



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

Sala de Casación Penal  
Sala de Decisión de Tutelas n.º 3

**DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN**

**Magistrado ponente**

**STP811-2023**

**Radicación n.º 128184**

Acta 13.

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023).

### **ASUNTO**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por **JUAN JOSÉ REYES CANIZALES**, en relación con el fallo proferido el 29 de noviembre de 2022 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca, que negó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, participación democrática, ejercicio y control del poder político, en el marco de la acción de tutela propuesta contra el Concejo Municipal, la Personería Municipal, Registraduría Municipal, todos de Coello, Tolima, la Procuraduría Provincial de Girardot y el Consejo Nacional Electoral.

## **ANTECEDENTES**

Los sucesos que motivaron la solicitud de amparo constitucional y las pretensiones del demandante fueron reseñados por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca, de la forma como sigue:

*1. Señala el accionante, que en su condición de líder social del Municipio de Coello - Tolima, promovió un proceso de Cabildo Abierto ante el Concejo Municipal de dicho municipio, con el objetivo de que la comunidad de la población, a través de tal mecanismo democrático, ejerciera un reclamo popular ante las autoridades de esa entidad territorial y hallara conjuntamente soluciones eficaces a las problemáticas del acueducto en las áreas rural y urbana.*

*2. Aduce, que tanto el título de la propuesta como la exposición de motivos de la misma, fue sometida a consideración de la ciudadanía del municipio de Coello - Tolima, avalándolas con su firma, y además, se surtió con éxito la posterior validación por parte de la Registraduría Municipal del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.*

*3. Afirma, que una vez concluido el proceso de recolección de firmas y al notificársele a la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello la Resolución No. 026 del 24 de agosto de 2022, expedida por la Registraduría Municipal del Estado Civil de Coello, esa Corporación política desde la primera reunión preparatoria del Cabildo Abierto, se ha empeñado en indicar que solamente se podrá discutir o deliberar en aquella sesión especial sobre una (1) sola materia, esto es, la consignada en el título de la propuesta, a saber: “La ciudadanía de Coello solicita una explicación administrativa por la deficiente y/o no prestación del servicio de acueducto en las áreas rural y urbana”.*

*4. Menciona, que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello - Tolima de manera “unilateral y caprichosa”, dejó por fuera del debate temas de importancia para la comunidad, pese a estar plasmados en la exposición de motivos de la iniciativa del Cabildo Abierto avalada por la ciudadanía, como lo son “1) análisis de funcionamiento del acueducto del área urbana y rural; 2) acueducto del sector de la “La Salina”, 3) proyectos de vivienda, 4) Esquema de Ordenamiento Territorial, 5) reforestaciones y 6),*

*obras de construcción ilegales e inactividad frente a estas por parte de la Secretaría de Planeación e Infraestructura y de la Inspección Municipal de Policía en aplicar el régimen policivo, etc.”*

*5. Señala, que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello Tolima, en primera reunión preparatoria fechada el día 24 de agosto de 2022, insistió en una “innecesaria y absurda” aclaración por parte de la señora Registradora Municipal del Estado Civil de Coello sobre si las materias insertas en la exposición de motivos se debían tener en cuenta y ser objeto de debate político, o simplemente, ignorarse como ellos desean, resaltando que por su parte decidió solicitar lo sugerido a la Registraduría Municipal del Estado Civil y ésta respondió con oficio DDTOL-RMCOE-154, reiterando la inserción de los temas inmersos en la exposición de motivos.*

*6. Indica igualmente, que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello-Tolima ha pretendido desconocer que puede como vocero de la iniciativa, sugerir una sede alternativa a la del recinto de la Corporación política dada la transcendencia del evento y la concurrencia masiva.*

*7. Refiere, que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello – Tolima, ha dilatado la realización de la sesión especial del Cabildo Abierto, o tratado de imponerlo a su manera, con un único tema y desconociendo, caprichosa y arbitrariamente, el mandato popular registrado en el formulario de apoyos recogido y validado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*8. Estima, que contra toda lógica y pronóstico, el Concejo Municipal de Coello-Tolima decidió de manera caprichosa fijar la fecha del 30 de noviembre hogaño, para la celebración del cabildo abierto con las especificaciones impuestas por la Mesa Directiva de esa Corporación política y ya viene realizando difusión del mecanismo democrático por la red social Facebook.*

*9. Advierte, que entre la primera y segunda reunión preparatoria el día 7 de octubre del año en curso, le recordó a través de un memorial a la Mesa Directiva del Concejo que la Jurisprudencia de la Corte Constitucional siempre ha exhibido una interpretación expansiva y no restrictiva de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana debido a su naturaleza política y democrática.*

*10. Explicó igualmente, que el Personero Municipal asistió apenas a la primera reunión preparatoria, su participación fue precaria o nula y fue testigo mudo de la conculcación de los derechos de la comunidad a participar en la vida política y cívica, pese a que la*

*protección de estos es deber prioritario del agente del Ministerio Público Local.*

*11. De otro lado, estimó que el Procurador Provincial de Girardot (Cundinamarca), ha sido omisivo al no intervenir no obstante su condición de representante del Ministerio Público en defensa de los derechos conculcados, muy a pesar de que en múltiples ocasiones se le deprecó hacerlo por la flagrante vulneración de sus derechos como promotor de la iniciativa y los de la comunidad damnificada en petitorio del 7 de octubre de 2022.*

#### **PRETENSIONES:**

*Con fundamento en lo anterior, solicitó el accionante lo siguiente:*

*1.- Se ADMITA la presente acción constitucional por reunir los requisitos mínimos para principiar su trámite;*

*2.- Se AMPAREN los derechos constitucionales de los art. 40, 3, 103, 95.5, 1 y 2, de la Carta Magna; así como el de Control Social a lo Público de que tratan los títulos V y VI de la Ley 1757/ 15.*

*3.- Se ORDENE a la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello (Tolima) lo siguiente:*

*I.- A SUSPENDER la celebración de la sesión especial de Cabildo Abierto agendada unilateral, caprichosa y arbitrariamente por ese accionado para el 30 de noviembre de 2022, posponiéndola para el primer periodo de sesiones ordinarias del año 2023;*

*II.- A CONMINAR a la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello (Tolima), para que, en el entretanto –en una reunión preparatoria en la que asista el Ministerio Público (Procuraduría Provincial de Girardot)– de consuno con este promotor y el Ministerio Público (Procuraduría Provincial de Girardot) se establezca una hoja de ruta, en una reunión preparatoria, con la inclusión de las seis (6) materias registradas en la exposición de motivos con que se plasmó inicialmente la propuesta de Cabildo Abierto;*

*4.- Se ORDENE a la Procuraduría Provincial de Girardot (Cundinamarca) a responder el petitorio radicado el pasado 7 de octubre hogaño; asimismo, a intervenir de forma activa en la siguiente reunión preparatoria a fin de efectivizar la correcta inclusión de todas las materias a tratar en el Cabildo Abierto; del mismo modo, establecer, consensualmente, la hoja de ruta para la convocación al pueblo a Cabildo Abierto, la difusión de esa sesión especial, sitio, fecha y hora, etc.”-*

## **DEL FALLO RECURRIDO**

La Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca mediante fallo del 29 de noviembre de 2022, negó el amparo invocado al estimar que las demandadas y vinculadas no han vulnerado los derechos fundamentales de la parte actora, puesto que el cabildo abierto ha cumplido el debido proceso establecido en la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Para tal efecto explicó que el accionante radicó el *“formulario de inscripción”* ante la Registraduría Municipal de Coello, en el que señaló como *“tema a tratar”* que *“la ciudadanía de Coello solicita una explicación administrativa por la deficiente y/o no prestación del servicio de acueducto en las áreas rural y urbana”*, reclamación que reiteró en el formulario para la recolección de firmas, motivo por el cual la Registraduría Municipal del Estado Civil en la resolución que dio aval al cabildo abierto (24/08/2022), centró el tema de conformidad con la pretensión antes transcrita.

En ese orden, el Tribunal *a quo* adujo que el único tema a tratar, según los formularios mencionados, era el reclamo de la ciudadanía respecto del servicio de acueducto y, por ende, sobre esa propuesta debía versar el cabildo abierto.

Aunado a ello enfatizó que tampoco resultaría atentatorio de derechos fundamentales el que el Municipio decidiera continuar con el trámite de cabildo abierto en el

periodo de sesiones ordinarias del año 2022, pues ello se realizó en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, tal y como lo establece la Ley 1757 de 2015.

En síntesis, el Tribunal concluyó que el cabildo abierto se adelantó por el tema propuesto por el mismo actor, a quien se le garantizó en todo momento su participación en las respectivas reuniones y, además, con apego a la ley ya mencionada.

En lo que atañe a la presunta vulneración por parte de la Procuraduría Provincial de Girardot, al no responder un petitorio que radicó el 7 de octubre 2022 y no actuar dentro del trámite de cabildo abierto, se señaló que, como lo reconoció el propio actor, la petición no fue dirigida a dicha Procuraduría, lo que significa que al no existir una solicitud directa a la Procuraduría Provincial, no se puede predicar afectación de garantías constitucionales.

Agregó el *a quo* que la Procuraduría Provincial de Girardot, fue clara en indicar que no puede invadir el ámbito de competencia del Concejo Municipal de Coello, máxime cuando no evidenció actuar irregular del mismo que permitiera abrir alguna indagación disciplinaria.

## **DE LA IMPUGNACIÓN**

Fue presentada por **JUAN JOSÉ REYES CANIZALES** quien reiteró que, en su sentir, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello y el Procurador Provincial de Girardot, afectaron sus garantías constitucionales, dado que, frente al primero, no incluyó en el cabildo abierto las seis materias contenidas en la exposición de motivos y, respecto del segundo, por lo haber intervenido de forma activa en el cabildo.

En ese sentido informó que, ante las irregularidades que, alega, se presentaron en el cabildo abierto, el 1º de diciembre de 2022 presentó una solicitud formal de investigación disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación, contra la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello y el Procurador Provincial de Girardot.

## **CONSIDERACIONES**

Conforme lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, es competente la Sala para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta, en tanto lo es en relación con la sentencia de tutela adoptada en primera instancia por Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca, al ser su superior funcional.

El canon 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces, con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley; siempre que no exista otro medio de defensa judicial o, existiendo, la misma se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

En el caso *sub examine*, el problema jurídico a resolver se contrae en determinar si la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca acertó negar el amparo deprecado por **JUAN JOSÉ REYES CANIZALES**. Lo anterior, tras considerar, en síntesis, que se configura la ausencia de vulneración de derechos fundamentales, ya que las demandadas y vinculadas adelantaron en debida forma y con apego a la ley, el cabildo abierto que promovió como vocero y líder social del Municipio de Coello, Tolima.

Con el objeto de abordar el tema concreto, se realizarán las siguientes precisiones:

### **Procedencia de la acción de tutela.**

Para la procedencia de la acción de tutela se requiere el cumplimiento de algunos requisitos, siendo uno de ellos

quizás el primero más elemental, la existencia cierta del agravio, lesión o amenaza a uno o varios derechos fundamentales que demande la inmediata intervención del juez de tutela en orden a hacerla cesar, motivo por el cual la solicitud de auxilio debe contener un mínimo de demostración en cuanto a la vulneración que afecta las garantías que se quieren proteger, pues si no son objeto de ataque o amenaza carece de sentido hablar de la necesidad de amparo.

Bajo ese hilo conductor, en la sentencia la Corte Constitucional en sentencia T-571-2015 precisó que, si bien uno de los rasgos característicos de la acción de tutela es la informalidad, *“el juez tiene el deber de corroborar los hechos que dan cuenta de la violación de un derecho fundamental, para lo cual ha de ejercer las facultades que le permiten constatar la veracidad de las afirmaciones, cuando sea del caso”*.

Así mismo, señaló que, *“un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario”*.

Resulta oportuno señalar que el artículo 29 superior, consagra el debido proceso como un derecho constitucional fundamental aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, de manera que para los ciudadanos *“el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos”*.

En ese orden, el debido proceso, como elemento integrante del acceso a la justicia, supone un concepto de efectividad, que no se ciñe a la mera existencia de mecanismos nominales para poner en marcha la administración de justicia y ejercer formalmente las garantías que rodean la defensa, sino que exige un esfuerzo para restablecer el orden jurídico y garantizar la prevalencia del derecho sustancial, así como el ejercicio efectivo de los derechos. (CC T-348 de 2020).

**El cabildo abierto como mecanismo democrático de participación ciudadana.**

La Constitución Política de 1991 instituyó la democracia participativa, cuya esencia radica en que las decisiones *“que adoptan las diferentes instituciones públicas, solo es legítima cuando ha estado precedida de un proceso deliberativo, en que los interesados en las medidas*

*correspondientes logran espacios concretos y efectivos de participación” (CC C-175 de 2009).*

Así, la Carta Magna puntualmente establece en su artículo 2° que uno de los fines del Estado es *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecta y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*. Por ello, la participación de los ciudadanos no solo incumbe en los procesos electorales, sino que además, se debe garantizar en las decisiones de gestión pública que incidan en sus vidas o en el proceder del Estado.

En igual sentido, en el canon 103 *ibídem* se señala que *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, **el cabildo abierto**, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. (...)”* (negrillas fuera del texto).

La Corte Constitucional ha definido el cabildo abierto como *“la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales, puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad”*, ya que con este se pretende ampliar los escenarios de intervención (CC C-180 de 1994), puesto que los colombianos poseen el derecho de participar *“directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de*

*expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad”* (CC T-637 de 2001).

Así, para el 31 de mayo de 1994 se emitió la Ley 134<sup>1</sup> *“por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*, cuyo objeto fue regular, entre otros, el cabildo abierto, cuya definición es: *“(..) la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”* (artículo 9 Ley 134/1994).

En la norma mencionada, Título IX, se estableció el debido proceso que se debe surtir en el cabildo abierto, desde la oportunidad de presentación hasta su finalización. Así, el canon 81 -oportunidad- lo establece durante cada periodo de sesiones ordinarias; por su parte el artículo 82 -petición- consagra el derecho de un número determinado de ciudadanos -no inferior a cinco por mil del censo electoral-; los cánones 83 y 84 señalan qué puede ser objeto de cabildo abierto; el 85 refiere que se dispondrá la amplia difusión de la fecha, hora y temas a tratar en el cabildo; el 86 determina el derecho que tienen las personas del municipio o distrito de asistir al cabildo; el 87 establece que una vez concluida la audiencia pública, la corporación pertinente dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos de la ciudadanía; el 88 indica que a solicitud de los promotores o voceros, se

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial 41.373.

podrá citar a los funcionarios para que concurren y se les pregunte sobre los hechos materia de cabildo y; el 89 establece la posibilidad de que el cabildo sesione en cualquier sitio, según sea el caso.

Posteriormente, se promulgó la Ley Estatutaria 1757 de 2015<sup>2</sup> *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, con el objeto de *“promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. La presente ley regula (...) el **cabildo abierto**; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles”*<sup>3</sup> (negrillas fuera del texto). Ley que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015.

La Ley en mención, se establecen los requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 6o. REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

*En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:*

---

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial 49.565 del 6 de julio de 2015.

<sup>3</sup> Artículo 1 de la Ley 1757 de 2015.

a) *El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;*

b) *El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;*

c) *La exposición de motivos que sustenta la propuesta;*

d) *El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato. (..)*

**ARTÍCULO 7o. REGISTRO DE PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** *El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.*

**ARTÍCULO 8o. FORMULARIO DE RECOLECCIÓN DE APOYOS CIUDADANOS.** *La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos: (..).*

**ARTÍCULO 15. CERTIFICACIÓN.** *Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.*

*Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación. (..)*

Ahora, en el Título III, capítulo I, se regula todo lo referente al cabildo abierto, estableciéndose taxativamente el siguiente procedimiento:

**ARTÍCULO 22. CABILDO ABIERTO.** *En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.*

**ARTÍCULO 23. MATERIAS DEL CABILDO ABIERTO.** *Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el presidente de la corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.*

**PARÁGRAFO.** *A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.*

**ARTÍCULO 24. PRELACIÓN.** *En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría. En todo caso el Cabildo Abierto deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición.*

**PARÁGRAFO.** *Si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente período de sesiones ordinarias.*

**ARTÍCULO 25. DIFUSIÓN DEL CABILDO.** *Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la*

*información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.*

**ARTÍCULO 26. ASISTENCIA Y VOCERÍA.** *A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. Además del vocero podrán intervenir, por la misma duración a la que tienen derecho por reglamento los respectivos miembros de la corporación, quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su intervención.*

*Luego de las intervenciones de la comunidad, el gobernador o alcalde respectivo, dará respuesta a sus inquietudes. Una vez surtido este trámite, los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra en los términos que establece el reglamento.*

*PARÁGRAFO. Cuando los medios tecnológicos lo permitan, los cabildos abiertos serán transmitidos en directo a través de Internet o a través de los mecanismos que estime conveniente la mesa directiva de la corporación respectiva.*

**ARTÍCULO 27. CITACIÓN A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN.** *Por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurren al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.*

**ARTÍCULO 28. OBLIGATORIEDAD DE LA RESPUESTA.** *Una semana después de la realización del cabildo se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron en él, en la cual se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos, por parte del mandatario y de la corporación respectiva, según sea el caso.*

*Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.*

*Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.*

**ARTÍCULO 29. SESIONES FUERA DE LA SEDE.** *Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a un municipio, localidad, corregimiento o comuna, la sesión de la corporación pública correspondiente podrá realizarse en el sitio en que la mesa directiva y el vocero estimen conveniente de manera concertada.*

**ARTÍCULO 30. REGISTRO DE LOS CABILDOS ABIERTOS.** *La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva. Copia de este registro se enviará al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral.*

### **Caso concreto.**

En el *sub exámine*, como primera medida la Sala considera pertinente precisar que se acreditan los requisitos generales de procedencia para la tutela, dado que *i)* el asunto que se discute es de relevancia constitucional, ya que está orientada a garantizar la protección de derechos fundamentales al debido proceso, participación democrática, ejercicio y control del poder político; *ii)* ya se agotaron los medios ordinarios de defensa judicial porque el derecho a formar parte en las diferentes formas de participación democrática es una prerrogativa fundamental establecida en el artículo 40 de la Constitución Política de 1991, el cual no cuenta con otro mecanismo judicial para obligar su garantía y efectividad; *iii)* la demanda constitucional se radicó en un tiempo razonable, ya que el cabildo abierto fue avalado y certificado por la Registraduría el 24 de agosto de 2022 y, la tutela se presentó el 8 de noviembre, es decir, en un tiempo razonable; *iv)* la parte actora identificó de manera clara los hechos que, considera, vulneración de las garantías

constitucionales invocadas; *v)* el actor cuenta con legitimación activa, al haber sido el ciudadano vocero que promovió el cabildo abierto denominado “*por un mejor Coello*”, quien realizó el proceso de recolección de firmas y radicación del mismo; *vi)* la acción se presentó, entre otros, contra el Concejo Municipal de Coello, Tolima, quien fue la entidad pública encargada de adelantar el cabildo abierto.

No obstante lo anterior, la Sala anticipa que confirmará el fallo de primera instancia, por razones similares a las expuestas por el Tribunal *A quo*, esto es, por ausencia de vulneración de las garantías fundamentales alegadas por la parte actora.

Como punto de partida, resulta oportuno precisar que **JUAN JOSÉ REYES CANIZALES**, como líder social y vocero de la comunidad, acudió ante la Registraduría Municipal de Coello, Tolima, con el objeto de conocer los requisitos para promover el mecanismo democrático de participación ciudadana denominado cabildo abierto.

Para tal efecto, la Registraduría Municipal en oficio DDTOL-RMCOE-18 del 30 de marzo de 2021, le envió respuesta al accionante, en la que le detalló los requisitos para dar inicio al trámite del cabildo abierto.

El 23 de julio de 2021 **JUAN JOSÉ REYES CANIZALES** solicitó el documento denominado “*Formulario para la*

*Recolección de apoyos para la realización de un cabildo abierto*”, lo que le fue entregado en término.

La solicitud del mecanismo de participación democrática fue nombrada por el actor como “*Por un mejor Coello*” y se radicó el 29 de julio de 2021, número CA-2021-11-001-29-031, con la siguiente propuesta: “*LA CIUDADANIA DE COELLO SOLICITA UNA EXPLICACION ADMINISTRATIVA POR LA DEFICIENTE Y/ONO PRESTACION DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN LAS AREAS RURAL Y URBANA*”.

Por ello, el 27 de agosto de ese año la Registraduría en oficio DDTOL-RMCOE-044, le hizo entrega del “*Formulario de recolección de apoyos ciudadanos*”. El documento, debidamente diligenciado, se radicó el 19 de septiembre.

Así, la Registraduría Municipal de Coello, envió el acta y los apoyos a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tal y como lo establece el inciso 3, del artículo 2 de la Resolución 6245 del 22 de diciembre de 2015<sup>4</sup>.

Una vez surtido el trámite pertinente de la precitada Resolución, la Dirección de Censo Electoral envió a la Registraduría Municipal (oficio RDE-DCE-4752 del 05/11/2021), la comunicación en la que informó que

---

<sup>4</sup> “*Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana*”.

analizados los documentos aportados y las firmas, se contaba con el número mínimo de apoyos para promover el cabildo abierto<sup>5</sup>.

Por lo anterior, la Registraduría Municipal de Coello emitió la Resolución n°026 del 24 de agosto de 2022 *“Por la cual se certifica el número total de apoyos consignados, válidos, nulos y el SI cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática Municipal de CABILDO ABIERTO denominado “POR UN MEJOR COELLO” radicado bajo el consecutivo CA-2021-11-001-29-031”*.

En ella estableció que el tema a tratar en el cabildo abierto sería: *“LA CIUDADANIA DE COELLO SOLICITA UNA EXPLICACION ADMINISTRATIVA POR LA DEFICIENTE Y/O NO PRESTACION DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN LAS AREAS RURAL Y URBANA”*, esto de conformidad con los documentos diligenciados por el promotor, quien señaló puntualmente que ese sería el objeto del mecanismo de participación ciudadana.

En ese orden, la Registraduría Municipal certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales del cabildo abierto, lo que le comunicó al Concejo Municipal de Coello, para que procediera a celebrarlo.

---

<sup>5</sup> El número total de respaldos consignados fue de 150; de apoyos validos fue de 76, apoyos nulos 74. El número de apoyos a recaudar según el censo electoral y la clase de iniciativa, son 41.

Por lo anterior, el Concejo Municipal de Coello divulgó la realización del cabildo abierto y efectuó la invitación pública a la ciudadanía, precisando que el tema a tratar sería *“LA CIUDADANIA DE COELLO SOLICITA UNA EXPLICACION ADMINISTRATIVA POR LA DEFICIENTE Y/O NO PRESTACION DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN LAS AREAS RURAL Y URBANA”*.

El cabildo abierto se realizó el 30 de noviembre de 2022 en las instalaciones del Concejo y, para el 7 de diciembre de ese año, se efectuó la sesión de respuestas faltantes. Culminado ello, la Secretaria General del Concejo Municipal de Coello, registró los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación. El 22 de tal calenda, se remitió copia del registro al Consejo Nacional de Participación, y al Consejo Nacional Electoral el 24 de enero de este año.

Con todo lo anterior, la Sala ha de indicar que **JUAN JOSÉ REYES CANIZALES**, al momento de diligenciar el *“formulario de inscripción del promotor el comité promotor para un mecanismo de participación”*, en el acápite de tema a tratar en el cabildo abierto (propuesta) plasmó: *“LA CIUDADANIA DE COELLO SOLICITA UNA EXPLICACION ADMINISTRATIVA POR LA DEFICIENTE Y/O NO PRESTACION DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN LAS AREAS RURAL Y URBANA”*.

Ahora, si bien el formulario en mención comprende una exposición de motivos, estos son los que sustentan la propuesta expuesta en el *tema a tratar*, es decir, este último tópico es el que se debe discutir en el cabildo abierto y, en este asunto, la propuesta fue referente a la deficiencia y no prestación del servicio de acueducto, más no a otros temas.

En ese orden, si el accionante pretendía que en el cabildo abierto se discutieran otros aspectos diferentes al acueducto, así debió señalarlo puntualmente en la propuesta del *tema a tratar*, sin embargo, no lo hizo, y precisamente por ello fue que el Municipio adelantó el mencionado mecanismo de participación ciudadana solo en lo que respecta al acueducto.

Además, proceder de forma contraria sería afectar el debido proceso establecido para el cabildo abierto, ya que, se insiste, los temas a tratar son puntuales y se circunscriben a los que se delimitan en los formularios por parte de las personas encargadas de promoverlos. Es decir, ese mecanismo de participación ciudadana, como todas las actuaciones administrativas y judiciales, está revestido de un debido proceso que se debe acatar.

En síntesis, el proceder del Municipio de Coello en el cabildo abierto, se ciñó al debido proceso, de conformidad con la propuesta del accionante, a quien en todo momento se le garantizó los derechos que le asisten como promotor de la

propuesta. Igualmente, a la ciudadanía de Coello se le permitió participar en el mismo.

Así, tras no advertirse ninguna vulneración de garantías fundamentales, se confirmará la sentencia impugnada.

Finalmente conviene precisar que ante las alegadas irregularidades de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coello y el Procurador Provincial de Girardot, se aprecia que, tal y como lo indicó el actor en la impugnación, el 1º de diciembre de 2022 presentó solicitud formal de investigación disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación, autoridad que será la encargada de adelantar el trámite pertinente.

En mérito de lo expuesto, la **Corte Suprema de Justicia en Sala de Decisión Penal de Tutelas No. 3**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el fallo impugnado.

**SEGUNDO**: **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase.

**DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN**

**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**

**GERSON CHAVERRA CASTRO**

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA  
Secretaria