

**Senador Jorge Enrique Robledo**

Bogotá, 1° de noviembre de 2017

Honorable Magistrado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Consejo de Estado, Sección Quinta

Ciudad

*Ref.: Intervención Acción de Cumplimiento.*

<b>RADICACIÓN NÚMERO:</b>	<b>25000-23-41-000-2017-01152-01</b>
<b>ACTOR:</b>	GIOVANNY FLÓREZ CHAPARRO
<b>DEMANDADO:</b>	NACIÓN – REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
<b>ASUNTO:</b>	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Atento saludo,

Por medio de la presente, los abajo firmantes identificados como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, solicitamos ser tenidos en cuenta como intervinientes y/o coadyuvantes en la acción de cumplimiento de la referencia, que se adelanta contra la Registraduría Nacional del Estado Civil por no haber continuado el trámite de revocatoria de mandato del Alcalde de Bogotá, señor ENRIQUE PEÑALOSA, tal y como lo dispone la ley estatutaria que gobierna la materia.

Teniendo en cuenta que la acción de cumplimiento es una acción constitucional de carácter público y que el proceso de revocatoria del Alcalde Mayor de Bogotá es un asunto que interesa a todos los ciudadanos, en especial a aquellos que hemos participado de manera activa firmando y consiguiendo firmas para revocar a PEÑALOSA, exponemos a los Honorables Magistrados del Consejo de Estado las siguientes:

**PRETENSIONES**

1. Coadyuvar en su totalidad las pretensiones efectuadas en la acción de cumplimiento impetrada por el señor **GIOVANNY FLÓREZ CHAPARRO**, y solicitamos celeridad en el trámite del recurso de apelación pendiente.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Senador Jorge Enrique Robledo**

2. Solicitamos se niegue la impugnación presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
3. Solicitamos se ordene de manera inmediata a la Registraduría Nacional del Estado Civil expedir el certificado de cumplimiento de los requisitos de la revocatoria, y notificarlo dentro de los 8 días hábiles siguientes al Presidente de la República para que este fije fecha para votar la revocatoria de ENRIQUE PEÑALOSA, la cual tiene que realizarse dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de la certificación, tal y como lo establece la ley 1757 de 2015.

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

Las anteriores pretensiones, se fundamentan en los argumentos señalados en la acción de cumplimiento, y en las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación:

**1. EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL –CNE- NO ES COMPETENTE PARA VERIFICAR LA VIOLACIÓN DE TOPES.**

El Registrador correspondiente es la autoridad que debe certificar si se cumplieron o no los requisitos, incluido si se violaron o no los topos. No le compete al CNE dicha función, pues la Ley Estatutaria 1757 de 2015 es clara al momento de asignar tal facultad a la Registraduría. Al respecto el artículo 15 de la citada ley prevé:

**“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: [1] el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, [2] 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.

Se trata de una sola certificación que contiene ambos elementos: cumplimiento de apoyos y cumplimiento de los demás requisitos, obligación radicada en cabeza de la Registraduría. Acto seguido, la norma señala que el Registrador NO podrá certificar el cumplimiento de los requisitos por 2 razones:

**Senador Jorge Enrique Robledo**

1. Cuando no se haya entregado los estados contables dentro del plazo
2. Cuando los estados reflejen que la campaña excedió topes fijados por CNE.

En estricto sentido, el parágrafo del artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 señala:

**“Artículo 15: (...) Parágrafo.** 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”. (Énfasis fuera de texto, **EFT**)

En el caso del proceso de Revocatoria del Mandato del Alcalde ENRIQUE PEÑALOSA se cumplen ambos requisitos, así: **1.** Se presentaron los estados financieros y contables dentro de los 15 días siguientes a la presentación de los apoyos (17 de mayo de 2017); y, **2.** No se superaron los topes fijados por el CNE, como puede colegirse del cotejo entre los estado financieros y los topes fijados por el CNE mediante Resolución 0171 de 2017, luego entonces el Registrador está obligado a certificar el cumplimiento de los requisitos y proseguir con el trámite correspondiente, que consiste en notificar en este caso al Presidente de la República.

La Competencia del CNE es la de fijar los topes de las campañas, no la de verificar si se superaron o no. Así lo establece de manera clara el artículo 12 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que al efecto indica:

**“ARTÍCULO 12. FIJACIÓN DE LOS TOPEs EN LAS CAMPAÑAS DE RECOLECCIÓN DE APOYOS CIUDADANOS.** El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana”. (EFT)

**Senador Jorge Enrique Robledo**

En línea con lo anterior, la obligación del Comité de la revocatoria es **entregar los estados contables a la Registraduría, NO al CNE**, como lo establece el artículo 11 de la Ley 1757 de 2015, que señala:

**“ARTÍCULO 11. ENTREGA DE LOS FORMULARIOS Y ESTADOS CONTABLES A LA REGISTRADURÍA.** Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.

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”. (EFT)

En conclusión, salta a la vista que la competencia para verificar el cumplimiento de los requisitos de la revocatoria es la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que al CNE le corresponde única y exclusivamente fijar los montos máximos de las campañas, luego es absolutamente inconstitucional y antiestatutario crear requisitos adicionales como el supuesto “certificado de verificación de topes” expedido por el CNE que aduce la Registraduría como elemento que hace falta y que le impide expedir el certificado de cumplimiento.

En efecto, al examinar la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana en su conjunto, se tiene que NO existe ninguna competencia ni constitucional, ni estatutaria que asigne esa función de verificación al CNE. Por el contrario, si existe una obligación clara, expresa e inobjetable en cabeza de la Registraduría de verificar cumplimiento de requisitos y emitir certificado, dentro de un término específico. Es así, que corresponde a la Registraduría examinar los estados financieros y contables y contrastarlos con la Resolución 0171 de 2017 que fijó los topes máximos de las campañas de recolección de firmas.

**Senador Jorge Enrique Robledo**

Que la Registraduría modifique el procedimiento a partir de la **creación de otro requisito** no previsto en la Ley estatutaria como lo es la obtener una “certificación de cumplimiento o no de los topes expedida” por el Consejo Nacional Electoral **es completamente inconstitucional e ilegal, viola el principio de legalidad y de reserva de ley y constituye una extralimitación en las funciones** de la Registraduría que desborda el ámbito de sus competencias pues tal requisito no lo establece la ley, y fue inventado por la Registraduría sin tener ningún fundamento legal ni constitucional que lo sustente.

**2. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y A LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA.**

La Registraduría en la respuesta a la acción de nulidad y en el recurso de apelación señala que no ha expedido la certificación de la que trata el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 por dos razones principales: **i)** porque no había terminado la revisión de las objeciones de la defensa del Alcalde Peñalosa, aspecto que excede y desconoce el procedimiento específicamente regulado por la ley estatutaria; y, **ii)** porque el CNE no ha expedido el “Certificado de no violación de los topes”, requisito NO previsto por la Ley Estatutaria, e introducido sin fundamento legal ni constitucional por parte de la Registraduría.

Sobre el referido certificado de topes del CNE la Registraduría señaló en la impugnación que los estados financieros “fueron remitidos por competencia al Fondo Nacional de Financiación Política” adscrito al CNE, con fundamento en los artículos 97 y 98 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 265 de la Constitución. No obstante, de la lectura cuidadosa de tales disposiciones NO se advierte ninguna competencia ni del CNE ni del referido fondo sobre el asunto en cuestión.

Al respecto, es preciso señalar que la potestad reglamentaria tanto de la Registraduría como del CNE se encuentra absolutamente limitada por la ley estatutaria, y no puede ir más allá de los requisitos y procedimientos fijados por ella, so pena de **violar el principio de legalidad**. Es decir, que si se quiere exigir un requisito adicional para la revocatoria del mandato como lo es la expedición del “Certificado de no violación de los topes” por parte del CNE o del Fondo es necesario reformar la ley estatutaria, pues en la ley vigente dicho requisito o etapa dentro del procedimiento no existe.

**Senador Jorge Enrique Robledo**

**Reserva de ley Estatutaria.** Sobre el particular el artículo 152 de la Constitución Política<sup>1</sup> define las materias que están sujetas a ley estatutaria, dentro de las que se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo la revocatoria del mandato.

En consecuencia, es la ley estatutaria de los mecanismos de participación la que debe regular los aspectos sustanciales y procesales del ejercicio de este tipo especialísimo de derechos, y no una consideración, directiva o un documento interno de la Registraduría, ni mucho menos del CNE, pues se insiste, tales asuntos son competencia del legislador estatutario.

Si la Ley Estatutaria no incorpora dentro del procedimiento, ni dentro de los requisitos “la certificación de no violación de topes” emitida por el CNE, ni la Registraduría, ni el CNE pueden modificar el procedimiento, ni incorporar nuevos requisitos so pena de desconocer la reserva de ley estatutaria, y de actuar extralimitándose en sus funciones constitucionales y legales, ninguna de las cuales les atribuye talas prerrogativas, mucho menos si sus facultades reglamentarias son usadas en menoscabo de derechos fundamentales y de la democracia participativa, pilar del Estado Social de Derecho.

Bajo tales consideraciones, la Corte ha indicado que en materia de democracia participativa se aplica el **principio de la tendencia expansiva**, que mediante Sentencia C-179 de 2002, se definió de la siguiente manera:

“La democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa **proscribe los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos**”. (EFT)

<sup>1</sup> “**ARTICULO 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) **c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.** (...)” (Énfasis fuera de texto)

**Senador Jorge Enrique Robledo**

La interpretación de la Registraduría, y la modificación del procedimiento a través de la creación en la práctica de un nuevo requisito, constituye un obstáculo y una traba que impide la efectiva realización de la democracia, a través de la restricción de uno de los mecanismos de participación ciudadana.

**Potestad regulatoria limitada.** Ahora bien, la reserva de ley estatutaria de los procedimientos, requisitos y elementos principales para el ejercicio de los mecanismos de participación, implica correlativamente una limitación de la potestad regulatoria tanto del CNE como de la Registraduría. Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-108 de 2005 ha señalado dos cosas:

“(…) la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 265 como fuente de potestades de regulación en cabeza del Consejo Nacional Electoral, advirtiendo que dicha potestad se limita a la expedición de normas de naturaleza **operativa y administrativa**, destinadas a regular los temas propios de su competencia. La Corte advirtió, sin embargo, que **dicha potestad de reglamentación se limitaba a asuntos técnicos y de detalle**.” (EFT)

Por su parte, el Concejo de Estado mediante Sentencia del 14 de agosto de 2008 que resolvía demanda con Radicado 01001-03-26-000-1999-00012-01, definió el concepto de “reglamentación constitucional” como:

“(…) aquellas disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto expedidas por una pluralidad de autoridades a las cuales les ha sido asignada una competencia normativa directamente por la Constitución y sin sujeción a la ley. Se caracterizan, en consecuencia, por constituir un desarrollo directo de la Constitución, por manera que, en el sistema de fuentes del Derecho, ostentan una jerarquía igual a la de la ley “más allá de que su contenido es materialmente legislativo”, aunque, claro está, únicamente se pueden desarrollar por esta vía las facultades constitucionalmente atribuidas al organismo en cuestión de manera expresa”. (EFT)

Tanto el Concejo de Estado como la Corte Constitucional han sido enfáticos en que “la interpretación de la normatividad que determina las funciones del Consejo Nacional Electoral debe hacerse con un enfoque restringido porque de lo que se trata es de regular un derecho de carácter fundamental, el de elegir y ser elegido”.

**Senador Jorge Enrique Robledo**

**Potestad reglamentaria vs. Reglamento interno.** Así mismo, tal y como lo ha expresado el Concejo de Estado, carece de sentido argumentar que la competencia del Consejo Nacional Electoral para reglamentar asuntos que no permite expresamente el artículo 265 de la Constitución Política, proviene de la facultad que ella da al CNE para darse su propio reglamento. Mediante sentencia del 16 de Julio de 1998 con radicado 1751, el Concejo de Estado determino que:

“(…) El reglamento del Consejo Nacional Electoral, acogido por la Resolución 65 de 1996, es un típico acto administrativo de carácter general, que regula la función administrativa específicamente asignada a esa Corporación. (…)”

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado adicionó:

“(…) Que sea la propia Constitución la que autorice al Consejo Nacional Electoral, el darse su propio reglamento, significa que su organización interna, reparto de asuntos oficiales, ponencias, clases de reuniones, deliberaciones, en fin, cierta clase de **actividades de menor entidad** que no son temo (sic) natural de una ley, pero es necesario definirlos para mejorar el servicio y aligerar el trabajo, no pueden ser objeto de regulación por parte de otro órgano del Estado y que se haya entronizado esta atribución en la Carta demuestra la importancia que tiene para el Constituyente la Organización Electoral y el deseo de otorgarle la debida autonomía, pero **no por ello debe entenderse que esa potestad reglamentaria la faculta para invadir la órbita del legislador** (…)”

Esta sentencia traza una línea divisoria clara entre lo que puede y lo que no puede reglamentar el Consejo Nacional Electoral, aspecto que resulta absolutamente aplicable a la Registraduría Nacional del Estado Civil. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el órgano del estado que tiene la potestad genérica para desarrollar la Carta Política es el Congreso de la República a quien le ha sido atribuida la cláusula general de competencia.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicado 0328 de 2010, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, se pronunció sobre la facultad reglamentaria y sobre la misma determinó:



**Senador Jorge Enrique Robledo**

“Esa facultad en lo que concierne al CNE se circunscribe a “desarrollar aspectos administrativos, subordinados y de mero detalle sobre la organización electoral.” En otras palabras, la función de regular al igual que la reglamentaria, no es una función que dé atribuciones de creación normativa de manera paralela o sustituta de la ley. La diferencia entre estas dos potestades se limita exclusivamente al sujeto que la ejerce en orden a las disposiciones constitucionales y en razón de las específicas funciones a ellos conferidas”.

De los anteriores extractos jurisprudenciales del Honorable Consejo de Estado, queda claro que la potestad reglamentaria tanto de la Registraduría como del CNE se encuentran seriamente limitadas a aspectos operativos y administrativos. Por el contrario, todos los asuntos relevantes que versen sobre la forma de hacer efectivos los mecanismos de participación ciudadana se encuentran sujetos a reserva de ley estatutaria. Es por ello que la modificación del procedimiento de la revocatoria previsto en la Ley 1757 de 2015, o la creación de nuevos requisitos, paso o etapas no previstos en la ley, es una clara violación a la reserva de ley estatutaria, desconoce las limitadas facultades reglamentarias de tales órganos en dichas materias, y constituye una extralimitación de sus funciones.

### **3. LA REGISTRADURÍA DESCONOCIÓ EL TÉRMINO MÁXIMO PERENTORIO PARA EXPEDIR LA CERTIFICACIÓN.**

La Ley Estatutaria al momento de regular la revocatoria del mandato es absolutamente clara al señalar que el **término máximo** para que se efectúe la verificación de apoyos es de 45 días calendario. Al respecto, el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 prevé:

**“ARTÍCULO 14. PLAZO PARA LA VERIFICACIÓN DE APOYOS CIUDADANOS A UNA PROPUESTA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un **plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario**. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos”. (EFT)

**Senador Jorge Enrique Robledo**

En cumplimiento de la disposición anterior, el CNE expidió la Resolución 6245 del 2015 a través de la cual reglamentó exclusivamente la verificación de autenticidad de los apoyos, acto administrativo en el que de ninguna manera aumentó el término para verificar apoyos, aspecto que le estaba completamente vedado si se tiene en cuenta la expresa reserva de ley estatutaria que pesa sobre los mecanismos de participación ciudadana, y la absoluta claridad de la norma al indicar que el plazo máximo es de 45 días. Es decir que si los apoyos fueron radicados el 2 de mayo de 2017, la Registraduría tenía como plazo máximo hasta el 26 de junio de 2016 (45 días calendario) para efectuar la verificación de apoyos y expedición de certificado del que trata el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

No obstante lo anterior, y a pesar de la claridad de la norma la Registraduría decidió otorgar un plazo adicional de 10 días para revisar las objeciones presentadas por la defensa del Alcalde ENRIQUE PEÑALOSA, que además presentó adiciones a las objeciones, solicitó pruebas y presentó recursos ante la negativa de las pruebas, etapas absolutamente ilegales no previstos ni en la Ley Estatutaria, ni en la Resolución que reguló la verificación de autenticidad de apoyos. Solo hasta el 26 de octubre de 2017 la Registraduría certificó el número de apoyos válidos, es decir, **4 meses después de la fecha límite**, lo que constituye una violación directa a los términos perentorios fijados de manera expresa por una ley de carácter estatutario.

**Las ilegalidades y extralimitaciones de la Registraduría.** En ese sentido, se tiene que la Registraduría otorgó unos términos adicionales para evaluar las objeciones del Alcalde PEÑALOSA, recursos y adiciones, aspectos que no están contemplados de ninguna manera en el procedimiento de la revocatoria expresamente regulado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, ni en la Resolución 6245 de 2015. Es decir que crearon etapas, recursos, requisitos y un nuevo procedimiento dentro del trámite de la validación de apoyos, violando la reserva de ley estatutaria.

Así mismo, cabe señalar que ese término máximo también aplica para la verificación de los demás requisitos legales, incluyendo la no violación de los topes, pues se trata de verificaciones que no son excluyentes, ni sucesivas la una de la otra, por el contrario se trata de verificaciones independientes. Por lo tanto, no existe razón alguna que justifique que la Registraduría, quien a los 15 días de recibidos los apoyos debe contar con los estados financieros, no pueda adelantar el análisis correspondiente a fin de verificar si se violaron o no los topes de la campaña.

**Senador Jorge Enrique Robledo**

En efecto, la verificación de los apoyos no es una condición para que la misma Registraduría realice la verificación de si se superaron o no los topes, máxime si se tiene en cuenta que dicha verificación consiste en contrastar los estados financieros con los topes fijados por el CNE. Se trata de dos requisitos independientes, ninguno de los cuales está subordinado al otro, ni es pre-requisito del otro. Además, cabe señalar que el propio CNE el 8 de junio publicó un informe en el que convalidó los estados contables, lo que demuestra que el alegato de la Registraduría no es más que una dilación injustificada y temeraria para entorpecer el ejercicio efectivo del derecho político fundamental de la revocatoria del mandato del Alcalde PEÑALOSA.

Por lo tanto, no existe razón que justifique que durante los más de 4 meses de mora en la revisión de apoyos la Registraduría no se haya encargado de verificar el cumplimiento de los demás requisitos, incluyendo el de la no violación de los topes. Y tampoco existe justificación para que la semana pasada certifique las firmas, pero se niegue a certificar el cumplimiento de los demás requisitos legales aduciendo la falta de un requisito y la falta de una etapa que no está prevista en el procedimiento revocatorio expresamente reglado por la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

En los anteriores términos queda planteada nuestra intervención dentro de la acción de cumplimiento de la referencia.

De los Honorables Magistrados,

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**

**Senador de la República**

**C.C. No. 14.204.889 de Ibagué**