**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2019**

“**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1757 DEL 06 DE JULIO DE 2015 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE REVOCATORIA DE MANDATO DE ALCALDES Y GOBERNADORES**”.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo Primero. Objeto.** El objeto de la presente ley es asegurar el respeto de derechos fundamentales en el marco regulatorio de la revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores.

**Artículo Segundo.** Modifíquese el artículo 65 de la ley 134 del 31 de mayo de 1994, el cual quedará así:

***Artículo 65. Motivación de la revocatoria.****El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que fundamentan la insatisfacción general de la ciudadanía por el incumplimiento del plan de desarrollo territorial.*

**Artículo Tercero.** Modifíquese el artículo 6 de la ley 1757 del 06 de julio de 2015, el cual quedará así:

***Artículo 6. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana.****En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:*

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

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

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

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

*Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.*

*Para el caso de la revocatoria de mandato, luego de que la Registraduría verifique y acredite el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, notificará personalmente tal acreditación al alcalde o gobernador, según sea el caso, siguiendo las reglas del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

***Parágrafo 1.****Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.*

***Parágrafo 2.****La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.*

**Artículo Cuarto.** Modifíquese el artículo 11° de la ley 1757 del 06 de julio de 2015, el cual quedará así:

***Artículo 11.******Entrega de los formularios y estados contables.*** *Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado**Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el**número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.*

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

*Será el Consejo Nacional Electoral, a través del Fondo Nacional de Financiación Política, el encargado de recibir, revisar y expedir, dentro de los diez (10) días siguientes a su radicación, la certificación correspondiente de los estados contables presentados por el promotor o comité promotor*.

*En el caso en el que el Fondo Nacional de Financiación Política, luego de revisar la información contable de que habla el inciso anterior, encuentre alguna inconsistencia, oficiará por una única vez al promotor o comité promotor, quien tendrá diez (10) días para realizar las correcciones a que hubiere lugar, luego de la cual empezarán a contarse diez (10) días adicionales para que la autoridad electoral emita una certificación relacionada con la información recibida.*

*El procedimiento para la presentación, revisión y certificación de estados contables indicado en los incisos segundo y tercero del presente artículo se aplicará a los comités debidamente inscritos que promuevan el voto negativo o la abstención ante la iniciativa de revocatoria de mandato.*

**Artículo Quinto.** Modifíquese el artículo 33° de la ley 1757 del 06 de julio de 2015, el cual quedará así:

***Artículo 33. Decreto de convocatoria.****Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del Concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.*

*a) El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que trata el artículo*[*22*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html#22)*de la presente ley. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referendos constitucionales con otros actos electorales. Cuando se inscriba más de una propuesta de referendo sobre el mismo tema y obtenga el número de apoyos requeridos, el votante podrá decidir sobre cualquiera de ellos, evento en el cual la autoridad electoral pondrá a su disposición cada una de las iniciativas en forma separada;*

*b) La revocatoria del mandato se realizará en la fecha única anual que para tal mecanismo de participación ciudadana estipule dentro del calendario electoral la Registraduría nacional;*

*c) La Consulta Popular se realizará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva o del vencimiento del plazo indicado para ello;*

*d) El plebiscito se realizará en un término máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente;*

*e) La Consulta Popular para convocar una Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional.*

*Parágrafo primero. Cuando aplique, la elección de dignatarios a la Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de promulgación de los resultados de la Consulta Popular por parte del Consejo Nacional Electoral.*

*Parágrafo segundo. En todo caso, para establecer la fecha única a la que se refiere el literal b) del presente artículo, la Registraduría nacional deberá tener en cuenta lo indicado en el numeral 1° del artículo 64 de la ley 134 de 1994, modificado por el artículo 1° de la ley 741 de 2002.*

**Artículo Sexto. *Audiencia pública para promover el voto informado.*** *En el evento en el que el Registrador certifique un número de apoyos válidos igual o superior al mínimo exigido por la constitución y la ley para el mecanismos de revocatoria de mandato, y previo a la jornada electoral en la cual se decida la continuidad del alcalde o gobernador, el Consejo Nacional Electoral deberá convocar al mandatario, a los comités debidamente inscritos y a la ciudadanía en general a una audiencia pública que se deberá realizar dentro de la correspondiente circunscripción, como una instancia que garantice la ilustración y la defensa.*

*El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la celebración de la audiencia pública.*

***Parágrafo 1°.****En ningún momento se deberá tener a la audiencia pública como una instancia de la cual se decida la continuidad del proceso de revocatoria de mandato.*

***Parágrafo 2°.****La autoridad electoral garantizará la publicidad y difusión de la audiencia, utilizando para ello los medios de comunicación radial y escrito de circulación local o regional, según corresponda.*

**Artículo Séptimo. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**HECTOR VERGARA SIERRA JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ**

H. Representante a la Cámara H. Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2019**

“**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1757 DEL 06 DE JULIO DE 2015 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE REVOCATORIA DE MANDATO DE ALCALDES Y GOBERNADORES**”.

1. **INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

El artículo 150° de la Constitución Política establece:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes (…)”.*

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154° lo que sigue:

*“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo*[*156*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#156)*, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (…).”* (Subrayado fuera de texto).

En el desarrollo legal, la Ley 5ta de 1992 estableció en su artículo 140º, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:

*Pueden presentar proyectos de ley:*

*1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*

*2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.*

*3. La Corte Constitucional.*

*4. El Consejo Superior de la Judicatura.*

*5. La Corte Suprema de Justicia.*

*6. El Consejo de Estado.*

*7. El Consejo Nacional Electoral.*

*8. El Procurador General de la Nación.*

*9. El Contralor General de la República.*

*10. El Fiscal General de la Nación.*

*11. El Defensor del Pueblo.*

 *(Subrayado fuera de texto).*

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

El objeto de la presente iniciativa es fortalecer la figura del mecanismo de participación ciudadana de la revocatoria de mandato, otorgándoles garantías en el ejercicio de sus derechos a los integrantes del comité promotor, al mandatario al cual se pretende revocar y a la comunidad que tomará la decisión de fondo. Adicionalmente, se atenderá lo decidido por la Corte Constitucional en sentencia SU-077 del 08 de agosto de 2018.

Desde el preámbulo del texto constitucional se intuye que la relación Estado – ciudadano se desarrolla dentro de un marco participativo y democrático, estableciendo en su artículo primero la declaratoria de Colombia como un Estado democrático y participativo y estableciendo en el artículo segundo como uno de los fines del mismo el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. El constituyente de 1991 añadió la participación ciudadana como principio fundamental en el derecho constitucional colombiano y como medida de fortalecimiento de la democracia, en pro de mejorar la gobernabilidad, sin olvidar el poder que sobre el constituyente primario recae.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana estipulados desde la misma Constitución Política encontramos la revocatoria de mandato, una disposición considerada por la doctrina como instrumento de democracia directa que resurgió luego de la crisis de la democracia representativa suscitada después de la segunda guerra mundial.

Colombia acogió en su ordenamiento jurídico una herramienta que, tal como lo estipula la real academia de la lengua española, permite que el mismo pueblo *deje sin efecto una concesión, un mandato o una resolución,* siempre, claro está, con la existencia previa de razones objetivas y respetando en todo caso los derechos de la persona que haya sido elegida como gobernante de la entidad territorial.

No obstante lo anterior, desde la expedición de la Ley 134 de 1994, el desconocimiento de la figura y la poca eficacia de la misma se han convertido en una constante que ha llevado al legislador a tomar medidas en pro de mejorar y facilitar el trámite (Ley 741 de 2002 y Ley 1757 de 2015). Precisamente por la importancia del mecanismo de participación ciudadana y los derechos fundamentales que en ella confluyen el estudio y la disertación a cerca de la revocatoria de mandato no ha cesado, prueba de ello es lo ocurrido en el caso de la iniciativa presentada en contra del alcalde mayor de la ciudad de Bogotá D.C., elegido para el periodo 2015 – 2019, evento en el cual se presentó una revisión por parte de la Corte Constitucional que culminó con la expedición de la Sentencia SU-077 del 08 de agosto de 2018, Magistrada sustanciadora Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, de la cual surgieron una serie de análisis importantes por los cuales el alto tribunal constitucional en su artículo tercero ordena “***EXHORTAR*** *al Congreso de la República para que adopte las disposiciones estatutarias que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales en tensión y, en particular, de defensa y de información, en el marco del mencionado mecanismo de participación ciudadana.”*

Dentro de los apartes de la sentencia de unificación, la corte indica que al analizar a la revocatoria de mandato *“…se debe tener en cuenta que se trata de un mecanismo de participación estrechamente vinculado al instituto del voto programático, puesto que es a partir de la verificación del incumplimiento del programa de gobierno que se expresa un criterio objetivo que sustenta la insatisfacción de la ciudadanía”,* lo que lleva a pensar que, a juicio de la corte, esa insatisfacción ciudadana en la que se soporta la iniciativa del mecanismo de participación ciudadana se sustenta en el incumplimiento del programa de gobierno, para ello, continúa el alto tribunal diciendo que *“…debe estarse ante la presencia de hechos igualmente objetivos y expresos, que sustenten las causales de revocatoria y que sean debidamente conocidos tanto por los ciudadanos como por el mandatario elegido. Así pues, en este mecanismo de participación se deben ponderar dos contenidos constitucionales en tensión: de un lado, el principio democrático representado en el mandato conferido al elegido y, de otro, el derecho al voto libre de la ciudadanía. A su vez, la resolución de la mencionada tensión está vinculada a la vigencia de dos principios constitucionales de aplicación normativa directa cuya eficacia y exigibilidad es obligatoria, estos son, los derechos a la información y de defensa.*

De la sentencia ya mencionada se desprende, además, que es sumamente importante que el mandatario al cual se pretende revocar tenga las suficientes garantías procesales para defenderse y controvertir los supuestos incumplimientos de su programa de gobierno, situación que, además de respetar con plenitud el derecho a la defensa y al debido proceso, permite al electorado tener la suficiente información e ilustración para formar su opinión en relación a las razones expuestas para que se continúe con el mecanismo o, tal como lo expresa la corte, *“…esas instancias no solo son necesarias para que el mandatario local respectivo exprese las razones que contrasten los motivos de revocatoria, sino también que a partir de ese contraste se permita que los electores conozcan y valoren ambos extremos de la discusión y, de esta manera, se propicie el voto informado.”*

Para dar cumplimiento a lo anterior, la corte considera que *“del derecho fundamental de defensa se deriva la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, de garantizar que el elegido cuente con instancias de conocimiento y controversia de las razones que sustentan las iniciativas de revocatoria del mandato, las cuales deberán llevarse a cabo con posterioridad a su inscripción y antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos”,* lo que se traduce en que se deberá crear un espacio dentro del trámite ya establecido, en el cual las partes tengan la oportunidad de presentar, soportar y controvertir las pruebas, siendo necesaria la existencia probada de razones objetivas (a juicio de la autoridad electoral) para que se pueda continuar con el trámite de recolección de apoyos (firmas) y, de cumplir con el número necesario, seguir con la convocatoria al debate en el cual el mismo pueblo elector decida la continuidad o no del mandatario elegido.

Ahora bien, en la medida en la que el Consejo Nacional Electoral solo está facultado para expedir aspectos técnicos y de detalle, debe ser el mismo órgano legislativo el que por sus competencias constitucionales para la regulación de mecanismos de participación ciudadana, debe expedir o modificar la norma estatutaria, respetando en todo momento derechos como el debido proceso o a la defensa que adicionalmente propician una información completa para el voto informado de los que al final van a decidir la continuidad del mandatario.

Por todo lo anterior y en vista de que se creó un precedente jurisprudencial que muestra deficiencias y aspectos no regulados en la normatividad actual que podría afectar derechos fundamentales y futuras iniciativas de revocatoria de mandato, además de responder ante la exhortación realizada por la corte constitucional en el artículo tercero de la sentencia SU-077 del 08 de agosto de 2018, es necesario modificar la ley 1757 del 06 de julio de 2015, adecuando el articulado de la misma en el sentido indicado en los párrafos anteriores.

1. **ANTECEDENTES**

**III.I. MARCO NORMATIVO Y PROCEDIMIENTO ACTUAL**

Desde la Constitución Política de 1991, Colombia se ha consolidado como un país que cuenta con una democracia participativa-representativa que ha perdurado a lo largo de los años, es por esto que uno de los objetivos de la Constitución es aumentar la participación de la ciudadanía con respecto a los niveles de gobierno, en especial el nivel subnacional. Con esta premisa, se crearon los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 103 de la Constitución Política (a excepción del voto popular), y reglamentados inicialmente por la Ley 134 de 1994. Así mismo, mediante la Ley 1757 de 2015 fueron complementados y modificados.

El mecanismo de participación ciudadana de la revocatoria de mandato, objeto de este proyecto de ley estatutaria, es definido por la Ley 134 de 1994 como: *“un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”,* lo que quiere decir que su justificación es producto de la posible insatisfacción general de la ciudadanía con el mandatario relacionado con el incumplimiento del programa de gobierno, lo que sitúa a este mecanismo dentro de una medida de origen popular; es decir, es promovido o presentado directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas.

La revocatoria de mandato tiene fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 259 de la Constitución Política de Colombia, desarrollado por la Ley 134 de 1994, con la salvedad de que se le hicieron modificaciones procedimentales con la Ley 741 de 2002, y otras modificaciones con la Ley 1757 de 2015 (Estatuto de participación ciudadana).

Según la legislación vigente, el procedimiento correspondiente a la Revocatoria de Mandato es el siguiente:

1. Que haya transcurrido al menos un año contado a partir de la posesión del respectivo mandatario. Período de tiempo estipulado para evidenciar cumplimiento o no de Plan Municipal de Desarrollo o Plan Departamental de Desarrollo. Así mismo, la Corte Constitucional ha considerado que por razones de eficiencia administrativa, no pueden proceder trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente al Gobernador o al Alcalde, tal como se estipula en el parágrafo 1° del artículo sexto de la Ley 1757 de 2015.
2. Presentar por escrito ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocar el mandato, esto mediante un comité promotor y posteriormente acompañado de un número de apoyos ciudadanos. El número de firmas no debe ser inferior al 30% del total de votos que obtuvo el gobernante que se pretende revocar.
3. Antes de la modificación realizada a la Ley 134 de 1994, los apoyos ciudadanos solo podían provenir de personas que hubieran participado en las elecciones del mandatario a revocar, situación que varió con la Ley 741 de 2002, donde se establece que cualquier ciudadano mayor de edad que se encuentre registrado en el censo electoral pueda consignar su apoyo ciudadano. Lo anterior tiene fundamento adicional en la sentencia C-179/2002 de la Corte Constitucional, la cual considera que dentro del proceso de revocatoria del mandato no es válido limitar el derecho de participación únicamente a las personas que habían intervenido en las elecciones y en consecuencia lo amplió a toda la ciudadanía.
4. Luego de radicadas las firmas, se procede a la revisión de estas con pruebas de grafología por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para la revisión de los apoyos la autoridad electoral cuenta con 45 días a partir de la fecha del radicado de las firmas.
5. Revisados los formularios, la Registraduría expedirá certificación que acredite o desacredite el cumplimiento de los apoyos ciudadanos requeridos. En caso de que se expedida la certificación de cumplimiento.
6. La Registraduría Nacional, dentro de los 8 días siguientes a la certificación de los apoyos ciudadanos necesarios, fijará la fecha en la que serán convocados a la votación de la revocatoria dentro de un plazo no superior a 2 meses contados a partir de dicha certificación.
7. La Ley 1757 de 2015 indica que, además de la certificación de las firmas, para la fijación de la fecha de la jornada electoral, es necesario que el comité promotor de la revocatoria de mandato haya dado cumplimiento a la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de campaña y que de la revisión de los mismos no se evidencie una superación de los topes de gastos fijados por el Consejo Nacional Electoral.

Verificación de requisitos por parte de la Registraduría (Art. 6 Ley 1757/15)

En caso en el que se solicite al CNE por razones de fuerza mayor

6 meses

Recolección de apoyos (30% votos obtenidos).

3 meses

8 días

Diligenciamiento del formulario de inscripción

Entrega de informes de ingresos y gastos en la recolección de firmas

15 días

Presentación de apoyos ciudadanos

* Registro
* Publicación en página web

45 días

Verificación de apoyos

Si cumple

8 días

Se archiva

Fijación fecha para jornada electoral

No cumple

Si no se ha cumplido el plazo para la recolección de apoyos: 1 mes más

Hasta aquí, el proceso de revocatoria habrá superado su primer paso formal: la inscripción de la iniciativa y recolección de los apoyos ciudadanos. El siguiente paso, es el de la jornada electoral a la que se convoca a la ciudadanía, evento en el cual se necesita una serie de requisitos para su aprobación:

1. Cumplir con un umbral mínimo de participación ciudadana. Según la Ley 1757 de 2015, la validez del acto de revocatoria depende de que en él participe un número mínimo de votantes que le otorguen legitimidad. El umbral establecido por la ley corresponde al 40% de la votación válida registrada el día en que se eligió al mandatario que se pretende revocar.
2. Aprobación por parte de la mitad más uno de los ciudadanos que participaron en la votación de la revocatoria. Es decir, se necesita que la mitad más uno de los sufragantes elijan la opción “sí”.

En caso en que se cumplan todos los requisitos hasta aquí expuestos, el mecanismo de participación ciudadana tiene efectos inmediatos que se traducen en las siguientes acciones:

1. El Registrador Nacional comunicará al Presidente o Gobernador, según el caso, para que proceda a remover del cargo al funcionario revocado. En el caso de la revocatoria de un gobernador, será el Presidente el encargado de removerle del cargo y, en el caso de la revocatoria de un alcalde, el encargado será el Gobernador, quienes igualmente tendrán el deber de suplir la vacancia temporal mediante una terna que presentaría el partido o movimiento político que avaló al funcionario revocado.
2. Se deberá convocar a elecciones dentro de los 30 días siguientes donde se presenten nuevos candidatos.

Es importante aclarar en este punto que cuando al funcionario revocado le faltasen menos de 18 meses para la terminación de su mandato, el Presidente o el Gobernador, según el caso, deberá suplir la vacancia de manera definitiva seleccionando una persona de la terna enviada por el partido al que pertenecía el mandatario, sin que se realicen nuevas elecciones. (Artículos 303 y 314 de la Constitución Política modificados por la Ley 741 de 2002).

**III.II. USO DEL MECANISMO DESDE SU CREACIÓN**

**III.II.I PRIMEROS VEINTE AÑOS DEL MECANISMO**

A partir de datos oficiales y con revisando el libro de la Misión de Observación Electoral (2012) *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones*, desde 1991 hasta junio 2012, en Colombia se habían tramitado un total de 132 iniciativas de Revocatoria de Mandato. De las 132 propuestas, 130 eran dirigidas a revocar a alcaldes mientras que tan solo en dos oportunidades se dirigió contra gobernadores, cómo se observa en el cuadro siguiente:



Fuente: MOE (2012)

Adicionalmente, y con el fin de brindar un panorama actual, según el periódico El Tiempo, a Mayo de 2017 se encontraban en trámite 107 procesos de Revocatoria de Mandato en Colombia, incluso el CNE estuvo a punto de suspender los procesos en curso debido a que se argumentaba que muchos no contaban con justificación suficiente (El Tiempo, 2017). Esto nos proporciona un consolidado de 239 iniciativas de Revocatoria de Mandato presentadas en Colombia desde su creación hasta mayo de 2017.

Sobre el comportamiento de las iniciativas de Revocatoria de Mandato es pertinente resaltar que antes de la reforma de 2002 se presentaron 34 trámites de revocatoria y, luego de la reforma de 2002 fueron radicadas 96 iniciativas, lo que representa un incremento del 182% luego de la reducción de los requisitos establecidos con la transformación normativa.De las 130 iniciativas que se habían presentado hasta 2012, 98 (es decir el 75%) no lograron superar la etapa de recolección de firmas; las restantes 32, equivalentes al 25%, cumplieron las condiciones estipuladas para el mínimo de apoyos, alcanzando la etapa de votación. Sin embargo ninguna de ellas condujo en su momento a la revocatoria de los gobernantes.

Solo hasta el día 29 de Julio de 2018 tuvo lugar la primera Revocatoria de Mandado exitosa en la historia de Colombia, ocurrida en Tasco (Boyacá) municipio de 6.200 habitantes. El mandatario de turno había sido elegido con 1.123 votos, y el comité promotor logró reunir el apoyo de más de 1.609 votos a favor de la iniciativa.

**III.II.II RESULTADOS DE LAS ÚLTIMAS REVOCATORIAS DE MANDATO**

Revisando los resultados de las revocatorias de mandato realizadas en los últimos dos años, según datos publicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la abstención (a excepción de lo ocurrido en el Municipio de Tasco) ha sido la gran protagonista en cada evento de esta naturaleza. Lo anterior demuestra la escasa información a los ciudadanos en cuanto al por qué de la iniciativa y de la necesidad de la utilización del mecanismo de la revocatoria de mandato, creándose una percepción generalizada y poco atractiva de un enfrenamiento meramente político entre las administraciones de turno y sus rivales políticos.

En al año 2017 se celebraron 12 jornadas para decidir la revocatoria de mandato de alcaldes (sin contar la suspendida en el municipio de Sogamoso) así:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **DEPARTAMENTO / MUNICIPIO** | **FECHA** | **POTENCIAL ELECTORAL** | **UMBRAL** | **TOTAL VOTACIÓN** | **% PARTICIPACIÓN** |
| 1 | Cesar / El Copey | 21/05/2017 | 22.473 | 5.839 | 3.821 | 17,00% |
| 2 | N. de Santander / Ocaña | 21/05/2017 | 76.946 | 18.418 | 17.354 | 22,55% |
| 3 | Sucre / San Benito Abad | 04/06/2017 | 18.639 | 5.654 | 4.913 | 26,36 |
| 4 | Tolima / Icononzo | 02/07/2017 | 8.438 | 2.046 | 801 | 9,49% |
| 5 | Santander / Barrancabermeja | 02/07/2017 | 169.907 | 44.242 | 16.902 | 9,95% |
| 6 | Bolívar / El Carmen de Bolívar | 09/07/2017 | 54.384 | 13.289 | 6.197 | 11,39% |
| 7 | Sucre / Palmito | 09/07/2017 | 9.850 | 2.944 | 1.586 | 16,10% |
| 8 | Vichada / Puerto Carreño | 30/07/2017 | 17.942 | 3.604 | 1.906 | 10,62% |
| 9 | Magdalena / Sitio Nuevo | 30/07/2017 | 18.165 | 4.524 | 2.659 | 14,64% |
| 10 | Magdalena / Remolino | 13/08/2017 | 7.095 | 2.033 | 1.645 | 23,18% |
| 11 | Boyacá / Sogamoso(Suspendidas) |  |  |  |  |  |
| 12 | Caldas / Villa María) | 10/09/2017 | 38.484 | 8.909 | 3.726 | 9.68% |
| 13 | Cundinamarca / Girardot | 24/09/2017 | 83.141 | 19.250 | 9.064 | 10,90% |
| **Promedio participación** | **15,15%** |

En al año 2018 se celebraron 8 jornadas para decidir la revocatoria de mandato de alcaldes, así:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **DEPARTAMENTO / MUNICIPIO** | **FECHA** | **POTENCIAL ELECTORAL** | **UMBRAL** | **TOTAL VOTACIÓN** | **% PARTICIPACIÓN** |
| 1 | Bolívar / El peñón | 24/06/2018 | 6.360 | 1.604 | 382 | 6,00% |
| 2 | Córdoba / San Pelayo | 15/07/2018 | 36.179 | 10.051 | 1.856 | 5,13% |
| 3 | Boyacá / Sogamoso | 29/07/2018 | 92.303 | 22.204 | 3.480 | 3,77% |
| 4 | Boyacá / Tasco | 29/07/2018 | 4.816 | 1.382 | 1.658 | 34.42% |
| 5 | Meta / Cumaral | 12/08/2018 | 16.827 | 4.325 | 2.162 | 12,84% |
| 6 | Bolívar / Cicuco | 19/08/2018 | 10.062 | 2.684 | 1.088 | 10,81% |
| 7 | Cundinamarca / La Calera | 09/09/2018 | 22.033 | 5.203 | 3.838 | 17,42% |
| 8 | Tolima / Herveo | 16/09/2018 | 5.814 | 1.464 | 17 | 0.29% |
| **Promedio participación** | **11.33%** |

**III.III COSTO DE LAS REVOCATORIAS DE MANDATO EN COLOMBIA**

El organizar y llevar a cabo una jornada democrática para que la ciudadanía manifieste su voluntad de revocar o no el mandato de su gobernante representa unos gastos para la nación a través de la organización electoral, sin olvidar los costos adicionales en los que incurre la municipalidad responsable en la cual se lleva a cabo cada jornada.

Según información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el año 2017 se utilizó una cifra cercana a los mil ciento cuarenta millones de pesos ($1.140´000.000) en trece (13) jornadas de revocatoria de mandato de alcaldes. Así mismo, en el año 2018, en un total de ocho (8) jornadas de este mecanismo de participación ciudadana se invirtieron más de seiscientos cuarenta y un millones de pesos ($641´000.000). Lo anterior, sin tener en cuenta los recursos invertidos en los procesos previos a la jornada electoral (revisión de firmas, reuniones de seguimiento previas, etc.).

1. **VOTO PROGRAMÁTICO**

El artículo 249 de la Constitución Política establece:

*Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.*

En desarrollo de la norma constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 131 del 09 de mayo de 1994, estableciendo en su artículo primero, lo que sigue:

“…*se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”.*

De lo anterior se desprenden varias conclusiones a saber: I) El voto programático se convierte en la expresión de la soberanía en cabeza de la ciudadanía. II) De la democracia participativa se crea una relación entre el elector y el gobernante electo, al cual se le impone, por mandato popular, un programa de gobierno. III) Ese mismo voto programático posibilita a los electores el ejercer un control efectivo sobre el cumplimiento del programa de gobierno.

Para garantizar el control efectivo por parte de la ciudadanía, el artículo 40 de la constitución estableció:

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

*(…)*

*4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*

Así las cosas, podríamos afirmar que la revocatoria de mandato procede en los casos en los que la mismo pueblo soberano muestra una insatisfacción relacionada con el incumplimiento por parte del alcalde o gobernador del programa de gobierno por el cual fue elegido; así lo ha considerado la Registraduría Nacional del Estado Civil al considerar que “*El mecanismo de revocatoria de mandato está diseñado para defender el voto programático. En consecuencia, los habitantes de un determinado municipio o de un departamento de Colombia pueden pedir que sus alcaldes o gobernadores sean retirados de sus cargos cuando exista insatisfacción general de la ciudadanía frente a la labor del mandatario o mandataria, o se presente incumplimiento del Programa de Gobierno[[1]](#footnote-1)”,* en otras palabras, esa insatisfacción y el mecanismo de revocatoria de mandato están íntimamente ligados al cumplimiento o no del programa de gobierno por parte del mandatario, posición que ha acogido la Corte Constitucional al establecer en la Sentencia SU-077 de 2018, al afirmar que “…*es a partir de la verificación del incumplimiento del programa de gobierno que se expresa un criterio objetivo que sustenta la insatisfacción de la ciudadanía”* (Subrayado por el autor).

**IV.I ¿PROGRAMA DE GOBIERNO O PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL?**

La corte Constitucional a través de sus reiteradas sentencias, las diferentes normas que regulan el mecanismo de participación ciudadana y los conceptos emitidos por la autoridad electoral han coincidido en afirmar que la revocatoria de mandato se sustenta en el incumplimiento del programa de gobierno por el cual votó la ciudadanía. Ahora bien, ¿Qué sucede con la insatisfacción ciudadana? La misma Corte Constitucional afirma que esa insatisfacción se sustenta en el mismo incumplimiento del programa de gobierno, afirmación de la cual se desprende la idea de que en todo caso se debe tener al incumplimiento del programa de gobierno como sustento para adelantar el proceso de revocatoria de mandato y no cualquier otra razón subjetiva, como en muchas ocasiones se ha venido adelantando.

No obstante lo anterior, la ley 152 de 1994 trajo consigo en su artículo 39 lo que sigue:

*Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargos deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:*

*1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.*

Precisamente el numeral primero citado nos lleva a pensar que el programa de gobierno por el cual se eligió al mandatario no es precisamente el que se convertirá (por lo menos en su totalidad) en la ruta a seguir durante su mandato, como sí lo es el plan de desarrollo municipal o departamental, según sea el caso.

Continúa el numeral tercero del artículo 39 de la ley 152 indicando que:

*3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.*

*Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.*

Por otro lado, el artículo 40 de la leu 152 de 1994 otorga a los concejos municipales o distritales y a las asambleas departamentales la faculta de evaluar y aprobar el plan de desarrollo al indicar lo que sigue:

*Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.*

Se reafirma aún más la posición relacionada con la diferencia entre el programa de gobierno y el plan de desarrollo en la medida de que, luego de realizar las mesas técnicas, adecuaciones a los planes existentes a nivel nacional, priorizaciones y demás, son los concejos municipales o distritales, o la asamblea para el caso de los departamentos, los órganos que estudiarán y aprobarán el plan de desarrollo que presente a consideración el mandatario respectivo, teniendo además la posibilidad de proponer modificaciones o adiciones al mismo, con la aceptación previa del alcalde o gobernador.

**Por lo hasta aquí estudiado, a nuestro juicio es ilógico pensar en una revocatoria de alcalde o gobernador por el incumplimiento de un programa de gobierno presentado a la comunidad cuando se ostentaba la calidad de candidato, pero que luego de la elección se convierte en un plan de desarrollo que, si bien podría quedar con algunas bases del primero, requiere de un proceso de estudios técnicos, adecuación y aprobación, con articulación necesaria a políticas de desarrollo y evaluación del nivel nacional. Por ello, consideramos que antes de tener como parámetro de evaluación de cumplimiento el programa de gobierno, se debe observar lo aprobado en el plan de desarrollo territorial.**

1. **NECESIDAD DEL PROYECTO**

Es claro que en el mecanismo de la revocatoria de mandato se exponen derechos estipulados en el mismo texto constitucional como el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y principios en cabeza de los ciudadanos como el de soberanía popular. Ahora bien, al momento de hacer uso de la mencionada iniciativa, entran en tensión esos derechos con los de dos nuevos protagonistas: el mandatario al cual se pretende revocar, sujeto que también exige el respeto de unos derechos fundamentales como al del debido proceso y a la defensa, y los ciudadanos a los que se convoca a tomar la decisión de fondo a los que se le debe brindar todas las pesquisas necesarias para llegar a lo que se ha denominado “voto informado”.

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-077 de 2018, expuso la necesidad de modificar la normatividad vigente que regula el trámite de la figura de la revocatoria de mandato, teniendo como premisa el respeto efectivo de los derechos de las partes en conflicto. Para ello, el alto tribunal manifiesta la necesidad de crear dentro del trámite una espacio en el cual se presenten ante la ciudadanía, por un lado, las razones que a juicio de los comités promotores muestran el incumplimiento de los programas de gobierno y, por otro, la defensa del mandatario ante los fundamentos de la contraparte.

Igualmente, es de suma importancia el regular de una manera clara el proceso de presentación de informes de ingresos y gastos en los que incurrió el comité promotor de la revocatoria de mandato, asignando tal responsabilidad a una dependencia contable especializada en este tipo de trámites como lo es el Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral.

La revocatoria de mandato es un mecanismo que muestra que la soberanía reside en el pueblo y se constituye en la principal figura que tiene la ciudadanía para manifestar su inconformidad con un mandatario que, a su juicio, incumplió con el voto programático depositado a su favor. Sin embargo, la Corte Constitucional, luego de realizar un estudio minucioso a una iniciativa presentada en contra del alcalde de la ciudad de Bogotá D.C., observó que el mecanismo, tal como estaba regulado, presentaba unas fallas que se debían corregir por el mismo órgano legislativo.

Así mismo, al día de hoy, solo una iniciativa de revocatoria de mandato ha prosperado, lo que demuestra que en una marcada mayoría de los casos las razones de los comités promotores no son aceptadas por los ciudadanos y sí representa un gasto para la nación. Ello crea la necesidad de crear, tal como lo conmina la Corte Constitucional, un mecanismo previo a la jornada democrática, en el cual se acrediten razones objetivas públicas que le den mayor seriedad a cada iniciativa.

El alto tribunal constitucional unificó su criterio en la materia, lo que implica que en adelante cualquier revocatoria de mandato que se realice en el marco del trámite actual, aplicando los fundamentos de la Corte, se desplomará por las mismas razones esbozadas en el caso de la revocatoria de mandato del alcalde mayor de la alcaldía distrital de Bogotá D.C., trámite que necesita de algunas modificaciones que hagan de ella una figura respetuosa de los derechos fundamentales de cada uno de los sujetos que en ella coinciden y otorgándole mayor publicidad al mecanismo en pro del “voto informado” y garantizando la utilización de una figura fundamental para la democracia y el estado de derecho.

Por último, el incumplimiento del programa de gobierno, luego del fundamento expuesto con anterioridad, se queda corto como criterio objetivo para la revocatoria de mandato, más aún cuando el mismo no se convierte en la ruta de gobierno del mandatario luego de la posesión del mismos sino el plan de desarrollo territorial, razón por la que debe ser este último el parámetro de evaluación del mandatario.

Cordialmente;

**HECTOR VERGARA SIERRA JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ**

H. Representante a la Cámara H. Representante a la Cámara

1. https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-presenta-20.html [↑](#footnote-ref-1)