

Bogotá D.C., 16 de mayo de 2019

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
16 de mayo de 2019

Doctores

GABRIEL SANTOS MEJÍA

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera Constitucional

Vicepresidente Comisión Primera Constitucional

H. Cámara de Representantes

E. S. D.

Ref.: Informe de observaciones al Proyecto de Ley estatutaria N°. 309 de 2019, Cámara, *"Por medio de la cual se modifica La Ley 1757 del 6 de julio de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia de mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores."*

Honorables Representantes a la Cámara:

Con mucha satisfacción recibo la invitación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, tendiente al enriquecimiento del Proyecto de Ley N°. 309 de 2019, a través del cual se proponen modificaciones a la Ley 1757 de 2015, *"[p]or la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, que regula, en el ordenamiento, el procedimiento administrativo para el ejercicio de éstos.

Debo manifestar, en nombre de la Corporación que represento, que la iniciativa legislativa puesta a consideración del Consejo de Estado da cuenta del funcionamiento armónico de las ramas del Poder Público en nuestro país, pues es el resultado y la respuesta a los llamados que en ese sentido fueron formulados por la Corte Constitucional en sentencia de unificación N°. 077 de 2018¹, relativos a garantizar los derechos de defensa y contradicción de alcaldes y gobernadores en el marco de los trámites de las revocatorias del mandato que se adelantan en su contra. Enhorabuena por el Congreso, y especialmente por la Cámara de Representantes, instituciones que han demostrado estar a la altura de las coyunturas sociales y jurídicas que se suceden en la actualidad

¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Debo manifestarles que con ocasión de la Sala de Decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado, a realizarse en horas de la mañana del día jueves 16 de mayo de 2019², no podré asistir con puntualidad a su generosa invitación, por lo que trataré de obtener el beneplácito de mis compañeros de Sección para poder hacerlo inmediatamente ponga en consideración mi opinión sobre los asuntos que allí deban resolverse.

Solo el cumplimiento de esta importante función podría impedirme asistir a la audiencia citada, por lo que, en cualquier caso, adjunto estos aportes que espero resulten de utilidad en su labor legislativa, decantados del estudio y análisis del proyecto, con el único propósito de dotar el debate de algunas reflexiones que conlleven su enriquecimiento, al tenor del plan que seguiré a continuación:

I. DE LOS APORTES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N°. 309 DE 2019, CÁMARA

De manera general, el articulado bajo examen concibe un trámite que busca la materialización de los derechos de defensa y contradicción del burgomaestre que enfrenta un procedimiento de revocatoria del mandato, ordenando en su favor la notificación personal del registro de la iniciativa de este mecanismo de participación ciudadana³, con el propósito de que, en el desarrollo de una audiencia pública⁴ a instancias del Consejo Nacional Electoral, se le permita cuestionar los supuestos que motivan la propuesta, relacionados, por regla general, con el incumplimiento del programa de gobierno presentado sometido a consideración de los electores.

El proyecto manifiesta, en su exposición de motivos, que la concepción de este trámite, previo a la recolección de apoyos ciudadanos, no solo beneficia al mandatario que se pretende revocar, sino, a la vez, brinda información fidedigna al electorado que podrá crearse fuertes convicciones sobre la pertinencia o no de este mecanismo de participación ciudadana.

Así, se favorecerían los derechos fundamentales ínsitos en la revocatoria del mandato, como lo establece el artículo 1º del articulado⁵, y se resolverían las tensiones que se erigen entre los derechos de alcaldes y gobernadores y las comunidades que pretenden revocarlos.

² Para ello se anexará el orden de citación de Sala a desarrollarse en este día.

³ Inciso 3º del artículo 2º del Proyecto; Parágrafo del artículo 3º del proyecto

⁴ Artículo 2º del Proyecto.

⁵ 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.

No obstante, este trámite no puede constituirse en obstáculo importante que impida el ejercicio de ese derecho político, que requiere de procedimientos expeditos para su realización, habida cuenta de los límites temporales que la rigen:

El dilema aparece ahora entre los tiempos legales que cobijan el desarrollo de la revocatoria del mandato y la defensa y contradicción de que debe disponer el burgomaestre, disyuntiva que encuentra, en nuestro sentir, solución en la formulación de un procedimiento expedito que permita conjugar estas dos aristas, como se decanta del propio texto de la sentencia de unificación 077 de 2018, luego de que entra a resolver el caso concreto puesto a su consideración en aquella época.

En palabras de la Corte:

"Sin embargo, cabe aclarar que las órdenes de protección que se adopten no implican que el proceso administrativo se retrotraiga para el caso específico del Alcalde Peñalosa Londoño, habida cuenta de la inexistencia de reglas normativas y jurisprudenciales expresas que regulasen este asunto. Por consiguiente, las autoridades accionadas deberán adelantar audiencias, previas a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato, en caso de que cumpla con las condiciones señaladas en la ley, en las que el Alcalde Mayor pueda refutar las motivaciones de las iniciativas de revocatoria.

Las mencionadas audiencias deberán llevarse a cabo de forma transparente, pública **y no podrán constituir un obstáculo para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, teniendo en cuenta que según el artículo 6°, parágrafo 1°, de la Ley 1757 de 2015, condicionado por la sentencia C-150 de 2015, en ningún caso proceden trámite ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente.**" (Negrilla y subraya fuera de texto)

De allí que la primera de nuestras observaciones esté **dirigida a la creación de un trámite administrativo especial que exceptúe el general, erigido en la Ley 1437 de 2011**, por lo que considero, con el mayor comedimiento, que debería suprimirse la referencia que a esta normativa realiza el artículo 2° del proyecto, luego de que prescribe:

"Para el caso de la revocatoria de mandato, luego de que la Registraduría verifique y acredite el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, comunicará dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al Consejo Nacional Electoral tal acreditación para que dicha autoridad notifique personalmente al alcalde o gobernador, según sea el caso.

Así mismo, el Consejo Nacional Electoral, **respetando las reglas procesales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, citará a los integrantes del comité promotor y a la autoridad a la cual se pretende revocar a una audiencia pública en la cual se escucharán los argumentos sobre los cuales emitirá una **decisión de fondo** indicando si encuentra o no razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno del alcalde o gobernador, apoyándose en los indicadores de evaluación de desempeño provistos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP."

En efecto, y de conformidad con el párrafo primero del artículo 6º de la Ley 1757 de 2015⁶ –que no es objeto de modificación en el proyecto–, las iniciativas de revocatoria del mandato solo podrán ser presentadas luego de transcurridos 12 meses desde la posesión del burgomaestre y nunca en el último año de su periodo constitucional, lo que significa que quienes buscan su revocatoria solo cuentan con el 2º y 3º año del periodo para ello, plazos perentorios que no resultan compatibles con los términos establecidos en el CPACA, pues, por citar un solo ejemplo, los 30 días del periodo probatorio regulados en el artículo 79⁷ de ese estatuto, podrían representar 45 días calendario, con lo que fenece un mes y medio de los 24 con los que se cuenta para el desarrollo de la revocatoria.

En ese orden, el procedimiento que se busca construir, debe –en nuestra opinión– estar orientado por el carácter célere de este mecanismo de participación ciudadana, que supone el establecimiento de términos perentorios, en los que deba desarrollarse el contradictorio que pretende este importante proyecto. La tensión principalística que debe resolverse, se itera, es aquella que se presenta entre el derecho de defensa y la efectividad del referido instrumento ciudadano.

Por otro lado, huelga manifestar que, aunque el proyecto pretende cristalizar el derecho de contradicción del burgomaestre respecto del cual se busca su revocatoria, el texto solo garantiza una protección parcial de esta garantía, pues cobija solo una de las causales que pueden dar lugar a la revocatoria del mandato, a saber, el incumplimiento del programa de gobierno, dejando a un lado la insatisfacción de la ciudadanía por otros motivos⁸, como se desprende de la literalidad del procedimiento erigido en el proyecto, que se refiere en exclusiva a la determinación de razones objetivas que “...den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno del alcalde o gobernador, apoyándose en los indicadores de evaluación de desempeño provistos por el Departamento Nacional de Planeación – DNP.”

Lo anterior significa que cuando sean otros los argumentos que sustentan la iniciativa, el procedimiento no podría ser desarrollado, si se atiende al principio de legalidad de los procesos, erigido en el artículo 29 constitucional. **En ese orden, se invita, respetuosamente, a incluir este aspecto en la redacción del articulado.**

⁶ “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.” Norma declarada exequible por parte de la Corte Constitucional.

⁷ “Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo. Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio. Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días. **Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.**” (Negrilla fuera de texto)

⁸ Art. 65 de la Ley 134 de 1994.

En ese mismo orden, pero trayendo otro tipo de argumento, debe indicarse que el Proyecto no especifica los recursos que podrán ser interpuesto por el mandatario respecto del cual se pretende la revocatoria del mandato, luego de que “*la decisión de fondo*” del Consejo Nacional Electoral concluye que existen razones de fondo para continuar con la iniciativa –v. gr., porque el incumplimiento del programa de gobierno resulta evidente– en su etapa de recolección de firmas.

Así las cosas, el proyecto **debería especificar los medios de impugnación que pueden formularse en contra de esta decisión que, lejos de ser un simple acto de trámite se erige en un verdadero acto administrativo que determina la conveniencia de seguir o no con el desarrollo del procedimiento.**

Esta misma conclusión debe extenderse al trámite de verificación de gastos efectuados por los comités promotores para la recolección de firmas, a cargo del Consejo Nacional Electoral, pues a pesar de la trascendencia de la decisión que se adopta, las partes que intervienen en él no cuentan con los mecanismos para impugnarla ante la ausencia de regulación en la materia por parte del artículo 4º del proyecto, vacío que, en principio, no puede ser suplido con las normas del CPACA, toda vez que no resultan compatibles con la naturaleza expedita del mismo, como viene de explicarse⁹.

Finalmente, debe destacarse una contradicción que se deriva de la literalidad del articulado sometido a estudio. En efecto, en su artículo 2º se consagra que la notificación personal de la iniciativa al posible convocado, esto es, al alcalde o gobernador, será efectuada por el Consejo Nacional Electoral, una vez esta autoridad comunicada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. En contraposición, el párrafo del artículo 3º deja esta obligación a cargo de esta última autoridad¹⁰, al preceptuar que:

Modifíquese el artículo 7º de la ley 1757 del 06 de julio de 2015, el cual quedará así:

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

⁹ Los incisos 3º y 4º del artículo 4º del Proyecto consagran: “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.” Se omite cualquier precisión respecto del recurso procedente.

¹⁰ Se hace referencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.

Parágrafo. Además de la publicación en la página web de la entidad, para el caso de la revocatoria de mandato, se deberá notificar personalmente al alcalde o gobernador, según sea el caso, tal como lo establece el inciso tercero del artículo anterior, siguiendo en todo caso las reglas de notificación estipuladas en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De la norma transcrita puede entenderse que, además de la publicación de la propuesta en la página web, la Registraduría debe adelantar la notificación personal del burgomaestre cuestionado mediante este mecanismo de participación ciudadana, **por lo que debería precisarse a cargo de cuál de estas dos entidades – Registraduría o Consejo Nacional Electoral– se encuentra la obligación de notificación personal en favor del burgomaestre.**

Pero más allá de lo anterior, debo decir que la propuesta contenida en el proyecto podría ser mucho más amplia, trascendiendo la etapa descrita –que en palabras de la sentencia de unificación N°. 077 de 2018 se desarrolla entre la inscripción de la iniciativa y antes de que se dé inicio al proceso de recolección de firmas– en aras de que su contenido pueda igualmente irradiar el procedimiento de verificación de firmas a cargo de la Registraduría, trámite en el que igualmente debe garantizarse los derechos de defensa y contradicción del mandatario sometido a este mecanismo de participación ciudadana. Por otro lado, el proyecto podría sondear otro tipo de alternativas que refuercen la seriedad y convicción con la que se adelanta la revocatoria del mandato, tal y como lo explicaré enseguida.

II. OTRAS INICIATIVAS QUE PUEDEN SER INCLUIDAS EN EL PROYECTO

El artículo 249 de la Carta Política de 1991 consagra:

“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.”

Se desprende de ello que los alcaldes y gobernadores son elegidos con fundamento en el programa presentado al momento de inscribirse. En ese orden, el cumplimiento de sus propuestas pasa en muchos casos por lo factible que resulte su ejecución, la que podría ser controlada por las propias agrupaciones políticas que otorgan avales.

En otros términos, la correcta planeación de los programas de gobierno conllevaría menores posibilidades de que los burgomaestres puedan ser objeto de revocatorias del mandato o, a lo sumo, que el procedimiento iniciado para el efecto pueda ser descartado, al no disponer razones válidas que lo sustenten en el contexto del trámite que se pretende erigir con este proyecto.

La iniciativa que pongo a consideración, dispone, sin duda alguna, de parámetros objetivos de evaluación, pues los estándares mínimos de un programa de gobierno han sido establecidos por el propio Departamento de Planeación Nacional, dentro de los cuales, cabe mencionar: **(i)** la inclusión de proyectos estratégicos para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos a su cargo y el mejoramiento del bienestar de la población en condiciones de equidad; **(ii)** el desarrollo de una gestión pública transparente, visible y de diálogo permanente con la sociedad civil; **(iii)** el establecimiento de enfoques diferenciales según las divisiones territoriales del municipio, distrito o departamento, y los grupos poblaciones –niños, niñas, desplazados, etc.¹¹.

El proyecto podría introducir, con base en estos presupuestos, los elementos que deben fundar la formulación de un proyecto, pues solo con la existencia de bases objetivas en ese sentido –que permitan valorar el cumplimiento o incumplimiento del programa de gobierno– se impide el florecimiento de decisiones arbitrarias que hagan nugatorio el derecho a la revocatoria en cabeza del electorado.

El incumplimiento de estos deberes partidistas podría, igualmente, llevar a que las agrupaciones pierdan su derecho a postular las ternas para reemplazar al alcalde o gobernador revocado, luego de que faltaren menos de 18 meses, medida que implicaría una reforma constitucional que resulta beneficiosa para la democracia.

De otra parte, se considera que el proyecto debe incluir las disquisiciones efectuadas en el fallo de 26 de abril de 2018, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, Rda. 11001-03-28-000-2017-00173-00, en el que se ordenó en punto al procedimiento de verificación de apoyos adelantado por la Registraduría:

“PRIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada de los artículos 2º y 3º numeral 10 de la Resolución 6245 de 2015, por medio de la cual el CNE señala el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, en el entendido de que en tratándose del trámite de la revocatoria del mandato, la RNEC deberá informar del inicio del procedimiento, así como del informe técnico de verificación al alcalde o gobernador con el propósito de que ejerza sus derechos de defensa y contradicción.”

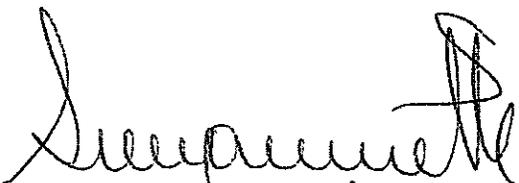
Resolución que fue expedida por el Consejo Nacional Electoral con fundamento en la habilitación legal contenida en el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015, por lo que, podría introducirse el mandato judicial en la reforma que se pretende a ese cuerpo legal. Debo manifestar que, en consonancia con la sentencia de la Corte Constitucional sobre la que se funda este proyecto de ley, la decisión anulatoria del Consejo de Estado tendió a garantizar el derecho de defensa del mandatario, quien a pesar de las implicaciones que se derivan de la fase de verificación de apoyos

¹¹ Documento “Orientas para construir y elegir el programa de gobierno.” <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20orientaciones%20programa%20de%20gobierno.pdf>. Página visitada el 16 de mayo de 2019.

ciudadanos –que determina la posibilidad de convocar a los electores para el desarrollo de la etapa proselitista de este mecanismo de participación ciudadana– no era informado del inicio del proceso y de su resultado con el propósito de ejercer la contradicción respectiva.

Dejo así sentadas mis aportes al proyecto, sin que lo anterior signifique que nuestra labor de enriquecimiento haya llegado hasta aquí, pues por su trascendencia, aplaudimos y aupamos esta iniciativa de democracia participativa.

Atentamente,



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

**AUDIENCIA PÚBLICA
CAMARA DE REPRESENTANTES - COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL**

Proyecto de Ley Estatutaria No. 309 de 2019 Cámara
"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 mandatos de alcaldes y gobernadores".

La Misión de Observación Electoral –MOE- va a centrar esta intervención sobre el proyecto de ley estatutaria que se debate actualmente sobre el mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de alcaldes y gobernadores, en tres puntos principales:

Primero, la MOE apoya la creación de las audiencias públicas, como una instancia obligatoria para todos los procesos de revocatoria del mandato, en tanto representa una garantía del derecho de defensa del mandatario a quien se pretende revocar, así como del derecho de información de los ciudadanos sobre las razones que motivan la iniciativa de revocatoria.

Segundo, la MOE no recomienda se le otorgue una competencia a la autoridad electoral, en cabeza del Consejo Nacional Electoral, de decidir de fondo sobre la continuidad o no de la iniciativa de revocatoria del mandato, apoyándose en los indicadores de evaluación de desempeño provistos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Tercero, la MOE considera que existen vacíos normativos sobre problemáticas que se han evidenciado en la práctica en los diferentes procesos de revocatoria del mandato que se han llevado a cabo desde su creación, los cuales pueden ser aclarados y regulados por el Congreso en esta oportunidad.

Conceptualización y naturaleza de la revocatoria del mandato

Antes de exponer los argumentos principales de los tres puntos de la presente intervención mencionados, es importante recordar la naturaleza y definición de la revocatoria del mandato, mecanismo que de conformidad con la Constitución y la Ley¹, representa la facultad que tienen los ciudadanos para remover del cargo a un alcalde o a un gobernador, **ante el incumplimiento del programa de gobierno o la insatisfacción de su gestión como gobernante local**. Constituyéndose en un mecanismo de participación ciudadana de origen popular (art. 3 Ley 1757 de 2015)

La Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994 describió la naturaleza del mecanismo como un **juicio político**, esto es, que *"cuando el gobernador o alcalde elegido incumple las obligaciones propias de su cargo, es responsable políticamente de ello ante la sociedad y sus electores, lo cual permite que*

¹ Artículo 103 de la Constitución Política, Artículos 6 y 65 de la Ley 134 de 1994, Leyes 741 de 2002 y 1757 de 2015.

estos puedan solicitar, previo el cumplimiento de una serie de requisitos constitucionales y legales, la revocatoria del mandato otorgado". La Corte es clara en **distinguir el juicio político que llevan a cabo los electores con la revocatoria, de un juicio de carácter judicial** (como podría ser el caso de pérdida de investidura).

Continúa la Corte exponiendo que: *"la revocatoria es una oportunidad para pronunciarse respecto al mandato y el ejercicio de la representación por parte del gobernante"*. Esto ratifica su carácter político y de origen popular, en tanto habilita al ciudadano a manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad local; y asimismo, permite demostrar el apoyo a dicha gestión, cuando el resultado de la votación da como resultado la continuidad del Alcalde y/o Gobernador en su cargo (Sentencia C-179 de 2002).

La revocatoria del mandato se encuentra cimentada en el "voto programático", según el cual *"quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato"*. En consecuencia, el programa de gobierno que inscribió el candidato se convierte en el punto de partida para promover una revocatoria del mandato. De manera particular, la legislación actual del mecanismo contempla la obligación por parte del comité que busca inscribirse para promover una revocatoria de realizar una exposición de motivos sobre el particular (art. 6 de la Ley 1757 de 2015), que la Corte ha indicado que dicha solicitud de convocatoria a la votación debe contener las razones que la fundamentan basándose en dos criterios: *"por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno"*.

1. Sobre la creación de la audiencia pública como instancia obligatoria para las revocatorias del mandato

Esta propuesta tiene origen en la orden dada por la Corte Constitucional en Sentencia SU – 077 de 2018, según la cual se debe crear una instancia que sea posterior a la inscripción de solicitud de convocatoria de la revocatoria y anterior al inicio del proceso de recolección de apoyos, la cual asegure la eficacia de los derechos fundamentales considerados en tensión, esto es, el derecho de defensa del mandatario a quien se pretende revocar y de información del electorado/ciudadanos.

Desde la MOE apoyamos la creación de esta instancia a través de la figura de audiencia pública, como mecanismos de garantía de dichos derechos fundamentales, dado que ésta permite la notificación de la iniciativa al mandatario objeto de la revocatoria, se convierte en un escenario público en el cual quien(es) promueve(n) la iniciativa hace(n) públicas las razones que motivan a promover la revocatoria de su mandatario, y asimismo, el gobernante puede ejercer su derecho de defensa al contar con la oportunidad de controvertir dichas razones y exponer a la ciudadanía su gestión. La creación de estas audiencias debe reglamentarse de tal manera que encaje con los procedimientos y tiempos previstos en la normativa actual para la realización de las revocatorias del mandato.

2. Sobre la competencia del CNE de decidir de fondo si se continua o se rechaza la iniciativa de revocatoria del mandato.

No obstante, la MOE celebra esta propuesta de audiencia pública contemplada en el presente proyecto, esta organización considera la misma no debe incluir una competencia de la autoridad electoral para emitir una decisión de fondo que indica si encuentra o no razones objetivas sobre el

incumplimiento del plan del gobierno del alcalde o gobernador, apoyándose en los indicadores de evaluación de desempeño provistos por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en tanto existe una **imposibilidad de determinar dicho incumplimiento por parte de esta autoridad**. En primera medida, si analizamos la propuesta de la ley que indica que debería apoyarse en los indicadores de evaluación de desempeño del DNP, nos damos cuenta que esta no brinda las herramientas al CNE, dado que dichos indicadores buscan medir la capacidad de gestión y los resultados de desarrollo de los municipios en relación con el bienestar de la población y su desarrollo, los cuales no necesariamente se encuentran evaluados a la luz del plan de desarrollo de la entidad territorial, ni mucho menos en relación con el plan de gobierno; pero más aún estos indicadores están previstos para los municipios, más no para los departamentos, lo cual imposibilitaría incluso un análisis de gestión de los gobernadores.

Ahora, en términos generales, no existen mecanismos que le permitan al CNE evaluar el cumplimiento o incumplimiento del plan de gobierno, o la insatisfacción de la ciudadanía en el marco de esta audiencia pública, por lo que el CNE no contaría con herramientas de juicio que le permitan llevar a cabo cabalmente esta competencia que se le pretende otorgar en el proyecto de ley.

Finalmente, es importante resaltar sobre la tarea de evaluación y valoración del cumplimiento del plan de gobierno, la que la misma está en cabeza del ciudadano, al cual se le ha conferido a través de la institución de la revocatoria del mandato, el derecho y deber para manifestar su conformidad o inconformidad con la gestión del mandatario transcurrido un año de la misma. En este sentido, es el ciudadano quien tiene responsabilidad de evaluar la gestión y tomar una decisión a través de voto directo sobre si considera el mandatario debe continuar o no en ejercicio del cargo. En esta línea, la creación de las audiencias públicas que se pretende en este proyecto de ley, consideramos es un aporte importante para la concreción de esta responsabilidad y para la garantía del derecho de información del ciudadano.

En conclusión, la orden dada por la Corte al Congreso para regular estatutariamente la instancia que permita garantizar los derechos de defensa e información se cumple con la creación de la audiencia pública propuesta, procedimiento que se debe incorporar al proceso complejo de revocatoria de mandato, pero que no debe implicar una decisión de fondo del Consejo Nacional Electoral de aprobar o rechazar la iniciativa ciudadana.

3. Vacíos normativos ante problemáticas presentes en las revocatorias del mandato

La MOE ha venido haciendo un seguimiento a este mecanismo, tal y como se ha documentado desde 1996 y a la fecha, se han presentado 298 iniciativas ciudadanas de revocatorias del mandato, de las cuales 70 lograron llegar a las urnas y tan solo la iniciativa promovida en el municipio de Tasco, Boyacá en julio del año pasado ha logrado revocar un mandatario. Lo cual, nos permite comprender que dicho mecanismo no ha representado un escenario masivo de ingobernabilidad en el ejercicio del poder local, y por el contrario, los datos dan cuenta de cómo la revocatoria efectiva de un mandatario ha sido la excepción y no la regla general.

En este sentido, el seguimiento que la MOE ha realizado a las diferentes iniciativas hasta el momento han sido promovidas ha mostrado varias problemáticas que podrían ser analizadas por el Congreso en este proyecto de ley, el cual podría brindar soluciones al llenar vacíos normativos que se presentan en la actualidad.

En primer lugar, tal y como lo evidencia la exposición de motivos del presente proyecto, la Nación ha incurrido en altos costos para la realización de estos certámenes. Sobre el particular, la MOE encuentra que estos altos costos pueden ser reducidos si se hace uso de manera eficiente de los mismos para garantizar la realización de este mecanismo de participación, para ello se propone establecer **una fecha única anual a nivel nacional para la realización de las revocatorias del mandato** que los ciudadanos de los entes territoriales quieran convocar, esto es, se establezca una única fecha en el año 2 y 3 del período del alcalde y/o gobernado, contando así con un calendario electoral unificado para todos los procesos de revocatorias del mandato. Evitando así un desgaste institucional y presupuestal que en la actualidad ocurre por la dispersión de las iniciativas durante los dos años en que pueden realizarse.

En una segunda instancia, es importante evidenciar un problema de desbalance y desequilibrio entre las partes en contienda que se observa en la práctica en las revocatorias del mandato. Este desbalance se ha podido observar entre quienes promueven la revocatoria del mandatario y quienes se oponen a dicha revocatoria, esto es, la administración municipal o departamental. Este desbalance se evidencia a la luz de una serie de obstáculos que dificultan el acceso de los promotores de la revocatoria en igualdad de condiciones que la administración de turno, por mencionar algunos de ellos, encontramos en relación con:

- i) El acceso a recursos en igualdad de condiciones para la financiación de los procesos de recolección de apoyo, de convocatoria y promoción del mecanismo por parte de los promotores. En la actualidad, los ciudadanos llevan a cabo estos procesos con sus propios recursos, pero más aún encuentran obstáculos en el procedimiento de recolección de apoyos, dado que no solo deben recolectar el porcentaje mínimo exigido por la ley (30% de la votación del elegido), sino que deben considerar el porcentaje promedio de anulación de firmas, que hemos encontrado en promedio corresponde al 47% de las firmas recolectadas;
- ii) Presiones y amenazas a los promotores y simpatizantes, encontramos casos en los que se ha puesto en riesgo la vida e integridad de los promotores por amenazas y vulneraciones, como se presentó en el 2005 en un municipio del Departamento de Arauca en donde uno de los promotores fue abaleado durante una reunión en torno al proceso de recolección de apoyos, o casos de amenazas en contra de los promotores de revocatorias a nivel municipal como fue: en el 2009 en el Valle del Cauca, en 2013 en Antioquia y en 2017 en el Atlántico.
- iii) Falta de claridad en los límites de acción de la administración local durante el proceso de revocatoria del mandato. En los procesos de revocatoria del mandato actuales existe mayor claridad y transparencia sobre quienes promueven la opción del SI a la revocatoria,

dado que se constituyen en comités promotores que deben cumplir con una serie de deberes legales en materia de rendición de cuentas, y están sometidos a la vigilancia y control de la autoridad electoral; comités que a su vez cuentan con derechos en materia de propaganda para promover esta opción política y en la posibilidad de designar testigos electorales, dotándolos de herramientas que permite la defensa de sus intereses de manera transparente durante la revocatoria. Lo mismo no ocurre en relación con la otra opción de votación, esto es, la que busca promover el NO, desde la MOE, nos permitimos abrir el debate sobre la posibilidad de regular la actuación de la administración, la regulación para las campañas que promuevan el NO, dotar de herramientas para el ejercicio de vigilancia e inspección al CNE sobre estas campañas, especialmente en lo que atañe a los vacíos normativos y controles al actuar de la administración, la cual, se ha evidenciado en diversos casos que cuenta con todo el aparato institucional para evitar que la revocatoria del mandato sea aprobada. Accionar que en la práctica no ha sido posible distinguir entre el uso legítimo por parte de la administración del aparato público para mostrar su gestión, y los actos que atañen a una defensa de la opción contraria al SI a la revocatoria. Más aún, en diferentes revocatorias del mandato que se han realizado se han observado casos de desviación de poder de los empleados de la administración, bien sea, porque se han efectuado presiones o constreñimientos a los mismos funcionarios, o porque la administración haciendo uso de su poder ha tratado de desincentivar la participación ciudadana al realizar actividades como eventos deportivos y culturales, construcción y/o reparación de vías de acceso a los puestos de votación, entre otros.

Finalmente, la MOE llama la atención sobre la importancia de regular lo pertinente a jurados de votación, teniendo en cuenta que estos usualmente provienen de la administración o del sector privado que incluye a quienes son contratistas de ésta, por lo que se hace necesario generar mecanismos que brinden mayores garantías en igualdad de condiciones a ambas opciones políticas y equilibre la balanza en el marco de las revocatorias del mandato.