constaten la autenticidad de los apoyos, corresponde a la registraduría la promoción, divulgación y realización de la convocatoria a las votaciones.

Por el contrario, el registrador, que es el encargado de certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales del mecanismo ejercitado, no certificará positivamente cuando: i) el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en la ley estatutaria o ii) cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral (artículo 15 de la ley 1757 de 2015).

Expedida la certificación, el registrador respectivo la enviará al presidente de la república o al gobernador, según el caso, para que fije la fecha de la votación correspondiente; además, el registrador deberá conservar los formularios de apoyo en formato digital (artículos 15 y 43 de la ley 1757 de 2015).

Así culmina la tercera etapa del proceso y se da inicio a la cuarta, en la cual se lleva a cabo la consulta popular para definir si se revoca, o no, al mandatario. En los términos del artículo 41 de la ley 1757 de 2015, la decisión popular será obligatoria, en cuanto a la revocatoria del mandato, si obtiene “... *la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario*”; pero, si la convocatoria no supera los votos requeridos para que la revocatoria prospere, no podrá volverse a intentar el mecanismo en lo que resta del período constitucional del mandatario.

La quinta etapa consiste en la elección del sucesor del mandatario revocado, para lo cual corresponde a la registraduría convocar las elecciones dentro de los dos (2) meses siguientes a la emisión de la certificación de votación de la revocatoria.

Entre tanto, corresponde al presidente de la república designar al encargado del municipio o del departamento mientras toma posesión el elegido.

Los párrafos anteriores describen, particularmente, el proceso de revocatoria del mandato en su integridad, los intervinientes y las obligaciones y derechos de cada uno de ellos en las distintas etapas, a luz de lo dispuesto en la ley estatutaria que regula el tema.

Fundamentalmente, los intervinientes son el promotor o el comité promotor, el vocero, la registraduría y los votantes.

Como se puede advertir, el Consejo Nacional Electoral no tiene injerencia directa en el proceso de revocatoria del mandato, salvo en lo relacionado con la fijación de los topes de financiación de la campaña, tanto generales como individuales, y la facultad de prorrogar el plazo para la recolección de apoyos cuando medien circunstancias constitutivas de fuerza mayor o de caso fortuito, debidamente acreditadas. Ahora, en cuanto a la potestad reglamentaria, el legislador estatutario solo le otorgó al CNE la facultad de reglamentar el procedimiento para la verificación de apoyos ciudadanos (artículo 14 de la ley 1755 de 2015), es decir, un aspecto completamente técnico, competencia que agotó a través de la resolución 6245 de 2015; pero, el legislador estatutario no le otorgó al Consejo Nacional Electoral la facultad de reglamentar aspecto alguno del proceso de revocatoria de mandato y menos de examinar y certificar, particularmente, la

entrega oportuna de la contabilidad de la campaña de revocatoria o la evaluación de los estados contables de una campaña específica, de modo que dicho organismo no puede establecer procedimientos o etapas adicionales a las que el legislador estatutario previó para la ejecución del mecanismo, no solo porque la misma ley creó un procedimiento a cargo fundamentalmente de la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de blindar el proceso de obstáculos que puedan hacer ineficaz el mecanismo democrático ante la intervención de distintas autoridades, sino porque, tal como ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en materia electoral y, particularmente, en los mecanismos de participación ciudadana existe una **reserva legal reforzada amplia**, lo que significa que temas tales como financiación y estados y libros contables de las campañas -que constituye un aspecto medular de este tipo de mecanismos y no simplemente accesorio o instrumental- requiere de una regulación por conducto de la ley.

Para corroborar el anterior aserto, resulta conveniente transcribir algunos apartes de la sentencia SU-077 de 2018 (se transcribe textualmente, como aparece en la providencia en cita):

“... incluso si en gracia de discusión se aceptase que se está ante un vacío legal sobre esa materia, éste haría parte de las competencias propias del Legislador estatutario, al tratarse de una materia que excede el carácter residual y subordinado, que identifica la potestad reglamentaria de la organización electoral. En efecto, la normativa que regule este asunto tendría que determinar el procedimiento de verificación sobre las cuentas respectivas, así como las consecuencias jurídicas derivadas de la violación de los toques. Por ende, se trataría de una regulación electoral vinculada al derecho sancionatorio, asunto que escapa a la potestad reglamentaria de la organización electoral, de conformidad con los márgenes planteados en esta sentencia.

“En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, la competencia del Consejo Nacional Electoral en materia de toques refiere a su fijación, **mas no a la verificación de los mismos**. A esta regla se suma lo previsto en el artículo 35 de la misma Ley, el cual insiste en que el Consejo Nacional *‘fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de esta ley. Asimismo podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten’*.

“‘Acerca de este último particular, la Corte consideró que la competencia adscrita al Consejo Nacional Electoral para adelantar las mencionadas investigaciones era constitucional, pues además de *‘ encuadrarse en las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral para regular, inspeccionar, vigilar y controlar los procesos electorales, encuentran apoyo en la necesidad de asegurar la igualdad electoral, de proteger el pluralismo y evitar la corrupción.*’<sup>14</sup> Con todo, una norma de esta naturaleza no puede ser interpretada

---

<sup>14</sup> Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo (cita textual del aparte transcrito).

de manera tal que confiera a la autoridad electoral la facultad para definir el procedimiento derivado del incumplimiento de topes, pues ello sería tanto como afirmar que cada vez que el Legislador confiere a una autoridad una competencia sancionatoria, también la inviste de la facultad para regular el procedimiento aplicable, lo cual es irrazonable y contrario al principio de legalidad" (negrilla fuera del texto original).

En suma, el Consejo Nacional Electoral carece de la facultad de verificar los libros y estados contables en el trámite de revocatoria del mandato con miras a expedir la certificación a la que hace alusión el artículo 15 de la ley 1757 de 2015.

Lo anterior, claro está, sin perjuicio de las facultades sancionatorias que detenta en los términos del artículo 35 de la citada ley 1755 de 2015, en cuanto dispone que corresponde a dicho organismo (CNE) atender las denuncias e investigar el posible incumplimiento de las normas relacionadas con los topes de aportes a que se refiere el artículo 12 de la citada ley, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control en temas electorales; pero, dicha actuación es totalmente independiente del proceso de revocatoria del mandato, y es la ley la que debe señalar las consecuencias jurídicas que se siguen del incumplimiento de dichos topes, porque se trata de una atribución que hace parte del ius puniendi del Estado, el cual, como lo ha dicho reiteradamente por la Corte Constitucional, es de exclusivo resorte legal (principio de legalidad de las faltas de y de las sanciones)<sup>15</sup>. Así, por ejemplo, la ley estatutaria 1475 de 2011 contempla los supuestos hipotéticos, el procedimiento y las consecuencias jurídicas que se siguen de la violación de los topes de financiación y de gastos de campañas electorales (artículos 13 a 25).

III.- En ese sentido, le asiste razón al demandante al afirmar que la ley 1757 de 2015 no le otorgó al Consejo Nacional Electoral la facultad de verificar, particularmente, los estados y libros contables de las campañas de revocatoria y dicha entidad no puede establecer un requisito adicional, que no ha previsto el legislador, para que el registrador emita la certificación de que trata el artículo 15 de la ley 1757 de 2015, pues tal actuación se constituye, por una parte, en un requisito adicional que no ha sido previsto por el legislador estatutario y, por otra parte, en la arrogación de una competencia que no le ha otorgado el legislador al Consejo Nacional Electoral.

Pese a lo anterior, el Consejo Nacional Electoral expidió la resolución 150, de 20 de enero de 2021, *"Por medio de la cual se establece el procedimiento para la*

---

<sup>15</sup> Al respecto, ver sentencia C-412 de 2015, Corte Constitucional.

*presentación de los estados contables para la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta de sobre los mecanismos de participación ciudadana”, el cual dice haber sido expedido en ejercicio de las competencias constitucionales y legales establecidas en los artículos 265 de la Constitución Política, y en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015; sin embargo, no hace alusión específica a las disposiciones que le otorgan la competencia para reglamentar la materia.*

Con todo, la Sala no hará pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad o legalidad de la resolución en cita, no solo porque tal aspecto no es materia de debate en este proceso, entre otras razones porque no puede ser materia de análisis general a través de esta providencia, en la medida en que, por una parte, el tribunal carece de competencia funcional para hacerlo y, por otra, porque el medio de control no es el idóneo para el efecto; pero, tampoco hará referencia a la aplicación o inaplicación por ilegalidad de la citada resolución, porque no se está debatiendo la legalidad de la actuación administrativa adelantada por el Consejo Nacional Electoral o por la Registraduría Nacional del Estado Civil, sino que, a través de esta acción, se persigue el cumplimiento de unos preceptos legales que regulan la iniciativa popular de revocatoria del mandato, de modo que la Sala solo ordenará que se cumplan los preceptos que hasta al momento han sido desconocidos por parte de la demandada y que contienen unos mandatos imperativos claros e inobjetables que debe cumplir la Registraduría Nacional de Estado Civil, por conducto del registrador o registradores especiales de Medellín.

Con base en la síntesis del proceso de revocatoria del mandato que se viene surtiendo hasta el momento, a la luz del recuento normativo que se ha hecho párrafos atrás, se deduce que el trámite de revocatoria de mandato del actual alcalde de Medellín se encuentra en la tercera etapa, pues la Registraduría expidió el resumen del informe técnico definitivo del procedimiento de verificación de firmas y el vocero de la iniciativa presentó los estados contables; no obstante, aún no se ha pronunciado sobre la certificación de que trata el artículo 15 de la ley 1757 de 2015, por cuanto se halla a la espera de que el Consejo Nacional Electoral emita o no la certificación de conformidad de los estados contables de la campaña de revocatoria; pero, como se ha venido diciendo, la Registraduría Nacional del Estado Civil no debe supeditar la actuación a lo que decida el Consejo Nacional Electoral al respecto, de manera que la Sala ordenará al Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto del correspondiente registrador especial de Medellín, que en el plazo máximo de ocho (8) días, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia

de cumplimiento al mandato contenido en el artículo 15 de ley 1757 de 2015 y, en caso de que constante que se cumplen los requisitos señalados exclusivamente en dicha norma, para emitir la respectiva certificación, cumpla lo dispuesto en el artículo 43 de la citada ley 1757 de 2015 en el sentido de notificar al funcionario correspondiente para los fines que contempla la citada norma.

Es de anotar que el demandante solicita que se cumpla directamente el mandato del artículo 43 de la ley 1757 de 2015 “... con prescindencia de que se hayan excedido los topes de financiación y no se haya certificado o certificado negativamente el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales ...”; sin embargo, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada norma, el registrador debe observar los requisitos contenidos en el citado artículo 15 de la mencionada ley estatutaria y, en caso de que se hallen cumplidos, deberá notificar al funcionario correspondiente la certificación aludida, en la forma dispuesta por el precitado artículo 43 de la ley 1757 de 2015.

#### **5.- Costas.**

De conformidad con el inciso 2º del artículo 361 del Código General del Proceso, no hay lugar a condena en costas, toda vez que no consta su causación.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA QUINTA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA.**

**PRIMERO: DECLÁRASE** que la Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto del correspondiente registrador especial de Medellín, ha incumplido la obligación contenida en el artículo 15 de la ley estatutaria 1757 de 2015, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDÉNASE** a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto de la Registraduría Especial de Medellín, que en el plazo máximo de ocho (8) días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, cumpla la obligación contemplada en el artículo 15 de la ley 1757 de 2015, con total independencia de las decisiones que adopte el Consejo Nacional Electoral en función de las investigaciones que adelante en ejercicio de la función de inspección vigilancia y control a que se refiere el artículo 35 de la ley



1757 de 2015 y, en caso de que constante el cumplimiento de los requisitos señalados exclusivamente en el citado artículo 15 de la ley 1757 de 2015, cumpla lo dispuesto en el artículo 43 ibídem, en el sentido de notificar al funcionario correspondiente para los fines que contempla la citada norma.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** **NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La providencia se estudió y aprobó en Sala como consta en Acta de la fecha.

### LOS MAGISTRADOS

000-2022-00616 AC. Ascende parcialmente DMB  
  
**DANIEL MONTERO BETANCUR**

AC 000-2022-00616 - Ordena cumplir - DMB  
  
**YANNEA ALEJANDRA PÉREZ ROSALES**

Firma escaneada  
Cumplimiento 000 2022 00616  
Concede  
  
**SUSANA NELLY ACOSTA PRADA**

Firmado Por:

Daniel Montero Betancur

Magistrado

Mixto 015

Tribunal Administrativo De Medellín - Antioquia

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: **01830b4b548e9eaf7390b244f3740220c07159df5ec2cea3d3f438dc763e2a41**

Documento generado en 18/07/2022 06:16:09 PM

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