

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TREINTA Y TRES ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, dos (2) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Sentencia de Tutela No. 91 de 2021.

<b>Proceso</b>	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
<b>Accionante</b>	<b>JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503</b>
<b>Accionada</b>	<b>REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – MINISTERIO DEL INTERIOR – JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS PINEDO (Alcalde ad hoc de Medellín).</b>
<b>Terceros con interés</b>	<b>COMITÉS DE REVOCATORIA “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ, PORQUE TE AMAMOS TE VAMOS A RECUPERAR” Y “DEPENDE TAMBIÉN DE TI, DARLE AMOR A MEDELLÍN: FIRMA POR MEDELLÍN”, ALCALDE MUNICIPAL DE MEDELLÍN</b>
<b>Radicado</b>	05001 33 33 033 2021 00195 00.
<b>Asunto</b>	<b>DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – SALUBRIDAD PÚBLICA – TRÁMITE DE IMPEDIMENTOS – PROCESO DE REVOCATORIA DE MANDATO</b>
<b>Decisión</b>	ACCEDE PARCIALMENTE A LAS PRETENSIONES

Procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

### 1. PRETENSIONES

El señor José de Jesús Serna Díaz presenta acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de obtener el amparo de los derechos fundamentales que estima vulnerados y que se ordene a la entidad accionada, lo siguiente:

i.) Que se revoque la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil de entregar los formularios de firmas de la revocatoria del mandato hasta que no se poseione en debida forma el alcalde *ad hoc* y este a su vez decida sobre el impedimento de la secretaria de salud y designe a la persona competente para realizar las funciones de la misma.

ii) Se prohíba a la Registraduría Nacional del Estado Civil la entrega de formularios y recolección de firmas hasta que no se establezcan protocolos de seguridad acorde con la Resolución 777 del 2 de junio de 2021, exigiendo que dichos protocolos estén aprobados por la persona que el alcalde *ad hoc* designe para tal función.

## **Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

## **2. MEDIDA PROVISIONAL**

En el mismo escrito de tutela, el accionante solicitó al Despacho que, con el fin de evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, decretara medida provisional consistente en la suspensión inmediata del proceso de entrega de las planillas y de recolección de firmas.

## **3. HECHOS**

El señor José de Jesús Serna Díaz manifiesta que en los meses de enero y febrero de 2021, el Registrador Delegado en lo Electoral solicitó concepto al Ministerio de Salud y Protección Social relacionado con la viabilidad de hacer entrega de los formularios para la recolección de firmas dentro de los procesos de revocatoria de mandato que se estaban impulsando, entre estos, el del alcalde de Medellín.

Ante las peticiones elevadas por el ente registral, el titular de la cartera ministerial emitió Oficio No. 202121120387261 del 9 de marzo del presente año, en el cual establece un cuestionario diseñado para conocer las actividades que se desarrollarán en el proceso de recolección de firmas, y así diseñar un protocolo de bioseguridad para evitar la expansión del COVID 19 en dicha actividad. A dicho cuestionario se dio respuesta por el Registrador Delegado para lo Electoral en Oficio No. RDE-0487 del 23 de marzo de 2021, informando que se daría traslado a los comités promotores de las iniciativas de revocatoria del mandato. Más adelante, mediante Oficio No. RDE-061, el mismo registrador delegado dio traslado al Ministerio de las respuestas emitidas por los voceros de los comités.

Una vez agotada dicha etapa de consulta, el Ministerio, según lo expresa en el Oficio No. 202121000531051 del 7 de abril, consideró que a dichos procesos podían aplicárseles “...las medidas de bioseguridad contenidas en la Resolución 666 de 2020, modificadas por las Resoluciones 223 y 392 de 2021”, y que el cumplimiento de estas disposiciones sería verificado por “...la secretaria municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo”.

Adicionalmente, el Ministerio llamó la atención acerca de que, si se advertía la configuración de causal alguna de impedimento por parte de los funcionarios encargados de ejercer las funciones de verificación y vigilancia del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, debía aplicarse lo dispuesto en el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para dar trámite a dichos impedimentos.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

El oficio del Ministerio fue puesto en conocimiento del alcalde de Medellín por parte de los Registradores Delegados para dicha localidad, con el objetivo de que se pronunciara sobre la situación existente en relación con el proceso de revocatoria que se adelanta en su contra y sus obligaciones de verificar la aplicación de los protocolos de bioseguridad por parte de los comités impulsores. Dicha solicitud fue a su vez remitida por el alcalde a la secretaria de salud municipal

La titular de la secretaría de salud, mediante Oficio No. 202120035074 del 26 de abril, manifestó al alcalde que, a pesar de ser competente para ejercer la labor de vigilancia del cumplimiento de los estándares de bioseguridad, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 539 de 2020, debía declararse impedida para desarrollar dicha función en el presente caso, toda vez que, el proceso de revocatoria se adelanta en contra de la persona que la nombró para ejercer el cargo que ocupa, es decir, el alcalde municipal. Por tal razón, considera que estaría incurso en la causal de impedimento descrita en el numeral 1° del artículo 11 del CPACA.

Más adelante, mediante Resolución No. 202150044444 del 11 de mayo de 2021, el alcalde declaró su propio impedimento, razón por la cual, se dejó en manos de la Procuraduría Regional de Antioquia la decisión de ambas declaraciones.

La Procuraduría Regional, mediante Auto E-2021-208588D-2021-1876165 del 18 de mayo del presente año, aceptó el impedimento presentado por el alcalde municipal de Medellín, tanto para ejercer las funciones de vigilancia de los protocolos de bioseguridad, como para resolver sobre el impedimento planteado por la Secretaria de Salud del Municipio. Por tal razón remitió el expediente al Presidente de la República para que designara un alcalde *ad hoc*.

En cumplimiento de lo dispuesto, el Presidente de la República designó mediante Decreto No. 651 del 16 de junio de 2021, al alcalde *ad hoc* quien, a la fecha de interposición del escrito de tutela, no había tomado posesión ni había resuelto el impedimento declarado por la secretaria de salud. A pesar de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó a los comités promotores de la revocatoria, el día 17 de junio, que haría entrega de los formularios de recolección de firmas, sin que se haya definido quién será la autoridad encargada de verificar que se cumplan los protocolos de bioseguridad para evitar la expansión del coronavirus.

#### **4. DERECHOS AMENAZADOS O VULNERADOS**

El señor José de Jesús Serna Díaz aduce que la decisión de la Registraduría de hacer entrega de los formularios vulnera los derechos fundamentales al

#### **Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la salud, a la vida y a la integridad personal.

### **5. ACTUACIONES DEL DESPACHO**

Mediante providencia proferida y notificada el 21 de junio de 2021, se admitió la presente acción, y se ordenó vincular por pasiva a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al señor Juan Pablo Díaz Granados Pinedo -en calidad de alcalde *ad hoc* de Medellín designado por el Presidente de la República-.

Asimismo, se vinculó en calidad de tercero interesado en las resultas de la acción, al comité promotor de la revocatoria "*El pacto Medellín te salvará: porque te amamos te vamos a recuperar*" y se requirió, en calidad de prueba de oficio, al alcalde *ad hoc* para que informara si ya se había posesionado en el cargo.

A dicho requerimiento el señor Díaz Granados Pinedo dio respuesta negativa.

Más adelante, el Despacho decretó prueba de oficio consistente en requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que informara sobre el número de comités inscritos y reconocidos para adelantar el proceso de revocatoria del alcalde de Medellín. Ante el interrogante formulado, se informó a esta Agencia Judicial que, aparte del comité "*El pacto Medellín te salvará: porque te amamos te vamos a recuperar*", también se encontraba reconocido el comité "*Depende también de ti darle amor a Medellín, firma por Medellín*", cuya vocería la ejerce la señora Narlly Yesenia Bedoya.

En atención a lo informado tanto por el alcalde *ad hoc* como por la Registraduría, mediante auto proferido el 22 de junio de 2021, notificado el día siguiente, se decretó medida provisional consistente en ordenar a los comités promotores de la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, que suspendieran el proceso de recolección de firmas hasta tanto se tomara decisión de fondo en la presente acción. También se vinculó como terceros interesados en las resultas del proceso, al alcalde de Medellín, Daniel Quintero Calle y al comité promotor de evocatoria "*Depende también de ti darle amor a Medellín, firma por Medellín*".

### **6. INTERVENCIÓN DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS**

i. La **Registraduría Nacional del Estado Civil** presentó escrito de contestación en el que asegura que la presente acción es improcedente,

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

toda vez que no se vislumbra vulneración de derechos fundamentales atribuible a la entidad.

Frente a las obligaciones de la entidad en relación con las iniciativas de revocatoria de mandato, realizó un recuento de la normativa relacionada con el tema y los pasos de dicho proceso. Se refirió a las comunicaciones establecidas entre la Registraduría y el Ministerio de Salud para establecer los mecanismos de protección de los participantes con el fin de evitar la expansión del Covid-19, correspondencia en la cual quedó establecido el procedimiento a seguir en caso de existencia de inhabilidades de los funcionarios encargados de verificar el cumplimiento de los protocolos y la forma de resolver los mismos.

Indica que, una vez designado el alcalde *ad hoc* encargado de verificar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad dentro del proceso de revocatoria, la Registraduría Nacional, en cabeza de sus Delegados para la ciudad de Medellín, dispuso dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Antioquia con respecto a la entrega de los formularios de recolección de apoyos, facilitando los mismos a los comités impulsores de la revocatoria el día 17 de junio.

Reitera que no ha incurrido en vulneración alguna a los derechos invocados por el accionante, razón por la cual, solicita que se declare la improcedencia de la acción.

**ii. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** manifiesta que no existe vulneración alguna de los derechos del accionante que le pueda ser imputada al Presidente de la República, toda vez que este se encuentra facultado para designar funcionarios *ad hoc* en casos de impedimentos o recusaciones.

Adicionalmente, considera que la presente acción está dirigida en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Alcalde *ad hoc* de la ciudad de Medellín, señor Juan Pablo Díaz Granados Pinedo.

Solicita finalmente que se declare la improcedencia de la acción, por inexistencia de vulneración.

**iii. El Ministerio del Interior** aduce que no existe legitimación por activa de la entidad dentro del medio constitucional, toda vez que no hay nexo de causalidad entre la presunta vulneración y conducta alguna del Ministerio.

**iv. El señor Juan Pablo Díaz Granados Pinedo**, en calidad de alcalde *ad hoc* de Medellín designado por el Presidente de la República, informa que tomó posesión del cargo para el cual fue nombrado, el 24 de junio de

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

2021. Explica que el Ministerio de Salud expidió la Resolución No. 777 del 2 de junio del presente año, mediante la cual se adoptaron los protocolos de bioseguridad para la realización de actividades económicas y sociales y que la dependencia encargada de realizar la verificación del cumplimiento de dichas prescripciones sanitarias recae sobre las secretarías de salud de los entes territoriales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto No. 539 de 2020.

Precisa que, en el caso que nos ocupa, la señora Jennifer Andree Uribe Montoya, en calidad de secretaria de salud del Municipio de Medellín, declaró su impedimento para realizar la verificación de los protocolos de bioseguridad dentro del proceso de revocatoria del alcalde de Medellín. No obstante y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del CPACA, el funcionario competente para resolver sobre dicho impedimento tiene 10 días contados a partir del recibo de la manifestación, para resolver.

Y, teniendo en cuenta la fecha de su posesión, aún se encuentra dentro del término legal establecido para resolver sobre la manifestación expresada por la secretaria de salud, razón por la cual, aduce que no ha vulnerado derecho alguno de los invocados por el accionante.

Por lo anterior, solicita que se le desvincule de la presente acción, en atención a la falta de legitimación en la causa por pasiva.

**v.** El señor **Julio Enrique González Villa**, miembro del comité de revocatoria "*El pacto por Medellín te salvará: porque te amamos te vamos a recuperar*", asegura que la posesión del alcalde *ad hoc* no es una condición para la recolección de los apoyos, toda vez que, en dicha actividad se están respetando los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud.

Resalta que, a través de providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 7 de mayo de 2021, dentro de la acción de tutela identificada con el radicado 05001333300320210010101, con ponencia de la Magistrada Vanessa Alejandra Pérez Rosales, se analizó la suspensión de hecho llevada a cabo por la Registraduría frente al proceso de revocatoria del alcalde de Medellín, concluyendo que la citada entidad debía hacer entrega de las planillas de recolección de apoyos, orden a la cual se dio cumplimiento de manera tardía.

También fue tardía la designación del alcalde *ad hoc* por parte del Presidente de la República, tras petición enviada al Ministerio del Interior. Dicha designación apenas se dio el día 16 de junio, razón por la cual, la Registraduría hizo entrega de los formularios el 18 del mismo mes.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

Frente a la implementación de los protocolos de bioseguridad, señala que es una tarea que corresponde a la Registraduría y a los Comités Promotores de la Revocatoria, labor que el comité del que hace parte ya se encuentra desarrollando. Por tal razón, sería inconstitucional suspender la labor de recolección de firmas aduciendo la falta de celeridad de la administración para designar con claridad el encargado de vigilar el cumplimiento de los estándares sanitarios.

Solicita finalmente que se revoque la medida provisional decretada por el Juzgado y se respete la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

**vi.** El señor **Andrés Felipe Rodríguez Puerta**, en calidad de vocero del comité de revocatoria *“El pacto por Medellín te salvará: porque te amamos te vamos a recuperar”*, realiza un recuento de las actuaciones desarrolladas por el comité en pro de lograr la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, en el cual se mencionan las acciones de tutela resueltas en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Acto seguido, el vocero solicita que se nieguen las pretensiones de la tutela, toda vez que se pretende desconocer lo ordenado por la referida corporación judicial, cuando ordenó a la Registraduría hacer entrega del material necesario para recolectar las firmas encaminadas a poner en marcha el proceso revocatorio.

Por lo anterior, solicita al Despacho que se permita continuar con el proceso de revocatoria acatando lo dispuesto en las sentencias proferidas en sede de tutela por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

**vii.** El **Municipio de Medellín** llama la atención sobre el hecho de que por más de una semana, contada desde la entrega de los formatos de recolección de apoyos para la revocatoria del mandato del alcalde municipal, se adelantó dicho proceso sin funcionario competente para verificar el cumplimiento de las medidas de bioseguridad, ni tampoco se ha resuelto el impedimento planteado por la secretaria de salud.

Asegura que dicha situación fue puesta en conocimiento de las diferentes instancias mediante comunicados remitidos por la administración municipal.

Manifiesta, además, que durante el desarrollo del proceso de recolección de firmas no se han respetado los protocolos de bioseguridad, y allega elementos probatorios que, a su juicio sustentan su afirmación, lo cual constituye un riesgo para los habitantes del municipio de Medellín.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

Por tal razón, considera que de no accederse al amparo constitucional solicitado se estaría en presencia de un perjuicio irremediable a los ciudadanos.

Indica finalmente que las firmas recogidas por los comités de apoyo al proceso de revocatoria están viciadas de inconstitucionalidad y deben ser anuladas con el fin de que se dé inicio al proceso de recolección una vez se cumplan los requisitos de bioseguridad y se encuentren identificadas las autoridades competentes para ejercer la vigilancia del acatamiento de los mismos.

## **7. PRUEBAS.**

Dentro del material probatorio allegada a la actuación, se destacan los siguientes documentos:

- Resolución No. 6245 del 22 de diciembre de 2015, del Consejo Nacional Electoral, por la cual se establece el proceso de verificación de autenticidad de firmas recogidas en procesos de participación ciudadana.
- Resolución No. 4745 del 7 de junio de 2016, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento de inscripción de Comités Promotores de mecanismos de participación ciudadana.
- Resolución No. 4073 del 16 de diciembre de 2020, por la cual, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil establecen la audiencia pública para la intervención de las partes involucradas en los procesos de revocatoria de mandato.
- Expedientes administrativos de los procesos de inscripción de los comités promotores de la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín.
- Resolución No. 17 del 12 de enero de 2021, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la cual se adiciona la Resolución No. 4745 del 7 de junio de 2016.
- Oficio No. RDE-008 del 29 de enero de 2021, remitido por el Registrador Delegado en lo Electoral al Ministro de Salud y Protección Social.
- Oficio No. RDE-019 el 9 de febrero de 2021, remitido por el Registrador Delegado en lo Electoral al Ministro de Salud y Protección Social.



**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

- Oficio No. 202121120387261 del 9 de marzo de 2021, remitido por el Ministro de Salud al Registrador Delegado en lo Electoral.
- Oficio No. RDE-048, remitido por el Registrador Delegado en lo Electoral al Ministro de Salud y Protección Social, el 23 de marzo de 2021.
- Oficio No. RDE-061 del 6 de abril de 2021, remitido por el Registrador Delegado en lo Electoral al Ministro de Salud y Protección Social.
- Oficio No. 202121000531051 del 7 de abril de 2021, remitido por el Ministro de Salud al Registrador Delegado en lo Electoral.
- Oficio del 14 de abril de 2021, por medio del cual, la Registraduría pone en conocimiento del alcalde de Medellín el oficio antes enunciado, y le solicita un pronunciamiento frente a su situación particular.
- Escrito del 15 de abril de 2021, por el cual, los miembros del comité de revocatoria *"El pacto por Medellín te salvará; porque te amamos te vamos a recuperar"* recusan al alcalde de Medellín.
- Oficio No. 202120035074 del 26 de abril de 2021, por medio del cual, la secretaria de salud de Medellín manifiesta al Alcalde su impedimento para verificar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad por parte de los comités que impulsan la revocatoria de su mandato.
- Oficio del 5 de mayo de 2021, a través del cual, el alcalde de Medellín remite a los Registradores Delegados de Medellín, la manifestación de impedimento realizada por la secretaria de salud municipal.
- Resolución No. 202150044444 del 10 de mayo de 2021, por la cual, el alcalde municipal declara su impedimento para decidir el impedimento manifestado por la secretaria de salud municipal.
- Sentencia de tutela en segunda instancia proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, el 7 de mayo de 2021, con ponencia de la Magistrada Vanessa Alejandra Pérez Rosales, por la cual se resuelve la impugnación interpuesta contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado 3° Administrativo de Medellín, dentro de la acción de tutela con radicado 05001-33-33-003-2021-00101-01.
- Oficio No. 01048 del 10 de mayo de 2021, por medio del cual, la Registraduría Nacional del Estado Civil solicita a la Procuraduría Regional de Antioquia que resuelva sobre la declaratoria de impedimento del Alcalde de Medellín, con el fin de dar cumplimiento a orden impartida por

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

el Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia del 7 de mayo de 2021.

- Sentencia de tutela en segunda instancia proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, el 11 de mayo de 2021, con ponencia del Magistrado Andrew Julián Martínez Martínez, por la cual se resuelve la impugnación interpuesta contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado 3° Administrativo de Medellín dentro de la acción de tutela identificada con número radicado 05001-33-33-003-2021-00106-01.
- Auto que resuelve recusación e impedimento, proferido por el Procurador Regional de Antioquia dentro del proceso con radicación E-2021-208588 D-2021-1876165 del 18 de mayo de 2021.
- Oficio No. PRA0866 E-2021-208588 del 20 de mayo de 2021, de la Procuraduría Regional de Antioquia, por el cual se informa al Presidente de la República sobre la aceptación del impedimento manifestado por el alcalde de Medellín.
- Oficio No. OFI21-0076135/IDM 130010000 del 24 de mayo de 2021, por medio del cual, la Presidencia de la República solicita al Ministerio del Interior la realización de acto administrativo para la designación de alcalde *ad hoc* para la ciudad de Medellín.
- Resolución No. 777 del 2 de junio de 2021, por la cual, el Ministro de Salud fija los protocolos de bioseguridad vigentes a partir de dicha fecha.
- Auto proferido por el Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Medellín, el 15 de junio del presente año, en donde se ordena requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia del 7 de mayo de 2021, proferida dentro de la acción de tutela con radicado 05001-33-33-003-2021-00101-01.
- Decreto No. 651 del 16 de junio de 2021, por el cual, el Presidente de la República designa al Viceministro del Interior para Relaciones Políticas, señor Juan Pablo Díaz Granados, como alcalde *ad hoc* del Municipio de Medellín, para la verificación del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad por parte de los comités que impulsan la revocatoria del mandato del Alcalde y para resolver sobre el impedimento presentado por la secretaria de salud municipal.
- Oficio del 17 de junio del presente año, por medio del cual, la Registraduría Nacional del Estado Civil informa al vocero del comité para la

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

revocatoria del mandato del Alcalde de Medellín “*El pacto por Medellín te salvará; porque te amamos te vamos a recuperar*” sobre la entrega de los formularios de recolección de firmas para dicho proceso democrático.

- Oficios No. DDA-REG-E-MED-1010-11 del 18 de junio de 2021, a través de los cuales, la Registraduría Nacional de Estado Civil remite al señor Andrés Felipe Rodríguez y a la señora Narly Yessenia Bedoya, en calidad de voceros de los comités para la revocatoria de mandato al alcalde de Medellín, los formularios para recolección de apoyos ciudadanos.
- Acta de posesión del señor Juan Pablo Díaz Granados Pinedo como Alcalde ad hoc de Medellín, del 24 de junio de 2021.
- Correo electrónico remitido por el secretario general del Municipio de Medellín a la Procuraduría Regional de Antioquia, los Registradores Especiales del Estado Civil Delegados para Antioquia, el Consejo Nacional Electoral y el Alcalde ad hoc de Medellín, el 18 de junio de 2021, en donde informa sobre la inconveniencia del proceso de recolección de apoyos ciudadanos.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con lo expresado en el numeral 1, inciso 2, del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, este Despacho es competente para conocer de la acción de la referencia.

### 2. Problema Jurídico.

Atendiendo el contenido del escrito de tutela y sus contestaciones, los problemas jurídicos que deben resolverse en el presente asunto, son los siguientes:

- ¿Es procedente la acción de tutela para controvertir la legalidad del acto de entrega de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos a los voceros de los comités de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín?
- En caso positivo al interrogante anterior, ¿las pretensiones formuladas por el accionante desconocen las órdenes emitidas en fallos de tutela proferidos por distintas Salas del Tribunal Administrativo de Antioquia, relacionadas con la entrega de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos?

#### **Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

**iii.** ¿La Registraduría Nacional del Estado Civil vulnera los derechos fundamentales invocados por el accionante, con la decisión de hacer entrega de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos sin estar resuelto el trámite del impedimento del funcionario que debe velar por el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad implementados por los comités de revocatoria?

Para efectos metodológicos, el Juzgado verificará inicialmente el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de este caso. Después se desarrollará el marco normativo y jurisprudencial de la decisión y, finalmente se resolverá el fondo del asunto.

### **3. La procedencia de la tutela en el caso concreto**

A continuación se verificará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, a saber: *(i)* legitimación en la causa por activa y por pasiva, *(ii)* inmediatez y *(iii)* subsidiariedad.

#### **3.1 Legitimación en la causa**

En el presente caso se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa. El accionante interpuso la acción de tutela por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, vida y debido proceso administrativo.

Si bien es cierto, más que el derecho a la salud del accionante, se pretende la protección del derecho a la salubridad pública cómo se expondrá más adelante, considera el Juzgado que, por tener domicilio en la ciudad de Medellín (así infiere de la dirección de notificaciones), el señor José Jesús Díaz Serna es titular de los derechos fundamentales que estima vulnerados y cuya protección solicita mediante la acción de tutela.

El Juzgado también encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva. La acción de tutela fue interpuesta en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que, de acuerdo con sus competencias legales, es la encargada de adelantar el trámite de inscripción de comités de revocatoria, entrega de formularios, verificación de apoyos, etc., dentro del proceso de revocatoria del mandato. En tal sentido, está llamada a responder por las pretensiones formuladas por el accionante.

#### **3.2 Inmediatez**

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. El requisito de la inmediatez tiene por finalidad preservar la naturaleza de la acción de la acción de tutela, concebida como *“un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados”*<sup>1</sup>

En el presente caso la acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez. El accionante interpuso la acción de tutela el 21 de junio de 2021, tres días después de que se diera inicio formal al proceso de recolección de apoyos ciudadanos para la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín. Es decir, la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados, es actual.

### 3.3. Subsidiaridad

El accionante pretende que este Despacho revoque la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de hacer entrega de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos a los comités de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín.

Por regla general la acción de tutela no es el mecanismo procedente para resolver pretensiones como las aquí formuladas. Para ello, se han previsto medios ordinarios que permiten acudir ante la jurisdicción contencioso administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad del acto administrativo definitivo<sup>2</sup>, que es aquél que se produce luego de que el pueblo ha adoptado la decisión de revocar o no el mandato del alcalde o gobernador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, acto de carácter general de contenido electoral.

Sin embargo, la misma naturaleza de la acción de tutela, establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, permite que esta se use para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de la persona que la invoca, aún por encima de los medios de control judiciales y/o administrativos ordinarios, cuando se observe que estos no son suficientes para evitar el acaecimiento de dicho perjuicio.

Acerca de la posibilidad de acudir a la acción de tutela contra actos de trámite proferidos al interior del proceso de revocatoria del mandato, la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha señalado:

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-391 de 2016.

<sup>2</sup> El artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo define los actos definitivos como aquellos que *“(…) decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

<sup>3</sup> Sentencia SU-077/18 del ocho de agosto de dos mil dieciocho (2018). M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

**Sentencia de Tutela**

Proceso

Accionante

Accionada

Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.

JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS

05001 33 33 033 2021 00195 00.

“...Así pues, de conformidad con el artículo 139 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado, el mecanismo de defensa principal para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de trámite en el proceso de revocatoria del mandato, es el medio de control de nulidad electoral, que debe formularse contra el acto que declara los resultados de las votaciones y en esa demanda, se pueden cuestionar los supuestos vicios de los actos administrativos que dieron impulso al procedimiento.

Ahora bien, **la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto** con el fin de determinar si salvaguarda de manera eficaz los derechos fundamentales invocados. En particular, tratándose de actos administrativos de trámite, la tutela es procedente excepcionalmente para cuestionar su validez, siempre que concurren los siguientes requisitos: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido, pero que el acto acusado defina una situación especial y sustancial; (ii) que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.

En esta oportunidad la Sala Plena advierte que estas condiciones se cumplen. En efecto, la actuación administrativa vinculada a las iniciativas de revocatoria del mandato aún no ha concluido. A su vez, la regularidad del procedimiento previo al llamado a los ciudadanos es condición necesaria para dicho ejercicio electoral, por lo que los actos cuestionados tienen la virtualidad de decidir asuntos que se reflejan en la decisión final, esto es, la convocatoria a los electores para que decidan si revocan o no al mandatario local. A este respecto debe enfatizarse que la jurisprudencia constitucional ha caracterizado a la revocatoria del mandato como un proceso sucesivo, en el que la validez de las etapas anteriores permite la ejecución de las subsiguientes.

(...)

Además, es evidente que una actuación administrativa irregular en el proceso previo a la convocatoria pone en grave riesgo el principio democrático, representado para el presente caso en el mandato conferido por los electores al alcalde, el cual resultaría frustrado por un proceso de revocatoria que no cumpliera con las exigencias constitucionales y legales. De la misma forma, una situación de esta naturaleza tendría incidencia directa en la eficacia del derecho a acceder y permanecer en los cargos públicos de elección popular, el cual es considerado por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental de los elegidos.

(...)

De otra parte, es necesario tener en cuenta que en caso de que se supeditara la procedencia de esta tutela a la terminación del proceso de revocatoria del mandato, se generaría un grave impacto a los recursos públicos. En efecto, convocar al electorado para tomar una decisión en un procedimiento cuyo trámite, presuntamente viciado, afectaría el patrimonio público y los derechos de los ciudadanos que participaron de la elección y cuya voluntad no puede traducirse en una realidad política y/o normativa.

Por ende, habida cuenta el mencionado carácter sucesivo de las etapas de la revocatoria del mandato, sumado al vínculo cierto entre la vigencia del principio democrático, los derechos políticos del mandatario local y la validez del procedimiento de revocatoria, encuentra la Sala que se está ante los supuestos que permiten la procedencia excepcional de la acción

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

de tutela contra actos de trámite..." (Negrilla del texto y resalta el Juzgado)

De esta manera, en la medida que los consideraciones de la Corte Constitucional plasmados en la sentencia transcrita para la procedencia excepcional de la acción de tutela, encuadran perfectamente en los supuestos fácticos del presente asunto, se estudiará el fondo de las pretensiones planteadas por el señor José de Jesús Díaz Serna.

#### **4. Marco jurídico y jurisprudencial de la decisión**

##### **4.1. Debido proceso administrativo.**

El artículo 29 de la Carta Política establece el derecho fundamental al debido proceso al señalar que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuación judicial o administrativa"*.

Así, puede entenderse que el debido proceso implica conocer y respetar la diversidad de procedimientos administrativos establecidos en la ley y sus actos reglamentarios, por medio de los cuales se llevan a cabo las diferentes funciones administrativas<sup>4</sup>. Es el caso, por ejemplo, de la atención que se debe poner a las particularidades de los procedimientos administrativos sancionatorios o disciplinarios; de los procedimientos administrativos por los cuales se hace efectiva la prerrogativa del cobro coactivo; de los procedimientos a seguir en materia de licitaciones o de concursos públicos; de los procedimientos de supervisión, vigilancia y control; de los procedimientos para expedir regulaciones sectoriales; de los procedimientos para la adopción de una reglamentación de la ley, o para la expedición de otros actos administrativos de carácter general; de los procedimientos relacionados con la prestación de un servicio público; del procedimiento a aplicar cuando se trata de conservar o restaurar el orden público; o del simple trámite de un derecho de petición, entre otros.

Sin que sea necesario exponer exhaustivamente el catálogo de procedimientos especiales yuxtapuestos al procedimiento genérico del Código Contencioso Administrativo, pareciera que a cada función, por no decir, a cada entidad, autoridad y órgano de la administración pública colombiana correspondería un tipo de procedimiento administrativo.

En Sentencia T-007 de 2019, con ponencia de la Magistrada Diana Fajardo Rivera, la Corte Constitucional describe los alcances de la citada garantía fundamental en el desarrollo de los procesos que se siguen a interior de las

---

<sup>4</sup> Ello, en palabras del artículo 29 de la CP de 1991, equivaldría a la "observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio"

entidades que componen la administración pública, y en la relación con los administrados:

**“... 5. Derecho fundamental al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia**

5.1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todos los procedimientos y procesos administrativos<sup>5</sup>, de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.<sup>6</sup> Estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho<sup>7</sup>.

5.2. Esta Corte ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a (i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso<sup>8</sup>...”. (Resalta el Juzgado)

## 4.2 El requisito de la posesión para el ejercicio de funciones públicas

La posesión en un cargo público es una diligencia a través de la cual, el elegido o nombrado presta juramento ante la autoridad competente “de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben”, en cumplimiento de la obligación señalada en el inciso segundo del artículo 122 de la Constitución Política, que la instituye en requisito previo e indispensable para ejercer como servidor público.

Sobre la importancia de la posesión, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 13 de febrero de 2014<sup>9</sup>, manifestó:

<sup>5</sup> Sentencias T-587 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 5.1; y T-515 de 2015. M.P. (e) Myriam Ávila Roldán, fundamento jurídico N° 5.2.1.

<sup>6</sup> Sentencias C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 5.3.; y T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 5.1.

<sup>7</sup> Sentencias C-983 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 4.2; y C-491 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 4.1.

<sup>8</sup> Sentencias C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico N° 5.5; C-758 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico N° 4; y C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico “el debido proceso administrativo y la facultad de aportar y controvertir las pruebas”.

<sup>9</sup> Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Número interno: 1943-12. Actor: Bertulio de Jesús Pavas Patiño, demandado: Municipio de la Ceja del Tambo (Antioquia).



#### **Sentencia de Tutela**

Proceso

Accionante

Accionada

Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.

JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS

05001 33 33 033 2021 00195 00.

*“...Un empleado público es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo. Los elementos que deben concurrir para que se admita que una persona desempeña un empleo público y pueda obtener los derechos que de ellos se derivan, son, en principio, la existencia del empleo en la planta de personal de la entidad, la determinación de las funciones propias del cargo y la existencia de la provisión de los recursos en el presupuesto para el pago de la labor (artículo 122 de la C.P.).*

*Entonces, para que una persona natural desempeñe un empleo público se requiere que su ingreso se realice por medio de una designación válida, nombramiento o elección según el caso, seguida de la posesión para poder ejercer las funciones del empleo. Es decir que la persona nombrada y posesionada es la que se encuentra investida de las facultades, cumple con sus obligaciones y presta el servicio correspondiente...” (Resalta el Juzgado).*

De acuerdo con estos postulados, la persona que es nombrada en un cargo público solo puede entrar a ejercer las funciones una vez que haya prestado el juramento respectivo y tomado posesión del cargo.

### **4.3 El trámite de impedimentos previsto en la Ley 1437 de 2011.**

Los impedimentos permiten a quien conoce de un proceso administrativo pedir su separación de la actuación cuando debido a las causales previstas por la ley, considera que puede estar comprometida su imparcialidad e independencia<sup>10</sup>.

Se trata entonces de herramientas procesales previstas por el legislador para hacer efectiva la garantía de imparcialidad como parte del debido proceso, con las cuales se asegura que el funcionario que adelante la actuación obrará efectivamente como un tercero neutral tanto en relación con las partes como en relación con la causa misma, y el objeto o situación fáctica que se analiza.

El trámite para los impedimentos se encuentra previsto en el artículo 12 de La Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, en los siguientes términos:

**“Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones.** En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

*La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto núm. 11001-03-06-000-2018-00044-00 del 7 de julio de 2018.

#### **Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

*impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.*

*Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.*

*La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.* (Resalta el Juzgado)

De la norma transcrita se destaca especialmente la consecuencia de la suspensión de la actuación a cargo del servidor desde el momento de la manifestación del impedimento y hasta tanto se decida. Se trata, a juicio de esta juzgado, de una forma de hacer efectiva esa garantía de imparcialidad y de respeto por el debido proceso.

#### **4.4 El derecho fundamental a la salud.**

El derecho a la salud obliga a los Estados a generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones comprenden la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludable y seguro, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no se limita al derecho a estar sano.

Derecho fundamental que está consagrado en numerosos tratados internacionales de derechos humanos, entre estos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979 y, la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

El derecho fundamental a la salud fue definido por la Corte Constitucional, como derecho fundamental de protección inmediata, en los siguientes términos<sup>11</sup>:

*"...La jurisprudencia constitucional, desde su inicio, ha reconocido que la salud "(...) es un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que inciden en mayor o menor medida en la vida del individuo." La 'salud', por tanto, no es una condición de la persona que se tiene o no se tiene. Se trata de una cuestión de grado, que ha de ser valorada específicamente en cada caso. Así pues, la salud no sólo consiste en la 'ausencia de afecciones y enfermedades' en una persona. Siguiendo a la OMS, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la salud es 'un estado completo de*

---

<sup>11</sup> T- 760 de 2008

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

*bienestar físico, mental y social' dentro del nivel posible de salud para una persona. En términos del bloque de constitucionalidad, el derecho a la salud comprende el derecho al nivel más alto de salud posible dentro de cada Estado, el cual se alcanza de manera progresiva. No obstante, la jurisprudencia también ha reconocido que la noción de salud no es unívoca y absoluta. En estado social y democrático de derecho que se reconoce a sí mismo como pluriétnico y multicultural, la noción constitucional de salud es sensible a las diferencias tanto sociales como ambientales que existan entre los diferentes grupos de personas que viven en Colombia."*

*"En tal sentido, el ámbito del derecho fundamental a la salud está delimitado por la dogmática constitucional, que reconoce los contenidos garantizados a las personas en virtud del mismo. El ámbito de protección, por tanto, no está delimitado por el plan obligatorio de salud. Puede existir un servicio de salud no incluido en el plan, que se requiera con necesidad y comprometa en forma grave la vida dignidad de la persona o su integridad personal.*

*Así pues, considerando que "son fundamentales (i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo", la Corte señaló en la sentencia T-859 de 2003 que el derecho a la salud es un derecho fundamental, 'de manera autónoma', cuando se puede concretar en una garantía subjetiva derivada de las normas que rigen el derecho a la salud, advirtiendo que algunas de estas se encuentran en la Constitución misma, otras en el bloque de constitucionalidad y la mayoría, finalmente, en las leyes y demás normas que crean y estructuran el Sistema Nacional de Salud, y definen los servicios específicos a los que las personas tienen derecho..."* (Subraya el Juzgado)

Sobre el derecho a la salud como derecho fundamental y su protección a través del mecanismo excepcional de la tutela, la reiterada jurisprudencia constitucional, especialmente las sentencias C-577 de 1995 y C-1204 de 2000, ha sostenido que, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, la salud tiene una doble connotación: derecho y servicio público. Por tal motivo, todas las personas deben acceder a este último y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; a su vez, este derecho *prima facie*, no es un derecho fundamental, habida consideración del carácter asistencial o prestacional del mismo.

#### **4.5 Salubridad pública y su protección por vía de tutela**

La salud pública fue definida por el artículo 32 de la Ley 1122 de 2007 como *"el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país"*, para después aclarar que *"dichas acciones se*

**Sentencia de Tutela**

Proceso

Accionante

Accionada

Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.

JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS

05001 33 33 033 2021 00195 00.

*realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad”.*

La salubridad pública se encuentra clasificada como un derecho colectivo, para cuya protección se tiene previsto el ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, desarrollado por la Ley 472 de 1998.

En palabras del máximo órgano de la jurisdicción Contencioso Administrativa, la salubridad pública implica *“la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados”*<sup>12</sup>

Y en relación con la procedencia de la acción de tutela para proteger derechos colectivos, la Corte Constitucional ha contemplado la posibilidad de acudir a aquella, cuando existe una afectación directa de un derecho fundamental. Al respecto se ha indicado<sup>13</sup>:

*“...también se evidencia que la acción de tutela puede proteger derechos fundamentales derivados de la afectación de derechos e intereses colectivos, en dos situaciones, a saber<sup>14</sup>:*

*i) Cuando la afectación de los derechos colectivos requiere la intervención urgente e inmediata del juez constitucional para evitar un perjuicio irremediable. En efecto, al igual que en toda situación de grave afectación de derechos fundamentales, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio que desplaza la competencia del juez ordinario mientras se profiere el fallo correspondiente. En este caso, es fundamental demostrar la premura en la intervención judicial, la gravedad del perjuicio que sigue a la demora en resolver el asunto y la existencia de un derecho fundamental afectado.*

*ii) Cuando la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, produce la afectación directa de un derecho fundamental. En*

<sup>12</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-082/13 del diecinueve (19) de febrero de dos mil trece (2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>14</sup> Sentencia T-584 de 2012, MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

#### **Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

*esta situación, no se trata de reducir la intervención a un número determinado de personas, ni de exigir la protección judicial del derecho colectivo a partir de la afectación individual de derechos, se trata de delimitar con claridad el campo de aplicación de cada una de las acciones constitucionales...” (Subrayado del texto)*

#### **4.6. El derecho a la participación política**

La Constitución Política de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. En el artículo 103 señaló los mecanismos a través de los cuales el pueblo, en ejercicio de su soberanía, puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales mecanismos son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato<sup>15</sup>.

Concretamente, el texto constitucional se refiere al derecho a la participación política, en los siguientes términos:

*“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

*1. Elegir y ser elegido.*

*2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

*3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*

*4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley...” (Resalta el Juzgado)*

A propósito de la importancia de la participación ciudadana como manifestación de los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un caso en el que se controvertía la participación del partido de representación indígena *Yatama* en las elecciones municipales de Nicaragua,<sup>16</sup> manifestó:

#### **“1) Derechos políticos en una sociedad democrática**

*191. La Corte ha establecido que “en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define,*

<sup>15</sup> La enunciación hecha por el Constituyente ha sido entendida por la Corte Constitucional como no taxativa, pues «[...] En atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan [...]» Cfr. sentencia C-150 de 2015, magistrado ponente: doctor Mauricio González Cuervo.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso *Yatama Vs. Nicaragua* Sentencia de 23 de Junio de 2005.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

192. Este Tribunal ha expresado que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

(...)

195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (...).

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa....<sup>17</sup>

De otra parte, la Corte Constitucional ha reconocido en varias sentencias el carácter fundamental del derecho a la participación política y, en tal sentido, ha expresado:

“... Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de “elegir y ser elegido”, **hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana**. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo...”.<sup>18</sup> (Resaltado fuera del texto original).

---

<sup>17</sup> En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los derechos políticos están previstos en el artículo 23:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Por su parte, el artículo 6° de la Carta Democrática Interamericana, indica:

«Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.»

<sup>18</sup> Sentencia T-045 de 1993. Magistrado ponente: doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

#### Sentencia de Tutela

Proceso

Accionante

Accionada

Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.

JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS

05001 33 33 033 2021 00195 00.

En la sentencia T-066 de 2015<sup>19</sup>, la Corte sostuvo que la adopción de tratados internacionales sobre los derechos políticos, confirma también el carácter fundamental de tales prerrogativas. Al respecto indicó:

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

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

#### **4.7 El mecanismo de revocatoria del mandato.**

Este mecanismo de participación ciudadana derivado del ejercicio de control político a los gobernantes, contemplado inicialmente en las Leyes 131 y 134 de 1994<sup>20</sup>, se ha definido por la Corte Constitucional<sup>21</sup> bajo el siguiente alcance:

*“...La revocatoria del mandato es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional. A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente...”*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la figura de la revocatoria del mandato parte de los principios propios de la democracia participativa implementada en nuestro país a partir de la Carta Política de 1991, la cual creó una serie de mecanismos de participación ciudadana que permiten no solo ejercer el derecho al voto, sino el “control político directo sobre el poder público”<sup>22</sup>.

Ahora bien, este mecanismo de participación ciudadana, que tiene la

<sup>19</sup> Magistrado ponente: doctora Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>20</sup> Ley 134 de 1994, «**ARTÍCULO 6o. REVOCATORIA DEL MANDATO.** La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde».

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-66 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

connotación de derecho constitucional fundamental<sup>23</sup>, se encuentra reglamentado en la Ley 1757 de 2015<sup>24</sup>, y prevé las siguientes etapas:

**Etapas inicial:** Comprende la solicitud de revocatoria del mandato (la cual debe presentarse después de los 12 meses de la posesión del alcalde o gobernador y hasta un año antes de terminar su período), que requiere “*del apoyo 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*”<sup>25</sup>.

**Etapas de verificación:** Corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil certificar la validez y el número total de apoyos recolectados, y el consecuencial cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos.

**Etapas de consulta:** Una vez expedida la certificación dispuesta en la etapa precedente, dentro de los 8 días siguientes, el presidente de la República o el gobernador (según corresponda) fijará la fecha en la que se llevará a cabo la votación con fines de revocatoria del mandato.

**Etapas de remoción del cargo:** Si se da la votación requerida, esto es, “*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...*”<sup>26</sup>, se procede con la remoción del cargo y la designación de un encargado.

Entrando más en detalle en la etapa de verificación, que nos atañe en esta oportunidad, los artículos 8°, 9° y 10° de la Ley 1757 de 2015, se ocupan de regular lo atinente cantidad de apoyos a recolectar, entrega de los formularios y el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos. Veamos:

**“Artículo 8°. 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:

<sup>23</sup> «[...] El carácter más o menos abierto del reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a participar, implica reconocer que su nivel de realización pueden ser diferenciado. Esto supone que dicho derecho, reconocido como fundamental, otorga a los ciudadanos una facultad, prima facie, para exigir amplias posibilidades de intervención en la conformación, ejercicio y control del poder político. Esta característica del derecho explica que la jurisprudencia constitucional haya reconocido ampliamente su carácter *universal y expansivo*».

<sup>24</sup> «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática».

<sup>25</sup> Artículo 9, letra e), Ley 1757 de 2015.

<sup>26</sup> Artículo 41, letra e), Ley 1757 de 2015.



**Sentencia de Tutela**

Proceso

Accionante

Accionada

Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.

JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS

05001 33 33 033 2021 00195 00.

- a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;
- b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial;
- c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;
- d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor;
- e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta."

**Artículo 9°. Cantidad de apoyos a recolectar.** Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley.

- a) Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva;
- b) Para presentar una iniciativa de referendo derogatorio de una ley, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral en la fecha respectiva;
- c) Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial;
- d) Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral;
- e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo 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.

**Parágrafo 1°.** Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, una iniciativa popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días.

**Parágrafo 2°.** Los porcentajes del censo electoral señalados en los literales a), b), e) y d) de este artículo se calcularán sobre el censo electoral vigente

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

**Artículo 10. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios.** *Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral"*

Y en relación con las causales de anulación de apoyos ciudadanos, el artículo 13 ibídem consagra:

**Artículo 13. Verificación de apoyos.** *Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.*

*Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:*

- a). *Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente;*
- b). *Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables;*
- c). *Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;*
- d). *Firmas de la misma mano;*
- e). *Firma no manuscrita.*

**Parágrafo .** *Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación."*

Con ocasión de la expedición de la ley 1757 de 2015, la Registraduría Nacional del Estado profirió la Resolución Nro. 4745 de 2016 "Por la cual se reglamenta el procedimiento para el trámite de inscripción de promotores de mecanismos de participación ciudadana ante la Registraduría del Estado Civil", que en su artículo quinto consagró lo siguiente:

**"Artículo Quinto. Resolución de Inscripción del Promotor o Comité Promotor y entrega del Formulario de Recolección de Apoyos.** *Con el lleno de los requisitos y sin exceder el término de quince (15) días contados a partir de la solicitud de inscripción, la Registraduría del Estado Civil correspondiente notificará al Vocero de la Iniciativa la Resolución por medio de la cual se reconocer al Vocero de la iniciativa y la inscripción del Promotor o Comité Promotor, y en la que se dejará constancia de:*

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

q) El cumplimiento de los requisitos mencionados en el Artículo Tercero de esta Resolución.

b) El nombre de la iniciativa, el tipo de Mecanismo de Participación Ciudadana a invocar y la circunscripción electoral donde se pretende llevar a cabo la iniciativa.

c) El nombre y número de cédula del Promotor y de los miembros del Comité Promotor si los hubiere. En este último caso se reconocerá a cada uno de sus miembros, y se distinguirá cuál de ellos es designados Vocero de la iniciativa

d) El número consecutivo que le fue asignado a la iniciativa ciudadana por la Registraduría Delegada en lo Electoral.

e) La anotación donde se indica que para todos los efectos legales, el Vocero será responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña por la iniciativa.

**Parágrafo:** Al momento de la notificación de la Resolución, se hará entrega del Formulario de Recolección de Apoyos diseñado para la respectiva iniciativa fecha a partir de la cual iniciará el plazo de seis (6) meses con que cuentan los promotores para recolectar los apoyos necesarios para llevar a cabo el Mecanismo de Participación Ciudadana correspondiente.

La Resolución será notificada personalmente o mediante el envío de un mensaje a la dirección de correo electrónico suministrada por los promotores de la iniciativa en el Formato de inscripción, de der el caso.

Una vez surtido este trámite, la Registraduría del Estado Civil correspondiente, remitirá la información a la Registraduría Delegada en lo Electoral."

#### **4.8 Implementación de protocolos de bioseguridad con ocasión de la emergencia sanitaria originada por el COVID-19.**

La llegada al país del Coronavirus COVID-19 a principios del mes de marzo de 2020, no sólo demandó grandes esfuerzos en materia de salud pública, sino que introdujo drásticos cambios en los ámbitos social, económico, político, cultural y, en general, en todos los aspectos de la vida diaria de los colombianos. Con la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud, se impartieron una serie de medidas tendientes a contener y prevenir el aumento en el número de contagios. Dentro de muchas otras, se decretaron cuarentenas obligatorias generalizadas, toques de queda, control de aforos en espacios públicos y cerrados y la elaboración de los protocolos de bioseguridad.

A través del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social sería la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Se dispuso asimismo, que la

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.

De acuerdo con la definición brindada por el Ministerio de Salud, el protocolo de bioseguridad, es *“un conjunto de normas y medidas de protección personal, de autocuidado y de protección hacia las demás personas, que deben ser aplicadas en diferentes actividades que se realizan en la vida cotidiana, en el ambiente laboral, escolar, etc., que se formulan con base en los riesgos de exposición a un determinado agente infeccioso y, que están orientados a minimizar los factores que pueden generar la exposición al agente y su transmisión”*<sup>27</sup>.

El primer protocolo de bioseguridad general fue adoptado por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 000666 del 24 de abril de 2020. Y con posterioridad, se expedieron otras que modificaron ese primer protocolo, como fueron las Resoluciones 223 y 392 del 25 de febrero y 25 de marzo de 2021, respectivamente.

Finalmente, con la expedición de la Resolución 777 del 2 de junio de 2021, el Ministerio de Salud unificó en un solo documento los distintos protocolos que hasta la fecha habían sido expedidos por esa cartera para su aplicación en distintas actividades, con el fin de estar en consonancia con las medidas de reactivación establecidas por el gobierno nacional.

## **5. CASO CONCRETO**

Con el propósito de resolver el segundo problema jurídico aquí planteado, el despacho considera necesario realizar inicialmente un recuento de las actuaciones surtidas al interior del proceso de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, en concordancia con los elementos de prueba que fueron incorporados en este trámite constitucional.

### **5.1 El proceso de revocatoria del mandato del Alcalde de Medellín**

Con ocasión de la solicitud presentada por distintos grupos de ciudadanos del municipio de Medellín, interesados en dar inicio al proceso de revocatoria del mandato del alcalde de esta ciudad, la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de los Registradores Especiales de Medellín, expidió las siguientes Resoluciones:

---

<sup>27</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/abece-resolucion-666.pdf> Definición

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

- Resolución Nro. 001 del 13 de enero de 2021, por medio de la cual se reconoce el promotor/vocero de la iniciativa de revocatoria del mandato y se inscribe al comité promotor de la iniciativa denominada *“El pacto por Medellín te salvará, porque te amamos, te vamos a recuperar”*.
- Resolución Nro. 004 del 2 de marzo de 2021, por medio de la cual se reconoce el promotor/vocero de la iniciativa de revocatoria del mandato y se inscribe al comité promotor de la iniciativa denominada *“Depende también de ti darle amor a Medellín, Firma por Medellín”*

Por medio de Oficio RDE-008 del 29 de enero de 2021, dirigido al Ministro de Salud y Protección Social, el Registrador Delegado en lo electoral, solicitó *“concepto, sobre la viabilidad de la entrega de los formularios físicos de recolección de firmas de apoyo y si autoriza la consecuente recolección de las mismas por parte de los comités promotores, que necesariamente implica contacto físico y cercano entre la ciudadanía, los promotores y sus equipos de trabajo en terreno, pues exige la suscripción manuscrita de la firma de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1757 de 2015 y el numeral 8° del artículo 3° la Resolución No. 6245 del veintidós (22) de diciembre de 2015 “Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana proferida por el Consejo Nacional Electoral”*

A través de “comunicado de prensa” publicado el 1° de febrero de 2021, en la página de internet de la Registraduría Nacional del Estado Civil, esta entidad comunicó la decisión de suspender el trámite de todas las revocatorias de mandato en curso, hasta tanto el Ministerio de Salud se pronunciara sobre la conveniencia de hacer entrega de los formularios de recolección de apoyos y las medidas de bioseguridad que debían ser acogidas por los distintos comités promotores, incluido los de la ciudad Medellín.

En concepto No. 202121000531051 del 7 de abril de 2021, el Ministerio de Salud dio respuesta a la petición elevada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, relacionada con la realización de los procesos de revocatoria de mandatarios y consultas populares iniciados en varias ciudades del país, en los siguientes términos:

*“...esta cartera considera que para el proceso de recolección de firmas para la revocatoria de mandatos, se pueden aplicar las medidas de seguridad contenidas en la Resolución 666 de 2020, modificadas por las Resoluciones 223 y 392 de 2021, que establecen entre otras las medidas de bioseguridad y los componentes generales para disminuir el riesgo de contagio: el lavado y desinfección de manos, el distanciamiento físico (2 metros entre persona y persona), los espacios de adecuada ventilación, y el uso correcto de tapabocas de manera obligatoria.*

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

*Las disposiciones mencionadas deben ser adaptadas por los diferentes comités que promueven los procesos de revocatoria y recolección de firmas para la inscripción de candidatura, quienes a su vez son los responsables de la aplicación de las medidas contenidas en el Protocolo de Bioseguridad para el Manejo y control del Riesgo del Coronavirus Covid-19, en el espacio público por parte de las personas, familias y comunidad, adoptado mediante Resolución 1513 de 2020.*

*Por otra parte, se debe tener en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 539 de 2020, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en las citadas resoluciones (relacionadas con las medidas de bioseguridad) está a cargo de La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.*

*Sin embargo, en el evento que se advierta la configuración de una posible causal de impedimento en cabeza del funcionario que tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de las medidas de bioseguridad, se podrán aplicar lo dispuesto en el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala el trámite para la declaración de impedimentos de autoridades administrativas..."*

En atención a este último concepto, los Registradores Especiales del municipio de Medellín enviaron comunicación al alcalde Daniel Quintero Calle, el 14 de abril de 2021, en la cual le solicitaron pronunciamiento sobre los posibles impedimentos para ejercer el efectivo control y vigilancia de los protocolos de bioseguridad de los comités promotores de revocatoria del mandato.

El 15 de abril de 2021, los integrantes del comité promotor de revocatoria "El pacto por Medellín te salvará, porque te amamos, te vamos a recuperar", recusaron al alcalde de Medellín para ejercer el control y vigilancia de los protocolos de bioseguridad que deben cumplir en la labor de recolección de apoyos ciudadanos.

A través de escrito del 5 de mayo de 2021, dirigido a los Registradores Especiales de Medellín, el alcalde Daniel Quintero Calle aclaró que de conformidad con las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud, la labor de vigilancia y control del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, corresponde a la secretaria de salud municipal. Por tal razón, manifestó que dio traslado a la titular de esa dependencia, quien puso de presente su impedimento para asumir esa labor.

Por medio de Resolución del 10 de mayo siguiente, el alcalde de Medellín declaró su impedimento para decidir el impedimento manifestado por la secretaria de salud municipal.

En atención a lo manifestado por el alcalde, los registradores especiales de Medellín remitieron el mismo 10 de mayo de 2021, a la Procuraduría

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

Regional de Antioquia, el escrito de recusación y el impedimento del alcalde.

La Procuraduría Regional de Antioquia, mediante auto del 18 de mayo de 2021, aceptó la declaración de impedimento del alcalde y dispuso que el Presidente de la República designara un Alcalde *ad hoc* para llevar a cabo la supervisión de los protocolos de bioseguridad dentro del proceso de revocatoria del mandato, así como para resolver sobre el impedimento declarado por la secretaria de salud municipal de Medellín.

El Presidente de la República expidió el Decreto No. 651 del 16 de Junio de 2021, mediante el cual designó al señor Juan Pablo Díaz Granados Pinedo (Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior), como alcalde *ad hoc* de Medellín para “...efectuar la vigilancia y control del cumplimiento de las medidas de bioseguridad para el manejo y control del Coronavirus COVID-19, en la actividad de recolección de apoyos adelantada por los comités promotores de las iniciativas de revocatoria del mandato, así como para decidir sobre el impedimento planteado por la secretaria de salud del mismo ente territorial...”. Además, se dispuso que el alcalde *ad hoc* debería tomar posesión del cargo en los términos del artículo 94 de la Ley 136 de 1994.

Dos días después, el 18 de junio de 2021, los Registradores Especiales de Medellín hicieron entrega de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos, a los voceros de los comités de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín.

Finalmente, estando en trámite esta acción de tutela, el día 24 de junio de 2021 se posesionó el alcalde *ad hoc* designado por el presidente de la República.

## **5.2 Las sentencias proferidas por jueces de tutela que ordenaron la entrega de los formularios de recolección de apoyos.**

En sus escritos de intervención, los integrantes del Comité Promotor “*El pacto por Medellín te salvará, porque te amamos, te vamos a recuperar*”, han insistido en que la acción de tutela instaurada por el señor José de Jesús Díaz y la medida previa decretada por este Despacho desconoce las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia a través de sentencias de tutela, en las que, de manera perentoria se dispuso que la Registraduría Nacional debía entregar los formularios de recolección de apoyos.

En efecto, dentro de las pruebas que reposan en el expediente, se destacan dos sentencias de tutela proferidas por el Tribunal Administrativo

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

de Antioquia. La primera de ellas fue proferida el 7 de mayo de 2021, por la Sala Quinta de Decisión, con ponencia de la Magistrada Vanessa Alejandra Pérez Rosales, dentro del trámite de segunda instancia de la acción de tutela instaurada por la señora Victoria Eugenia Cardona Betancur en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social, con radicado 05001-33-33-003-2021-00101-00. En su parte resolutive se lee lo siguiente:

*“PRIMERO: MODIFICAR el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, proferida el 23/3/2021 por el Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Medellín en la acción de tutela promovida por VICTORIA EUGENIA CARDONA BETANCUR identificada con cédula de ciudadanía No. 42.995.795 contra la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL con Nit. 899.999.040-4, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL con Nit. 900.474.727-4 –con vinculación del alcalde de MEDELLÍN, DANIEL QUINTERO CALLE identificado con cédula de ciudadanía No. 71.386.360; el cual quedará así:*

*TERCERO. ORDENAR a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL que, a más tardar en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie los trámites administrativos para implementar los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 666 de 2020 y sus modificaciones, elaborar y entregar los formularios a los promotores y continuar con el trámite del proceso de revocatoria del mandato contra el señor alcalde de MEDELLÍN, adelantando todas las gestiones necesarias para impulsar el proceso a la siguiente etapa; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. Para lo cual cuenta con el término máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de esta providencia”*

Y en la segunda sentencia del 11 de mayo de 2021, proferida por la Sala Tercera de Decisión, con ponencia del Magistrado Andrew Julián Martínez Martínez, dentro del trámite de segunda instancia de la acción de tutela instaurada por la señora Liliana Patricia Bastidas Valderrama en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio de Salud y Protección Social y Otro, con radicado 05001-33-33-003-2021-00106-00, se resolvió:

*“Primero: Modificar el numeral tercero de la sentencia proferida el 23 de marzo de 2021, proferida por el Juzgado Tercero (03) Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín (Ant), por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia. El cual quedará así:*

*Se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, a más tardar en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie los trámites administrativos para implementar los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 666 de 2020 y sus modificaciones, elaborar y entregar los formularios a los promotores y continuar con el trámite del proceso de revocatoria del mandato contra el señor alcalde de MEDELLÍN, adelantando todas las gestiones necesarias para impulsar el proceso a la siguiente etapa; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. Para lo cual cuenta con el término máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de esta providencia.”*



**Sentencia de Tutela**

Proceso

Accionante

Accionada

Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.

JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS

05001 33 33 033 2021 00195 00.

Como se desprende de la transcripción de la parte resolutive de ambos fallos, la orden a la Registraduría Nacional del estado civil consistió básicamente en dos actividades:

- i.) Adelantar los trámite administrativos para implementar los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 666 de 2020 y sus modificaciones y para elaborar los formularios de recolección de apoyos. Todo esto en un término de 48 horas y;
- ii). Realizar la entrega de los formularios de recolección de apoyos en un término de 15 días.

De la lectura aislada de las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia, podría pensarse en principio, que le asiste razón a los integrantes del Comité de revocatoria “*El pacto por Medellín te salvará, porque te amamos, te vamos a recuperar*” cuando se refieren a un presunto desconocimiento de lo resuelto por los jueces constitucionales. Sin embargo, no puede olvidarse que el trámite de revocatoria del mandato es un proceso complejo compuesto por una serie de etapas sucesivas en el que la validez de las anteriores permite la ejecución de las subsiguientes. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia SU-066/15<sup>28</sup>:

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

Precisamente, el hecho de que el proceso de revocatoria esté compuesto por etapas en las que intervienen distinto actores, es lo que explica que en los fallos de tutela proferidos en segunda instancia por distintas Salas de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, no se haya considerado el asunto que es objeto de debate en esta oportunidad; valga decir, el nombramiento y posesión de alcalde *ad hoc* de Medellín y la decisión sobre el impedimento de la funcionaria encargada de vigilar el

---

<sup>28</sup> Sentencia T-066 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

cumplimiento de los protocolos de bioseguridad en la tarea de recolección de apoyos ciudadanos.

Para el momento en que fueron interpuestas las referidas acciones de tutela, a comienzos del mes de marzo de 2021, el alcalde de Medellín no había sido recusado, ni la secretaria de salud había manifestado su impedimento. Y a pesar de que, dentro de las consideraciones del fallo de tutela proferido el 7 de mayo de 2021, se indicó que *“corresponde a la Registraduría asegurar que, en la vigilancia y cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, las autoridades de salud locales no impidan ni obstaculicen la etapa de recolección de firmas del proceso revocatoria directa y en su lugar, las autoridades de salud departamentales garanticen el desarrollo de las actividades”*<sup>29</sup>, ninguna orden fue impartida directamente a las autoridades de salud departamentales para que se encargaran de vigilar el cumplimiento de los protocolos.

Así las cosas, considera el Despacho que ante la evidencia de nuevos hechos que se presentaron en el proceso de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, con posterioridad a la radicación de las tutelas antes mencionadas, no existe impedimento alguno para efectuar el estudio sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por el aquí accionante, sin que ello implique el desconocimiento deliberado de las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

### **5.3 El estudio de vulneración de los derechos fundamentales invocados**

Asegura el accionante que la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de realizar la entrega de los formularios de recolección de apoyos para la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín vulnera sus derechos fundamentales a la salud y debido proceso administrativo. Ello, en la medida que, para la fecha en que se interpuso la tutela no había funcionario encargado de aprobar los protocolos de bioseguridad que deben implementar los comités de revocatoria.

Como se expuso en aparte anterior de esta providencia, el ejercicio del derecho fundamental a la participación política no ha sido ajeno a las restricciones introducidas con ocasión de la pandemia originada por el Coronavirus Covid-19. Prueba de ello, son los retrasos que han sufrido los procesos de revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores que se adelantan en todo el país, y que tuvieron su inicio en los primeros días del mes de enero del año 2021 con la inscripción de los distintos comités

---

<sup>29</sup> Folio 367, archivo 15 del expediente electrónico.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

promotores. En condiciones normales, dichos procesos estarían próximos a culminar la etapa de recolección de apoyos ciudadanos.

Sin embargo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, a quien por mandato legal corresponde la función de dirigir y organizar los procesos de participación ciudadana, decidió suspender desde el 1° de febrero de 2021, la entrega de los formularios para la recolección de apoyos hasta tanto el Ministerio de Salud, como máxima autoridad sanitaria del país definiera la conveniencia de dicha entrega y la adopción de los protocolos de bioseguridad para el desarrollo de esta actividad.

Para el caso concreto del proceso de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, el resultado de la consulta elevada por la Registraduría ante el Ministerio de Salud, derivó finalmente en la necesidad de nombrar un alcalde *ad hoc* que resuelva el impedimento de la secretaria de salud municipal para realizar la vigilancia en el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad.

Sin que sea del caso analizar en este fallo la legalidad de la suspensión decretada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, sí resulta necesario hacer claridad sobre las competencias asignadas tanto al alcalde *ad hoc* designado por el Presidente de la República, como a la secretaria de salud del municipio de Medellín, a efectos de resolver sobre la vulneración de los derechos fundamentales invocados. Ello, por cuanto del escrito de tutela, así como de las intervenciones de las partes vinculadas, se advierte cierto grado de confusión en este aspecto.

Del contenido del artículo 2° del Decreto 539 del 13 de abril de 2020<sup>30</sup> y el artículo 8° de la Resolución 777 del 2 de junio de 2021<sup>31</sup>, ambas expedidas por el Ministerio de Salud, en concordancia con el concepto emitido por esa misma cartera ministerial el 7 de abril de 2021, se desprende que:

- i) Al alcalde *ad hoc* le corresponde resolver el impedimento manifestado por la secretaria de salud de la alcaldía de Medellín y;
- ii) A la secretaria de salud de la alcaldía de Medellín o la persona que finalmente sea designada en este cargo -de aceptarse el impedimento-, le

---

<sup>30</sup> Artículo 2 (...) La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.

<sup>31</sup> **Artículo 8. Vigilancia y cumplimiento.** La vigilancia y cumplimiento de las normas dispuestas en esta resolución estará a cargo de las secretarías municipales, distritales y departamentales competentes según el sector, o la entidad que haga sus veces, sin perjuicio de la función de vigilancia sanitaria que deben realizar las secretarías de salud municipales, distritales y departamentales quienes, en caso de incumplimiento deberán informar a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, para que se adelanten las acciones correspondientes en el marco de sus competencias .

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

competete la vigilancia en el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad implementados por los comités de revocatoria en la tarea de recolección de apoyos ciudadanos.

Debe quedar claro, en todo caso, que al alcalde *ad hoc* de Medellín no le compete la vigilancia de los protocolos, como erróneamente quedó consignado en el Decreto 651 del 16 de junio de 2017, que dispuso su designación y en donde expresamente se dijo que le correspondía *“efectuar la vigilancia y control del cumplimiento de las medidas de bioseguridad para el manejo y control del Coronavirus COVID-19, en la actividad de recolección de apoyos adelantada por los comités promotores de las iniciativas de revocatoria del mandato”*. La razón que tiene el despacho para realizar esta afirmación, es que se trata de una transcripción literal de lo resuelto por la Procuraduría Regional de Antioquia en el Auto E-2021-208888 D-2021-1878185 del 18 de mayo de 2021.

Si se revisa en detalle la relación de escritos presentados por el Alcalde de Medellín ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, se podrá advertir que, en momento alguno el mandatario municipal se declaró impedido o aceptó la recusación contra él formulada para vigilar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad. El alcalde solo se declaró impedido para aceptar el impedimento manifestado por la secretaria de salud y fue en esos términos que suscribió la Resolución 202150044444 del 10 de mayo de 2021.

De esta manera, se insiste, a pesar de lo resuelto por la Procuraduría Regional de Antioquia y por el Presidente de la República, por disposición del Decreto 539 de 2020 y las Resoluciones expedidas por el Ministerio de salud, la vigilancia de los protocolos de bioseguridad es una competencia exclusiva de las secretarías de salud municipales, sin que pueda entenderse el contenido del Decreto 651 de 2021, como una asignación de funciones adicionales por parte del Presidente, pues no era ese el propósito del mencionado acto administrativo.

Ahora, entrando en materia sobre la actuación de la Registraduría que se cuestiona en este trámite constitucional, se encuentra probado con los documentos aportados, que el 18 de junio de 2021 se hizo entrega a los comités de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos.

Y para el día en que se presentó la acción de tutela, el 21 de junio de 2021<sup>32</sup>, el alcalde *ad hoc* de Medellín no se había posesionado en el cargo para el cual fue designado. Como tuvo oportunidad de estudiarse en el

---

<sup>32</sup> Ver acta de reparto en archivo 02 del expediente electrónico.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

acápites considerativos, un empleado público solo puede entrar a ejercer sus funciones, una vez ha prestado el juramento respectivo y tomado posesión del cargo. Lo anterior significa en la práctica, que la función para la cual fue designado el alcalde *ad hoc* -resolver el impedimento de la secretaria de salud de la alcaldía de Medellín- tampoco había sido cumplida para esta última fecha.

De conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se manifiesta un impedimento, la actuación a cargo del funcionario se suspende hasta cuando se decida. Es por ello que, en atención al impedimento declarado por la secretaria de salud de la alcaldía de Medellín, la entrega de formularios para la recolección de apoyos ciudadanos para la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, se encuentra suspendida hasta tanto el alcalde *ad hoc* defina el impedimento.

Si bien es cierto, como lo indican los integrantes del Comité de revocatoria “*El pacto por Medellín te salvará, porque te amamos, te vamos a recuperar*” en sus escritos de intervención, la vigilancia de los protocolos no está prevista en la ley como un requisito para la recolección de apoyos ciudadanos, no puede dejarse de lado que la situación actual de la pandemia ocasionada por el Coronavirus Covid -19 atraviesa por el tercer pico desde sus inicios en el mes de marzo de 2020, en cuanto a números de contagios, fallecimientos y porcentaje de ocupación de unidades de cuidados intensivos, superior al 95%.

Es por eso que la labor de vigilancia de los protocolos de bioseguridad en la recolección de apoyos ciudadanos reviste especial importancia. De su efectivo cumplimiento dependerá en buena medida el control y reducción del número de contagios por el virus, no solo entre quienes participan activamente en el proceso revocatorio, sino también, entre la totalidad de los habitantes de la ciudad de Medellín. De esta manera se garantiza el derecho a la salubridad pública, el cual, pese a no ser un derecho fundamental, sí está en conexión directa con otros derechos como la vida y la salud, lo que hace procedente su protección por la vía de la tutela.

Así las cosas, considera el Juzgado que la decisión de los Registradores Especiales de Medellín, de hacer entrega de los formularios de recolección de apoyo, sin contar con funcionario que vigile el cumplimiento de los protocolos vulnera el derecho al debido proceso administrativo y la salud pública, en conexidad con el derecho a la salud y la vida.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

Para proteger los derechos fundamentales vulnerados en el presente caso, deben tenerse en cuenta las particularidades del proceso de revocatoria del mandato expuestas anteriormente. Es por ello que, no obstante haber sido la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien desconoció los derechos aquí invocados, las órdenes que impartirá el Juzgado estarán dirigidas a los voceros promotores de los comités de revocatoria y al alcalde *ad hoc* de Medellín, en atención a la etapa en que se encuentra actualmente el mencionado proceso.

El Juzgado confirmará la medida provisional decretada en auto del 22 de junio de 2021, que ordenó la suspensión de la recolección de apoyos ciudadanos y la mantendrá hasta la fecha en que el alcalde *ad hoc* de Medellín informe por escrito a los voceros de los comités de revocatoria del mandato, sobre la resolución del impedimento de la secretaria de salud. Y en caso de ser aceptado el impedimento, hasta el día siguiente de la posesión del servidor que deberá cumplir las funciones de vigilancia en el cumplimiento de los protocolos.

Como quiera que para la resolución de los impedimentos, la autoridad competente cuenta con un término de diez días hábiles y, que para la fecha de esta providencia ya han transcurrido 6 días desde el momento del recibo del impedimento por parte del alcalde *ad hoc* según lo informó este último a través de sus redes sociales<sup>33</sup>, se le instará para que resuelva la actuación a su cargo dentro de los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Asimismo, se le ordenará que, en caso de ser aceptado el impedimento, informe por escrito a los voceros de los respectivos comités sobre la fecha a partir de la cual tomará posesión del cargo el servidor que será designado como secretario/a de salud *ad hoc* para la vigilancia en el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad.

Se desvinculará del presente trámite de tutela a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, al evidenciarse que no existió conducta por acción u omisión, que constituya vulneración de los derechos fundamentales aquí protegidos.

### **5.3.1 Decisión sobre la pretensión de anulación de los apoyos ciudadanos recogidos por los comités de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín**

En relación con la pretensión del accionante referida a que se revoque la entrega de los formularios y se deje sin efectos las firmas recogidas por los comités de revocatoria, conviene recordar que el proceso de revocatoria del mandato, es un mecanismo de participación ciudadana, cuya

---

<sup>33</sup> Twitter: @diazgranadosjp

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

regulación está condicionada por la reserva de ley estatutaria en virtud de lo establecido en el artículo 152 de la Constitución Política. Quiere decir ello, por ejemplo, que en materia de anulación de apoyos ciudadanos será la misma ley la que establezca los casos en que ello proceda. Así lo ha señalado la Corte Constitucional al indicar que, “...en el caso de las funciones electorales, y en particular de los mecanismos de participación, la ley estatutaria debe regular sus elementos esenciales y todos aquellos aspectos permanentes para su ejercicio, lo cual incluye asuntos que podrían ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral”<sup>34</sup>.

En la medida que la situación fáctica que dio origen a la interposición de esta acción de tutela, no está prevista dentro de las causales de anulación de apoyos contenidas en el artículo 13 de Ley 1757 de 2015, al Juez constitucional le está vedado adicionar causales o encuadrar hechos a las taxativamente consagradas. En criterio de este Despacho, la suspensión en la recolección de apoyos ciudadanos hasta tanto se resuelva el impedimento o se poseione el servidor que hará las veces de secretario/a de salud de Medellín, se erige como la solución más efectiva para la protección de los derechos fundamentales que aquí se tutelan, sin afectar en mayor medida el derecho fundamental a la participación política de quienes participan en el proceso de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín.

Por tal razón, se negará la pretensión de anular los apoyos ciudadanos recogidos por los comités de revocatoria.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y TRES ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Constitución y la Ley;

### III. FALLA

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso administrativo y la salubridad pública en conexidad con el derecho a la salud y la vida, invocados por el señor José de Jesús Serna Díaz, vulnerados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la medida provisional decretada en auto del 22 de junio de 2021, por las razones expuestas.

---

<sup>34</sup> Sentencia SU-077/18.

**Sentencia de Tutela**

Proceso  
Accionante  
Accionada  
Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.  
JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503  
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS  
05001 33 33 033 2021 00195 00.

**TERCERO: ORDENAR** a los Comités de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, denominados “*El pacto por Medellín te salvará; porque te amamos, te vamos a recuperar*” y “*Depende también de ti darle amor a Medellín, Firma por Medellín*”, que mantengan suspendida la recolección de apoyos ciudadanos hasta la fecha en que el alcalde *ad hoc* de Medellín informe por escrito a sus voceros sobre la resolución del impedimento de la secretaria de salud municipal. En caso de ser aceptado el impedimento, la suspensión se mantendrá hasta el día de la posesión del servidor que deberá cumplir las funciones de vigilancia en el cumplimiento de los protocolos y se reanudará la recolección al día siguiente.

**CUARTO: INSTAR** al alcalde *ad hoc* de Medellín Juan Pablo Díaz Granados Pinedo, que resuelva el impedimento manifestado por la secretaria de salud de Medellín, dentro de los términos perentorios establecidos en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

**QUINTO: ORDENAR** al alcalde *ad hoc* de Medellín que, una vez resuelva el impedimento declarado por la secretaria de salud de Medellín y, en caso de ser aceptado informe de manera inmediata a los Registradores Especiales de esta ciudad y a los respectivos comités de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín, sobre la fecha a partir de la cual tomará posesión del cargo el servidor que será designado como secretario/a de salud *ad hoc* para la vigilancia en el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad en el proceso de recolección de apoyos ciudadanos.

**SEXTO:** Los Comités de revocatoria y el alcalde *ad hoc* deberán informar al Despacho del cumplimiento de las órdenes impartidas en los numerales anteriores, dentro de los términos contenidos en los mismos.

**SÉPTIMO: NEGAR** las demás pretensiones, por lo expuesto en la parte considerativa.

**OCTAVO: DESVINCULAR** del presente trámite a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior.

**NOVENO: NOTIFÍQUESE** esta providencia a los interesados por el medio expedito que garantice su cumplimiento, de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**DÉCIMO:** De acuerdo con lo establecido en el inciso 1° del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la presente providencia puede impugnarse dentro de los **TRES (3) DÍAS SIGUIENTES A SU NOTIFICACIÓN.**



**Sentencia de Tutela**

Proceso

Accionante

Accionada

Radicado

ACCIÓN DE TUTELA.

JOSÉ DE JESÚS SERNA DÍAZ, C.C. N° 3.594.503

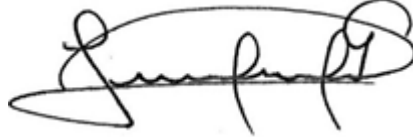
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTROS

05001 33 33 033 2021 00195 00.

**DÉCIMO PRIMERO:** Si esta decisión no fuere impugnada, se remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, según lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Una vez surtido el anterior trámite, se archivará de manera definitiva el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JORGE WILDER GIL OSPINA**  
**Juez**

Dfem