



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 643

Bogotá, D. C., jueves, 18 de julio de 2019

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

**AUDIENCIA PÚBLICA DE 2019**

(mayo 16)

(Jueves)

**Tema: Proyecto de Ley Estatutaria número 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 del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores.**

Autor: Honorable Representante *Héctor Vergara Sierra*.

Ponente: Honorable Representante *José Daniel López Jiménez*.

Lugar: Salón de sesiones de la Comisión Primera “Roberto Camacho Weverberg”.

**Presidente, honorable Representante José Daniel López Jiménez:**

Buenos días a todos, vamos a dar inicio a esta audiencia pública, señora Secretaria sírvase por favor leer el Orden del Día.

**Secretaria, Amparo Yaneth Calderón Perdomo:**

Sí, señor Presidente, siendo las 9:40, procedo con la lectura del Orden del Día.

Honorable Cámara de Representantes

Comisión Primera Constitucional

Sesiones ordinarias

Legislatura 2018-2019

Salón de sesiones de la Comisión Primera

“Roberto Camacho Weverberg”

**ORDEN DEL DÍA**

Jueves, dieciséis (16) de mayo de 2019

9:00 a. m.

I

**Lectura de Resolución número 024**

**(8 de mayo de 2019)**

II

**Audiencia pública**

**TEMA: Proyecto de Ley Estatutaria número 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 del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores”.**

Autor: Honorable Representante *Héctor Vergara Sierra*.

Ponente: Honorable Representante *José Daniel López Jiménez*.

Proyecto publicado, *Gaceta del Congreso* 034 de 2019.

Lugar: Salón de sesiones de la Comisión Primera “Roberto Camacho Weverberg”.

Proposición aprobada en esta célula legislativa y suscrita por el honorable Representante José Daniel López Jiménez.

III

**Lo que propongan los honorables Representantes**

El Presidente,

*Gabriel Santos García.*

El Vicepresidente,

*Jorge Méndez Hernández.*

La Secretaria,  
*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,  
*Dora Sonia Cortés.*

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

**Presidente:**

Primer punto del Orden del Día, señora Secretaria.

**Secretaria:**

Sí, señor Presidente, lectura de la Resolución número 024 de mayo 8 de 2019.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 024 DE 2019**

(mayo 8)

*por la cual se convoca a audiencia pública*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

**CONSIDERANDO:**

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar audiencias públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley.

b) Que mediante Proposición número 25, aprobada en la sesión del día martes 2 de abril de 2019, suscrita por el honorable Representante José Daniel López Jiménez, ponente del Proyecto de ley Estatutaria número 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 del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores”*, ha solicitado la realización de audiencia pública.

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el proyecto de ley estatutaria antes citado.

d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992 faculta a la Mesa Directiva para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las audiencias públicas ha manifestado: *“(…) las audiencias públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los proyectos de ley o acto legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”*.

**RESUELVE:**

Artículo 1º. Convocar a audiencia pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de ley Estatutaria número 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 del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores”*.

Artículo 2º. La audiencia pública se realizará en la ciudad de Bogotá el día jueves 16 de mayo de 2019 a las 9:00 a. m., en el salón de sesiones *“Roberto Camacho Weverberg”*, de esta célula legislativa.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la audiencia pública, podrán realizarse telefónica o personalmente en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con un día de antelación a la audiencia.

Artículo 4º. La Mesa Directiva de la Comisión de acuerdo a la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5º. La Secretaria de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

El Presidente,

*Gabriel Santos García*

El Vicepresidente,

*Jorge Méndez Hernández*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderon Perdomo.*

Con relación al artículo 5º, señor Presidente, quiero dejar constancia en esta audiencia que hemos hecho el trámite respectivo ante la Dirección Administrativa y el Canal del Congreso para que la convocatoria de esta audiencia fuera de conocimiento general, le hemos hecho seguimiento y efectivamente el Canal Institucional del Congreso hizo la convocatoria pertinente por este medio, así que toda la ciudadanía que quisiese participar se hubiese podido inscribir tal como lo establece en el artículo 230 de la Ley 5ª del 92.

Señor Presidente, igualmente por solicitud suya, en su calidad de único ponente, la Secretaría hizo las siguientes invitaciones: A la Ministra del Interior; a la Ministra de Justicia; al Presidente del Consejo Nacional Electoral; a la Presidenta de la Corte Constitucional; al señor Defensor del Pueblo; al señor Procurador General de la Nación; a la doctora Alejandra Barrios, Directora Nacional de Misión de Observación Electoral; a la Presidente del Consejo de Estado; al Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; al Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; al Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional; al Decano de la Facultad de Derecho de los Andes; de Derecho

de la Libre; el Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos; al Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios; a la Directora Ejecutiva de Asocapitales; a la Directora General del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) Alcaldía Mayor de Bogotá.

Así que hemos dado cumplimiento estricto de la Ley 5ª del 92, Reglamento del Congreso; con esa información, señor Presidente, puede usted dar inicio formal a esta audiencia.

**Presidente:**

Muchas gracias señora Secretaria. De los invitados relacionados, quiénes hacen presencia, quiénes han delegado y quiénes se han excusado.

**Secretaria:**

Sí, señor Presidente. La señora Ministra del Interior, la doctora Nancy Patricia Gutiérrez, ha delegado en el Viceministro Francisco Chauz, que me dicen que en contados minutos hará presencia en el recinto; la señora Ministra de Justicia no asiste; están presentes, señor Presidente, los delegados del Procurador, el doctor Fernando Espinosa adscrito al Grupo Electoral y el señor Daniel Fernando Espinosa que asiste como observador de la Procuraduría; está presente el delegado de la doctora Alejandra Barrios, Luisa Salazar y Camilo Mancera de la Misión Observación Electoral, están presentes en el recinto; y está el delegado del doctor José Alberto Gaitán, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario que ha delegado al doctor Manuel Fernando Quinche, también estaba aquí presente; y a la doctora Paola Marcela Iregui, va a hablar solo el doctor Manuel Fernando Quinche, esas son las personas de los invitados, señor Presidente, que se encuentran en el recinto.

**Presidente:**

Muchas gracias señora Secretaria, para dar inicio a esta audiencia pública, quisiera saludar al Representante a la Cámara Héctor Vergara, quien es el autor de este proyecto de ley, copartidario mío del departamento de Sucre, un saludo también a los delegados de la Misión de Observación Electoral, a Camilo Mancera y a Luisa Salazar, a los Delegados de la Procuraduría General de la Nación acá presentes, de manera especial al profesor Manuel Fernando Quinche, a la profesora Paola Iregui de la Universidad del Rosario, gracias por acompañarnos, a los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo acá presentes, y para entrar en materia quisiera contextualizar de dónde surge mi solicitud de hacer esta audiencia pública.

Lo primero que debe anotarse es que este es un proyecto de ley de carácter estatutario, por tal razón, muy seguramente al no poder completar los cuatro debates dentro de esta legislatura que termina el 20 de junio, pues va a terminar archivándose por vencimiento de términos. No obstante, quisimos aprovechar el tiempo considerando que está la

intención de volver a presentar este proyecto de ley en cabeza del Representante Héctor Vergara, seguramente el 20 de julio y acá parte del reto del trámite de estos proyectos de ley no es solamente el de definir sus contenidos y discutirlo; sino también el de lograr hacerlo en los tiempos que señala la ley, más tratándose de un proyecto de ley cuya naturaleza exige una estrechez en tiempos; entonces, esta no es una audiencia pública inocua, sino es una anticipación a un debate que muy seguramente abordará esta Comisión y la Cámara de Representantes a partir del mes del mes de julio del año entrante.

También debo mencionar que hay una sentencia de la Corte Constitucional que exhorta al Congreso de la República a legislar sobre esta materia, y al menos a garantizar espacios de participación que le permitan a los alcaldes, a los gobernadores, objeto de procesos de revocatoria de mandato, poder desarrollar su proceso de defensa con plenitud de garantías, y como ponente, y digo esto para a continuación si luego Héctor Vergara quiere hacer una intervención, pero abrirle las preguntas, que voy a plantear a continuación, a quienes nos acompañan; como ponente de este proyecto de ley me generan algunas inquietudes, reconociendo previamente que es un llamado, que es la atención oportuna a un llamado que nos ha hecho la Corte Constitucional, la inquietud principal tiene que ver con el procedimiento planteado en el proyecto de ley para determinar si se cumplen o no las causales de revocatoria del mandato para cada caso específico, se habla de insatisfacción generalizada de la ciudadanía y se habla de incumplimiento del programa de gobierno, el proyecto de ley presentado por el Representante Vergara establece un procedimiento que pasa por el Consejo Nacional Electoral, yo debo confesar que si bien el proyecto de ley me parece oportuno y pertinente, me quedan dudas en el sentido de que deba ser el Consejo Nacional Electoral la instancia que tramite y tome esta decisión, tanto por su origen partidista como por la misma capacidad práctica, la capacidad operativa del Consejo Electoral que puede tener que atender un número muy importante de solicitudes que tienden a surgir en tiempos más o menos similares.

Entonces, de ahí surgen dos preguntas, lo primero es si es deseable que exista un procedimiento reglamentado en la ley que determine si se cumplen o no las causales establecidas de insatisfacción generalizadas de la ciudadanía y de incumplimiento de los programas de gobierno, en los procesos de revocatoria del mandato presentados por determinados grupos promotores en ciertos municipios o departamentos del país, ¿es eso o no deseable? Esa es la primera pregunta que quisiera formular.

Y la segunda pregunta es que si aceptamos que eso fuera deseable, que tal vez habrá quienes opinen que no lo es, si esas causales deben ser abordadas por el Consejo Nacional Electoral, o si se debe pensar

en alguna otra clase de procedimiento, por ejemplo, por medio de un proceso de demanda sobre el acto que conforma el acto administrativo del Consejo Nacional Electoral que reconoce la existencia de un comité promotor de la revocatoria del mandato, que el alcalde o gobernador objeto de esa demanda, o un tercero ciudadano pueda demandar ese acto administrativo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y que sea esta Jurisdicción Contencioso Administrativa la que entre a determinar si se cumplen o no esas causales, o si existe otro camino, o si simplemente ese procedimiento no debiera fijarse en la ley. Entonces, eso es como una primera gran inquietud que quisiera proponer.

También de manera más específica, es ¿por medio de qué criterios se pueden medir esas dos causales? Estamos hablando de insatisfacción generalizada de la ciudadanía, son las encuestas de opinión, según la reglamentación del Consejo Nacional Electoral, ¿los medios idóneos para medir esa insatisfacción? ¿Lo son o no lo son?, y, ¿cómo medir programas de gobierno en términos de su cumplimiento o incumplimiento, a sabiendas de una verdad práctica y generalizada es que los programas de gobierno suelen redactarse de una manera supremamente general, supremamente etérea, muy pocas veces tienen metas cuantificables o verificables y pues como de qué manera se puede evidenciar si se están cumpliendo o no se están cumpliendo?

Dejo estas inquietudes sobre la mesa, no sin antes saludar la presentación de este proyecto de ley, doctor Vergara, toda mi intención en calidad de ponente de ayudar a animar y agilizar esta discusión y pues siendo eso, no sé si usted quiere intervenir o si entramos a escuchar a los invitados. Entonces, Representante Vergara, tiene usted el uso de la palabra.

**La Presidencia le concede el uso de la palabra al honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra:**

Gracias José Daniel, ponente de este proyecto de reforma al Estatuto de Participación Ciudadana en lo que respecta concretamente al proceso de revocatoria de mandatarios llámese gobernadores o alcaldes. Yo voy a ser muy breve porque hoy quiero que los protagonistas sean las personas que realmente se interesaron, hicieron presencia, la academia, el Ministerio Público, entiendo algún representante del gobierno que está por llegar y organizaciones no gubernamentales. La premisa o el objetivo esencial de esta audiencia es no exteriorizar, o mejor dicho, lo digo de otra manera, es básicamente enriquecer esta iniciativa legislativa con sus aportes y con sus recomendaciones, bajo el entendido de que nos encontramos frente a un tema que es de gran relevancia y resulta muy vital para nuestros procesos democráticos.

Responde también a la necesidad de legislar y de regular en la materia, con fundamento en una sentencia de unificación de la Corte Constitucional

del año 2018, la Sentencia 077, que básicamente se ocupó de analizar y evaluar lo que sucedió con el debate sobre la Revocatoria del Distrito Capital, fue un debate muy controvertido, fue un debate muy interesante y la Corte se pronunció al respecto en dos sentidos, el primero, que dentro de estos procesos de revocatoria se deben respetar a los que son objeto de la revocatoria, en este caso los alcaldes y gobernadores, se les debe respetar el derecho a la defensa y el debido proceso, pero la Corte no solo se detuvo en ese aspecto que yo considero es fundamental y esencial, sino que analizó el alcance y se refirió al voto informado, o al derecho a que los ciudadanos realmente tomen la decisión basado en razones objetivas.

Y yo quiero aquí detenerme un poco, porque en ese orden de ideas, nosotros consideramos que el propósito fundamental de la reforma es básicamente volver eficaz esta figura de la revocatoria de alcaldes y gobernadores, aquí nosotros no estamos fijando posición de un lado o de otro lado no, no nos corresponde como legisladores, queremos ofrecer garantías para que esta figura y este mecanismo de participación ciudadana deje de ser anecdótico, lamentablemente considero que hoy lo es, es bastante ineficaz, hoy resulta, en términos de resultados concretos, resulta intrascendente, son pocos los casos en la historia republicana que han podido prosperar pese a la última reforma, y lamentablemente pese a que es muy reciente, digamos, la última reforma se quedó corta en esta clase de resultados, pero específicamente yo quiero referirme a la inquietud de José Daniel, y le agradezco además por invitar a la reflexión y al debate. Sobre el papel o el rol que dentro del articulado se establece para el Consejo Nacional Electoral, lo hicimos pensando en que la Organización Electoral debe mantener los criterios de imparcialidad, de objetividad, y hoy el mecanismo básicamente está recargado muy hacia la Registraduría, muy en procedimientos de forma, y la Registraduría no puede ser en determinado momento juez y parte.

Dentro de la Organización Electoral se debe propender por un equilibrio natural, y aquí juega un papel importante ese principio de frenos y contrapesos, si operativamente por el proceso responde la Registraduría, que es la encargada de adelantar la jornada para que tenga desarrollo el proceso de revocatoria en las urnas, no puede ser la Registraduría Nacional la que tenga la última palabra cuando se trate de conceptuar o decidir si los argumentos, las razones están debidamente motivadas, argumentadas y obedecen a criterios objetivos, yo creo que ese es el tema o la esencia de la discusión y en lo cual debería centrarse el debate; yo considero que no hay aspecto más peligroso en una democracia que atar una decisión que implica el derecho fundamental y primario del elector a pronunciarse en una democracia, atarlo a razones subjetivas, porque es que quiero decirles que aquello de insatisfacción general es lo más subjetivo que puede existir, allí cabe mucho la subjetividad, y

si nosotros vamos a incumplimiento del programa de gobierno, pues también eso se presta para la interpretación, eso es muy interpretativo.

Queremos regular en esa materia, queremos volver el mecanismo eficaz, pero yo estoy de acuerdo José Daniel contigo, estoy de acuerdo en que debemos hacerle un rediseño al proyecto, creo que el CNE lamentablemente en condiciones normales sería el órgano ideal, pero todos sabemos, sin entrar a ser subjetivo, que es precisamente lo que pretendemos erradicar, lamentablemente hoy el origen es político y creo que no debería ser, en este momento no debería ser ese órgano que conceptúe o emita una opinión objetiva para definir en una audiencia pública, recuerden que esa es otra novedad del proyecto y es que se promueve la fijación de audiencias públicas para que los promotores tengan la posibilidad de argumentar y los que son objeto de la revocatoria tengan la oportunidad de defenderse y de rebatir los argumentos como debe suceder en cualquier sistema democrático.

Entonces, antes de concederle el uso de la palabra a los presentes, José Daniel y yo queremos mandar este mensaje, lo que hoy estamos contemplando es a partir del 20 de julio, cuando seguramente; seguramente no, hago esta promesa de servicio hoy, el 20 de julio vamos a radicar nuevamente la iniciativa, José, pero queremos trasladarle la responsabilidad de definición o de concepto, eso también es objeto de perfeccionamiento o podría ser objeto de perfeccionamiento, nos gustaría trasladársela a los tribunales administrativos y a la Sección Quinta del Consejo de Estado, los tribunales administrativos en aquellos casos de municipios distintos a gobernaciones y ciudades capitales o de gobernadores y alcaldes de ciudad capital y a la Sección Quinta del Consejo de Estado que sí tiene una especialidad en menesteres y asuntos electorales y nos puede dar una mano importante para referirse de manera objetiva y de manera rigurosa frente a esas dos causales que hoy están regladas en la norma que es la insatisfacción general y en el incumplimiento del programa de gobierno, nos puede emitir un concepto muy objetivo, transparente, imparcial sobre las argumentaciones de lado y lado.

Entonces, la propuesta un poco es: Sección Quinta del Consejo de Estado se refiere a lo de gobernadores y alcaldes de ciudad capital a los procesos de revocatoria y tribunales administrativos se refieren a los municipios que no entran obviamente en ese rango y que corresponden a la gran mayoría de municipios del país. Muchas gracias José por la oportunidad, por esta audiencia y yo creo que les sigue el turno a los presentes.

#### **Presidente:**

Muchas gracias a usted Representante Vergara. Se abre entonces la discusión. Según el registro de asistencia que tenemos, le damos entonces la palabra a la Misión de Observación Electoral. Entiendo que la Procuraduría General viene en calidad observadora

y no pretende intervenir, ¿o me equivoco? Perfecto. Entonces, la Misión de Observación Electoral... ¿entiendo que interviene la doctora Luisa Salazar? Perfecto, tiene usted el uso de la palabra.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Luisa Salazar Escalante, delegada de la Misión de Observación Electoral:**

Muy buenos días a todos los presentes, desde la Misión de Observación Electoral queremos agradecer esta invitación frente a un tema que es muy importante desde nuestro rol como organización no gubernamental y pues consideramos muy importante se den esos espacios de audiencia pública para que la ciudadanía pueda referirse a estos proyectos de ley.

Entonces, básicamente nuestra intervención se va a dividir en tres puntos fundamentales, queremos referirnos a la creación de la audiencia pública como parte del trámite de las revocatorias de mandato que pretende el proyecto de ley; en segunda instancia nos queremos referir a la competencia que se le otorga el Consejo Nacional Electoral de decidir de fondo si se continúa con el proceso de revocatoria de mandato, y en una tercera medida nos gustaría introducir una serie de problemáticas que hemos evidenciado tras un estudio de toda la trayectoria y de evidenciar y poder ver en la práctica cómo ha operado este mecanismo de revocatoria y posibles soluciones que se pueden brindar.

Entonces, antes de tocar estos tres puntos, nos gustaría entender y recordar qué nos ha dicho la Constitución, la ley y la jurisprudencia sobre qué son las revocatorias del mandato y por qué se crean, cuál es su concepto, cuál es su naturaleza y su espíritu. *Grosso modo* todos sabemos que es un mecanismo de participación ciudadana, importante, la última ley nos explicita, es de origen ciudadano e implica la facultad, otorga la facultad a la ciudadanía ante dos escenarios que como bien la Mesa Directiva nos lo ha señalado, se puede revocar el mandato que se le ha otorgado a un alcalde o a un gobernador, estos son frente al incumplimiento del programa de gobierno o frente a la insatisfacción de la gestión que este ha desempeñado como mandatario. ¿Qué queremos puntualizar de manera explícita? Y es lo que la misma Corte desde 1994 en la Sentencia C-180 puntualizó y fue el carácter de juicio político mas no jurídico que tiene este mecanismo de participación ciudadana, y esto es muy importante porque esto nos permite y nos va a orientar para ver cómo regulamos o desde una ley estatutaria podemos definir cómo debe ser todo este trámite de revocatoria del mandato, que como la Corte ha explicado este es un procedimiento complejo, no, que tiene una serie de instancias.

Entonces, dejando esto claro, vamos a introducir nuestro primer punto, que es en referencia a la creación de las audiencias públicas como una parte integrante de las revocatorias de mandato, como bien también lo han expuesto los autores y los

honorables Representantes, esto tiene origen en una sentencia de unificación, la 077 del 2018, donde se le pide y se exhorta al Congreso a que regule en pro de garantizar unos derechos que la Corte encuentra en tensión, los cuales son el derecho a la defensa del mandatario a quien se le pretende hacer el proceso de revocatoria de mandato, pero también el derecho de información que la ciudadanía tiene para poder tomar una decisión, porque todos sabemos, esto al final busca que los ciudadanos vayan a las urnas y respondan si quieren revocar un mandatario o si no lo quieren revocar. Entonces, la solución que otorga este proyecto de ley es una audiencia pública que desde la MOE queremos manifestarnos, estamos de acuerdo con la existencia de este procedimiento que puede cumplir con el objetivo o digamos la orden que la Corte le ordena al Congreso de reglamentar.

Recomendamos eso sí, que esta audiencia pública tenga una serie de reglas, que esté enmarcada en las normas generales del procedimiento de revocatoria de mandato y de todo el trámite, que como bien sabemos, es un trámite complejo, donde los ciudadanos se inscriben, luego hay un proceso de recolección de apoyos, un poco la audiencia va a estar en este interregno y sí recomendamos que esto sea reglamentado de tal manera en que no se extienda porque recordemos que para poder llevar a cabo una revocatoria de mandato esta solo se puede hacer en el año dos y tres del periodo del alcalde o del gobernador, por ende, los tiempos que la audiencia disponga, pues no deberían nublar o generar un obstáculo adicional para que los ciudadanos en efecto puedan surtir todo el trámite, convocar, todos sabemos, esto en últimas no debería generar un trámite demasiado largo, que luego haga engorroso e imposible convocar a la urna. Entonces, eso es algo que desde la Misión queremos dejar muy en claro, nos parece pertinente la audiencia, nos parece que debe estar reglamentada de tal manera en que se permita la celebración del evento electoral.

A pesar de que celebramos la creación de la audiencia, ahora sí me muevo al segundo punto, que se refiere a la competencia que se le otorga el Consejo Nacional Electoral de decidir de fondo, apoyado, como lo dice el proyecto, en unos indicadores de evaluación de desempeño que el Departamento Nacional de Planeación usualmente expide de manera anual; aquí sí queremos de una manera muy prudente, recomendarle al Congreso que reconsidere dicha competencia y esto, digamos, porque encontramos unas dificultades que en la vida real van a inviabilizar poder cumplir con esta tarea al CNE; dos dificultades, la primera está referida a que entendamos un poco que miden, por ejemplo, estos indicadores de desempeño del Departamento Nacional de Planeación, usualmente tienen dos componentes, un componente de gestión y un componente de resultado, los cuales es claro no necesariamente nos van a hablar sobre el programa de gobierno, y por eso inicié refiriéndonos a en qué marco juegan las revocatorias de mandato frente a un incumplimiento a un programa de gobierno y por

qué también todos sabemos esto está fundamentado bajo la idea del voto programático, que es que los ciudadanos votamos por un programa de gobierno que los candidatos inscriben y que es lo que nos permite al final tomar una decisión de si queremos elegirlo o no.

Entonces, estos indicadores del DNP no necesariamente responden a medirnos o a contarnos sobre el cumplimiento o no de un programa de gobierno, pero incluso tampoco están 100% ligados a los planes de desarrollo, entonces, en la vida real y en la práctica estaríamos pidiéndole al CNE que tome una decisión que ni siquiera responde o no tiene una conexión necesaria con lo que busca la revocatoria de mandato, entonces, encontramos pues que este no debe ser el parámetro que se pueda utilizar, a pesar del intento loable de encontrar algo objetivo, en la vida real va a desnaturalizar lo que significan las revocatorias del mandato.

Pero adicionalmente estos indicadores actualmente solo se hacen para los municipios, no están para el nivel departamental, entonces, si quisiéramos promover una revocatoria del mandato frente a un gobernador, nuevamente los indicadores fallarían en respondernos la pregunta de incumplimiento o no, y esto, digamos, solo hablando en términos del criterio que crea el proyecto de ley, en términos generales encontramos una dificultad técnica y real de determinar dicho incumplimiento por parte de la autoridad electoral, por parte de cualquier autoridad estatal que quisiera en últimas decir si debemos continuar con la revocatoria o no, es decir, en la práctica es muy difícil, se puede generar más bien una especie de arbitrariedad o es muy difícil que podamos reglar desde este parlamento dicha competencia para una autoridad. ¿Qué proponemos desde la MOE? Y esto es recordando nuevamente la naturaleza de las revocatorias de mandato a la luz de un juicio político mas no jurídico, nuestra propuesta es que esa valoración objetiva de las razones se la dejemos a la ciudadanía como en efecto la revocatoria de mandato quiere, porque en últimas y un poco respondamos que esto es algo que incluso se ha contemplado en la jurisprudencia y por el Consejo Nacional Electoral, la idea es la insatisfacción, por ejemplo, se puede verificar o se ha visualizado con el proceso de recolección de apoyos, que es un proceso, es un trámite que tiene un estándar, que tiene un umbral, la última ley nos dijo que era del 30%, en el cual los ciudadanos pueden manifestar dicha insatisfacción y podríamos entender de una manera mucho más objetiva este criterio que nos parece subjetivo, pero que en la práctica sí tiene una representación cuando un comité promotor logra superar la recolección de apoyos.

Adicionalmente, toda esta idea de la valoración, y ya para concluir y volver a explicar por qué sí estamos de acuerdo con la audiencia pública, se va a fortalecer en la medida en que los mandatarios van a poder en este escenario que consideramos se debe realizar, exponer las razones, justificar por qué ellos

no deben ser revocados, y poder tener un debate con el comité que sí quiere promover y que va a poder exponer de manera transparente y pública dicha razón. Entonces, en esta línea nosotros consideramos que es importante se establezca la audiencia y la valoración quede en cabeza de la ciudadanía y se pueda convocar al proceso de revocatoria del mandato.

Listo, vamos entonces ya a nuestro último punto, para cerrar esta intervención, y es frente a problemáticas que hemos observado, la Misión de Observación Electoral ha venido haciendo un seguimiento con trabajo de campo y con diferentes metodologías a cómo han operado las revocatorias de mandato, entendemos que puede existir una preocupación, y esto es a lo que la Corte dice de un posible mal uso del mecanismo por parte de los ciudadanos, pero vamos un poco a los datos y entendamos que ha pasado en la vida real. Desde 1996, al día de hoy se han tratado de promover o se han inscrito doscientas noventa y ocho iniciativas, de esas, ¿cuántas han llegado a las urnas? Setenta, un 23%; nuevamente los estándares son bastante altos para poder convocar una votación y tan solo una, el año pasado, en julio del 2018, se logró remover o revocar el mandato, que fue en el municipio de Tasco (Boyacá), entonces, encontramos que realmente la revocatoria de mandato no ha generado un escenario de ingobernabilidad en los municipios o en los departamentos, tiene ya actualmente una serie de estándares que son bastante altos para que los ciudadanos en efecto puedan ejercer su derecho y no consideramos debería crearse algo adicional que puede afectar todo el trámite y que como bien lo decía el honorable Representante autor de esta ley, pues todos sabemos acá, la revocatoria más bien ha sido ineficaz, no generemos mayores cargas a la ciudadanía para que podamos en efecto promover este mecanismo.

Entonces, entendiendo un poco este contexto, quiero entrar a explicar dos complejidades que encontramos y las propuestas puntuales que desde la MOE tenemos: uno está relacionado con los altos costos que el proyecto de ley estatutaria también evidencia de las revocatorias del mandato. ¿Cuál es nuestra respuesta? Consideramos que estos altos costos se podrían solucionar si hacemos un uso eficiente de los recursos que dispone la nación o la Registraduría para la realización de las revocatorias de mandato, y esto estableciendo una fecha única que genere un calendario por parte de la Registraduría a nivel nacional en el año dos y tres, que es cuando podemos hacer las revocatorias de mandato, en donde todos los comités promotores al final, de los municipios o los departamentos, se inscriban y tengamos anualmente una sola fecha para la realización o para convocar a las urnas a los ciudadanos, esto haría que las revocatorias sean menos dispersas, que la Registraduría y la Nación pueda usar mejor los recursos y podamos generar entonces todo un trámite unificado, un calendario electoral que nos permita viabilizar todo

el procedimiento que actualmente ya existe y que le incluiríamos este proceso de audiencia pública.

Vamos entonces ahora a tocar el segundo problema que hemos encontrado, y es un desbalance en la forma en la que participan quienes están interesados; tenemos dos opciones políticas en juego en una revocatoria de mandato: quienes promueven el SÍ, que es el comité promotor que decide dar inicio a este proceso, versus quienes podrían estar promoviendo el NO, que, como lo sabemos, usualmente es la administración pública. ¿Qué ha encontrado la MOE en la práctica? Primero frente a un tema de financiación y acceso de los recursos, esto en la actualidad representa o hay una especie de desequilibrio, ¿por qué? Porque el comité promotor no cuenta con una financiación estatal para hacer todo el proceso de recolección de apoyos, para poder tener espacios de publicidad para convencer y persuadir a los ciudadanos de que voten por el SÍ en la revocatoria, versus una administración que cuenta con todo un aparato institucional que claramente desde la MOE sabemos que legítimamente la administración puede visibilizar su gestión, sin embargo, en medio de una revocatoria de mandato, ese ejercicio legítimo tiende a mezclarse y a confundirse con una campaña real por la opción del NO o por un desincentivo, porque sabemos que hay un umbral de participación para que la gente en efecto vaya a las urnas.

¿Qué ha observado la MOE en varios casos en municipios o departamentos que han pretendido promover esta revocatoria? Casos como el día de la revocatoria del mandato, la administración decide convocar a un evento deportivo, cultural, a celebrar el día de las madres, versus un comité promotor que realmente no cuenta con este aparato institucional donde pareciera ser y digamos nuestra pregunta acá, no queremos generar un juicio diáfano a la administración, pero sí nos quedan interrogantes y la percepción de muchos de estos comités ciudadanos ha sido sentirse en un desequilibrio, en un desbalance frente al actuar de la administración pública con este tipo de acciones que, o por ejemplo, construyen unas vías justo el día de la elección, el domingo, afectando el acceso a los puestos de votación.

Una pregunta que tenemos clarísima, y es ¿cuáles son los jurados de votación en estos procesos que en la actualidad se han regido por las normas generales?, donde usualmente son los mismos funcionarios de la administración quienes son los jurados de votación o por ejemplo entidades o personal del sector privado que tienen contratos, que son contratistas de la administración, donde lo que encontramos es que puede existir una especie de interés muchísimo más cercano que le genera un sinsabor al comité promotor de la revocatoria, que le genera una percepción de no parcialidad por parte de ese jurado de votación, que es el que debe garantizar que la elección se dé de manera libre dicho día. Entonces, nuestra pregunta acá es, queremos que el Congreso entienda que en la práctica hay unas problemáticas

que al día de hoy no están solucionadas, que es una oportunidad que tenemos en este proyecto de ley estatutaria para brindar mayores garantías, para sentir que desde la institucionalidad no estamos generando una serie de cargas o de trabas a los ciudadanos para que puedan en efecto promover este tipo de mecanismos de participación ciudadana y generemos una regulación.

Voy a cerrar con el último punto que desde la Misión hemos observado, y es la falta de claridad frente a los comités promotores, y nos surgen las siguientes preguntas: todos sabemos que hay un comité promotor por el SÍ, lo que en la práctica ha pasado es que usualmente no hay un comité promotor por el NO, y a ese comité promotor no le podemos hacer un seguimiento por ejemplo de los recursos; el Consejo Nacional Electoral aquí sí no ha podido cumplir su tarea de inspección y vigilancia y de control de los recursos que se disponen, pero adicionalmente estos comités tampoco han tenido la posibilidad de inscribir testigos electorales, que es también su derecho como comité para el día de la votación.

Entonces, nuevamente nuestra pregunta acá y nuestra invitación es, generemos este tipo de medidas que pueden ayudar a la ciudadanía, que pueden defender el derecho de defensa del mandatario que pueden hacer que las reglas de las revocatorias de mandato sean muchísimo más claras, y finalmente, por el tiempo no tenemos toda la capacidad para explicar en detalle nuestras propuestas, pero desde la Misión estamos abiertos a poder reunirnos, a poder exponer de una manera muchísimo más puntual con quienes están interesados desde el parlamento en promover esta ley estatutaria para continuar avanzando en esta propuesta, y esa sería un poco nuestra intervención.

**Presidente:**

Muchas gracias doctora Luisa Salazar de la Misión de Observación Electoral, saludamos al doctor Francisco Chaux, Viceministro del Interior, quien hace presencia en este momento; no sé, señor Viceministro, si usted quiere intervenir a propósito de este proyecto de ley, y una vez usted haga su intervención le damos la palabra al profesor Quinche o a la profesora Iregui o a los dos, como lo deseen, de la Universidad del Rosario.

**La Presidencia le concede el uso de la palabra al Viceministro Francisco José Chaux Donado:**

Doctor José Daniel muchas gracias por el saludo, un saludo a todos los presentes en esta audiencia. Como constitucionalista y estudioso de los derechos humanos, sería incapaz de saltarme el orden, porque llegué tarde y tengo que asumir la consecuencia de haber llegado tarde, y faltaba más que siga además mi profesor y amigo el doctor Quinche, que lo conozco de leyes constitucionales, sus libros están equivocados, los míos sí están acertados, pero somos

grandes amigos y me encantaría oír lo que tiene que decir al respecto antes de intervenir.

**Presidente:**

Bueno, entonces, hay que darle al doctor Quinche no solamente el uso de la palabra, sino el derecho de réplica, por favor, tiene usted el uso la palabra.

**La Presidencia le concede el uso de la palabra al doctor Manuel Fernando Quinche Ramírez, profesor de la Universidad del Rosario:**

Muy buenos días, muchísimas gracias, quiero saludar al doctor Héctor Vergara, autor del proyecto de ley que hoy se está conversando en sus contenidos, al doctor José Daniel López Jiménez, el ponente del Proyecto de ley, al doctor José Francisco Chaux, que nos acompaña en la audiencia y a la doctora Amparo Yaneth Calderón, Secretaria de la Comisión. En nombre de la Universidad del Rosario y del señor Decano, el doctor Alberto Gaitán, queremos expresarle un saludo a la Corporación y a la Comisión, yo soy Manuel Quinche, vengo en representación de la Universidad y vamos a hacer unas observaciones alrededor del Proyecto.

La tesis que hemos venido a sostener es que el Proyecto de ley debe ser modificado, pues la fórmula escogida dentro del mismo nos parece que tiene un par de inconvenientes, en primer lugar sacrifica la revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana, es una propuesta que en últimas sacrifica el mecanismo y en segundo lugar sacrifica la revocatoria al mandato como un derecho político de los ciudadanos, no como un derecho político del ejido y creo que eso debe ser claramente dicho, adicionalmente si de lo que se trataba según lo señaló el señor Autor del Proyecto es de entrar a satisfacer de una manera el exhorto hecho por la Corte Constitucional, pues el Proyecto de ley cuando menos en la modificación del artículo 6° no lo hace, es decir el exhorto no queda satisfecho, entonces para referir eso la tesis que pienso defender voy a referirme entonces a cuatro puntos que voy a pasarlos muy rápido, espero no ser fatigante, el primero de ellos me quiero referir a los hechos, en segundo lugar me quiero referir al exhorto, en tercer lugar analizó muy rápidamente el Proyecto y en la consideración final señaló las observaciones y la propuesta de la Universidad Rosario.

Respecto a los hechos, pues ya los colegas se han referido a ellos pero quiero simplemente puntualizar algo que además lo dijo el honorable Representante Autor del Proyecto, si hay algo que haya resultado bien decepcionante de la Constitución del 91 es la realización de los mecanismos de participación ciudadana, ese es un artículo 103 muy bueno, muy fuerte cuando menos en la enunciación constitucional y muy deficitario y muy frustrante en la vida real, de hecho cifras, solo cifras, pero además las cifras de algún ciudadano, no son cifras de ningún instituto, o de ningún estudio que se mande contratar, en veintisiete años de Constitución

y en veinticuatro años de la Ley Estatutaria se ha hecho un referendo Constitucional, el del año 2004, que además fue para modificar unánimemente un segmento del Artículo 122 de la Constitución, el último es un fracaso, la única consulta popular del orden nacional fue la Anticorrupción y no ganó, se hizo un Plebiscito Nacional y tampoco ganó, se ha hecho una revocatoria del mandato en un pueblo llamado Tasco, bueno, pues bien por los de Tasco, pero digo yo semejante fuerza institucional para un pueblo que no sé cuántos habitantes tenga, tal vez veinte mil y cuando se iba a hacer una revocatoria ya para una ciudad grande, entonces salió la Sentencia de la Corte y no se pudo hacer, yo creo que eso nos debe concitar, esos son hechos muy serios.

En segundo lugar me quiero referir a los remedios que han sido intentados en este Congreso para solucionar eso, la Ley como se ha dicho aquí es la Ley 134 del 94 y bueno vaya y venga que con ella era un experimento, pero luego se supone que se hizo una modificación para el voto programático que fue la Ley 741 de 2002 y en últimas tampoco resultó útil y luego se introdujo una nueva modificación que es la Ley de 1757 de 2015 y vean ustedes cómo se encabeza ella, ella dice: Para promover, proteger y garantizar y la pregunta que uno haría es ¿Si se protegió, si se promovió y si se garantizó? Y si se sostiene que si fue así ¿Por qué los resultados no lo indican? Entonces yo creo que ahí eso son unos hechos que deben ser ahí. Debo insistir como tercer hecho en que la revocatoria del mandato es sobre todo o al menos así fue planteado como un mecanismo, un de participación y en ese sentido fue pensado para los ciudadanos, no tanto para la institucionalidad, obviamente la institucionalidad tiene unos elementos, unos derechos y el ejercicio en la representación, pero tiene que pensarse generosamente que fue pensado para las personas más que para las instituciones.

Segundo lugar, me voy a referir al exhorto, los exhortos que hace la Corte Constitucional, por lo menos creo que más o menos lo sabemos, son llamamientos que se hace muy respetuosos al Congreso, pues para que efectivamente desarrolle la función legislativa que constitucionalmente le corresponde, los exhortos han sido más o menos de distinta manera, a veces le ponen un término, otras veces lo conminan con unas consecuencias, en este no hay término digamos que solamente se fijan dos años, un par de legislaturas, aquí no se fijó ningún término y entonces se quedó abierta la posibilidad. Desde la universidad del Rosario aplaudimos que antes de los términos usuales que se dejan vencer, el Congreso se haya ocupado de una materia tan sensible. ¿Qué contiene el exhorto de la Sentencia SU-077 de 2018? Bueno era un fallo de tutela, se habían promovido tres revocatorias del Mandato en contra del Alcalde Peñalosa, había pasado ya un año, luego ya los electores llevan un año menos, una norma dice que tampoco se puede realizar la revocatoria del mandato durante el último año, entonces los ciudadanos tienen apenas dos años

para poder realizar la revocatoria del mandato, ese no es un dato menor, se tramitó la acción de tutela, en general le negaron los amparos en el tribunal y en la Corte Suprema Justicia y cuando llegó a la Corte Constitucional con Ponencia de Gloria Ortiz, entonces se ampararon en los derechos, se revocó lo que dijeron allá, se dijeron unas observaciones y se dijeron unas cosas, que la revocatoria del mandato no debía consistir en una reedición de las sediciones, pues bueno eso sí es correcto, que consiste propiamente un juicio político, pues sí, que la acción de tutela no resultaba procedente para una acción de cumplimiento, eso tiene sentido y que el Consejo Nacional Electoral no había incurrido en ninguna de las omisiones que había achacado en las acción que había propuesto el Alcalde Peñalosa.

¿Qué se exhortó? El exhorto está en dos lugares del fallo, uno en la parte resolutive un poco sin sabor, a veces suelen ser más precisos y en la parte final de las conclusiones del fallo, bueno pero ¿Qué se exhortó? Básicamente se exhortó a una cosa, a crear una instancia de controversia, ese es el nudo, crear una instancia de controversia y la idea de la instancia de controversia es porque el Alcalde Peñalosa se quejaba de que a él no lo habían dejado defender y del otro lado decía es que la ciudadanía no la han ilustrado y como la ciudadanía hay que ilustrarla y como al Alcalde Peñalosa hay que dejarlo que se defienda, entonces hay que darle una instancia de controversia, el problema del Proyecto es que propiamente no crea una instancia de controversia, crea un pleito que se va a desarrollar dentro del Consejo Nacional Electoral, es decir, dentro del trámite de la revocatoria del mandato se creó fue una instancia no judicial, pues porque el Consejo Nacional Electoral no es un órgano judicial, pero con características de judicial, tiene partes dentro del proceso, tiene unas pretensiones que van a ir allá, tiene un señor que va a decidir el Consejo Nacional Electoral, tiene un procedimiento y tiene un criterio de juzgamiento, eso es un pleito, y entonces en ese sentido diría yo, el exhorto digamos que no ha sido cumplido de la manera que me parece a mí o a la Universidad resulta deseado. Entonces el exhorto debe satisfacer tres elementos: uno, satisfacer el conocimiento de los ciudadanos y al mandatario acerca de las razones por las cuales quieren revocarlo, eso está muy bien; dos, crear la instancia de controversia, ese es el núcleo central y tres da o sugiere dice al momento, debe acontecer en el interregno entre la inscripción y antes de la resolución de los apoyos.

Mi tercer punto, el análisis si es que se puede llamar así, análisis es una palabra muy pretenciosa del Proyecto de ley, el Proyecto de ley tiene cinco artículos, pero realmente los que interesan para las modificaciones son tres el 2°, 3° y el 4°, bueno ¿qué se modifica ya y qué se propone? En el artículo 6° se propone el procedimiento de la Audiencia que digo yo tiene características de un pleito, tiene partes, un decisor, un procedimiento, una decisión y unos criterios de decisión, a eso lo único que le faltó fue un

mecanismo de impugnación, que supongo yo, que si sale la Ley Estatutaria, los intervinientes lo primero que le van a decir es que allá no hay un mecanismo de impugnación para lo que decidió al Consejo Nacional Electoral y entonces dirían los electores, nos están violando el debido proceso, porque no me están dando una instancia para discutir la decisión que están tomando allá y si ustedes ven con eso me aumentó el pleito, es decir y mis dos añitos se me van fregando, o sea voy a tener todavía más dificultades con lo que veo ahí, el artículo 6° además como bien señalaron los colegas de la MOE, pues trae unos criterios que son los indicadores diseñados por el Departamento de Planeación Nacional para el desempeño de los Municipios.

El artículo 7°, la modificación consiste propiamente en un Parágrafo y ahí ordena notificar al Alcalde conforme al Artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo el CPACA, bueno, eso está muy bien que notifiquen a los Alcaldes personalmente, pero obvio, notificar a los Gobernadores personalmente pero muy bien. Y finalmente la modificación del artículo 11 que trae otra certificación, porque hay que decir que la Ley Estatutaria sobre mecanismos de participación siempre termina con muchas certificaciones y aquí va a haber otra certificación acerca del manejo de los recursos, ¿de dónde salió el dinero de los Comités? Que era una de las preguntas que hacía el Alcalde Peñalosa en su momento cuando se le estaba tramitando, bien, digamos que esos eran los tres puntos que quería asignar.

Cuáles son las observaciones que haría la Universidad del Rosario y con eso termino y cuál es la propuesta respecto del Proyecto, la primera observación, es que piensa la Universidad que ciertamente ha habido una inadecuada comprensión del exhorto, o una inadecuada implementación del mismo, el Proyecto de ley se exhorta al Congreso a crear una instancia que de eficacia los derechos de defensa y de Información, pero decía yo, realmente lo que se crea es un pleito, un procedimiento, un procedimiento oral, además como está ahora de moda hacerlos, en el que va a establecerse todos estos elementos que dice, yo pienso que eso no es una instancia de información, aquí lo que se está estableciendo es otra cosa, una instancia de decisión y cuando se establece una instancia de decisión en el Consejo de Estado se desnaturaliza la decisión que tienen que tomar los ciudadanos y eso me parece complicado o cuando menos que debe ser revisado.

Segunda observación, la creación de esa instancia conduce inevitablemente a la ineficacia del mecanismo, voy a decir por qué, la nueva instancia hace imposible que en términos operativos la revocatoria del mandato acontezca, la exposición de motivos del Proyecto de ley dice que la revocatoria al mandato tiene dos etapas, eso no es del todo correcto, la revocatoria de mandato tiene cinco etapas, la Sentencia además las menciona, inscripción y registro, gestión ante los ciudadanos, verificación en la Registraduría, la consulta popular

que es la votación y la decisión de reemplazo. Adicionalmente ha dicho la Corte y también trae el sistema que esa decisión se puede impugnar mediante una acción electoral, o sea tengo el severo trámite y se le va a introducir otro trámite, entonces van a ser cinco instancias, pero además un trámite que como he dicho tiene muchas características de litigioso, la conclusión creo que es obvia, si en veinticuatro años con cinco pasos se hizo una consulta en Tasco, ¿cuántas se van hacer con seis pasos? O sea, y si la Ley 1757 decía que esto es para promover y garantizar y efectivizar, pues creo que ahí hay una gran distancia.

Tercera observación, de aprobarse el establecimiento de la instancia decisoria en el Consejo Nacional Electoral, la revocatoria del mandato deja de ser un Mecanismo de Participación Popular y se vuelve un mecanismo de participación popular y se vuelve un mecanismo de participación institucional, por razones obvias, la decisión la toma el Consejo Nacional Electoral, ya no habla de la gente, piénsese que el Proyecto lo que dice es que el Consejo Nacional Electoral decidirá si los ciudadanos van y votan o no, ¿entonces qué van a ir a votar los ciudadanos? La percepción que el Consejo Nacional Electoral tenga acerca del cumplimiento o incumplimiento del Alcalde, eso es muy grave, porque además se traería un órgano decisorio que en últimas deja atada o limitada la decisión de la gente y yo creo que eso no es bueno ni para la participación ni para los propios mecanismos, la potestad que el 103 le da a la gente, está modificación de la instancia decisoria se la da a una institución y yo creo que eso además tiene características de inconstitucionalidad.

Última observación, se refirió a ello la doctora, la colega de la Misión de Observación Electoral, el criterio de los indicadores de evaluación de desempeño del Departamento Nacional de Planeación es un criterio débil y es un criterio poco operativo, la doctora Luisa, ya nos presentó los elementos técnicos de por qué esos criterios no resultarían tan adecuados, pero yo quiero hablar de un criterio simplemente operativo y es que esos criterios los cumple cualquiera, esos criterios de hecho en los documentos del Departamento Nacional de Planeación sobre el desempeño de las ciudades grandes, dice que todas las ciudades grandes lo cumplen en el 65 y en el 66 y en el 67% así no habría en últimas discusión, porque el dato institucional ya diría que sí cumplieron y entonces la instancia ante el Consejo Nacional Electoral no solo resultaría inconveniente en términos de ser una instancia decisoria, sino que su criterio es fácilmente anticipable, cualquier Alcalde lo pasaría, de hecho con las capacidades que tiene cualquier Alcaldía con el presupuesto se contrata dos estudios y muestra que así es y eso creo que es muy fácil y es muy desequilibrante afectos de las personas.

Finalmente la propuesta, cuál es la propuesta de la Universidad de Rosario a partir de las observaciones: la primera, Nosotros estamos de acuerdo en que ciertamente se haga una Audiencia, pero claro, si lo

que se pretende y eso dice la Sentencia es ilustrar, pues qué mejor que una Audiencia para ilustrar, si lo que pretende según la Sentencia es dejar que alguien se defienda, qué mejor que una Audiencia para que se defiendan, en ese sentido sí hay que hacer la Audiencia, es obvio, pero de la Audiencia no debe salir un fallo o algo parecido a un fallo del Consejo Nacional Electoral, de la Audiencia debe salir lo que quería la Sentencia, ilustración y defensa y pienso que la Audiencia sí resulta sostenible.

En segundo lugar, ¿Bueno qué clase de Audiencia? Bueno ustedes el año pasado sacaron otra reforma a la Ley Estatutaria, mejor sacaron una Ley Estatutaria sobre los mecanismos, mejor sobre el derecho al ejercicio a la oposición y allá ustedes trajeron un poco de instancias que pueden resultar muy útiles aquí, hablaban del uso de los Canales Institucionales de Televisión, hablaban del uso de los Canales Nacionales incluso los otros, hablan de los Derechos de la Réplica, a mí me parece que allá se puede sacar una buena experiencia legislativa para colocarla aquí o no, si se va a revocar el mandato del Alcalde de Mariquita, pues que vaya Teletolima o alguna cosa así y allá lo transmita ¿O no es así? Si se va a sacar el del Distrito Capital o del nivel de las Gobernaciones, sáquelo usted por el Canal Nacional, este mismo Canal que está aquí grabando es el vehículo perfecto para que la gente diga, ahora si resulta demasiado sonoro, utilicen toda la Red Nacional ¿No es acaso el Estado el titular del espectro electromagnético y puede hacerlo? Y si resulta muy fuerte como es la del Distrito Capital, pues qué mejor que hacerla allá y eso sí que permite ilustrar y defender y que lo vean los que quieran y los que se quieran ilustrar, porque si la gente se abstiene y tiene todo el derecho de abstenerse, pues simplemente no los va a ver y va a dejar que voten los que les interesa.

Entonces yo creo que hay que hacer la Audiencia, hay que darle mucha visibilidad, hay que utilizar los instrumentos que este mismo Congreso ha utilizado para los derechos de la Oposición, hay que traer esas instancias, no hay que inventarse otras y hacerla, que si la Audiencia la va hacer el Consejo Nacional Electoral que anda tan ocupado, o que tiene tanta cosa, o que ustedes mismos le crearon una acción, la acción de la no sé qué de la Oposición allá le crearon otra acción, bueno, que la haga la Registraduría Nacional del Estado Civil o que la haga alguien que puede hacerla, como lo que interesa es que haya la publicidad y la ilustración, pues en últimas el órgano que lo haga es el que esté en la mejor posibilidad y que tenga el respaldo institucional para hacerla.

Finalmente, si por alguna razón en la próxima legislatura o en el próximo periodo se insiste en que haya la instancia de juzgamiento debe revisarse que el criterio sean los indicadores de desempeño del Departamento Nacional de Planeación, una razón obvia, no hay que ser abogado ni nada de esas vainas, por la inercia institucional cualquier Alcaldía grande cumple esos indicadores y sería muy injusto que el derecho de los votantes y de los particulares

vaya desde el comienzo muerto como quedaría ahí, agradezco nuevamente en nombre de la Universidad del Rosario la oportunidad para participar acá, era la primera vez que veníamos, pero creo que resulta útil; agradezco la muy buena disposición del Autor del Proyecto y la muy buena disposición del Ponente del mismo y con eso terminamos nuestra intervención.

#### **Presidente:**

Muchas gracias doctor Quinche y sea la oportunidad para reconocer la disposición permanente que ha tenido la Universidad del Rosario, no solamente en este Proyecto de ley sino en oportunidades anteriores, como en el Proyecto de ley de Depuración Normativa para hacernos llegar sus aportes siempre valiosos, ¿Doctora Iregui va a hacer uso de la palabra? Bueno le vamos a dar entonces la palabra al Viceministro del Interior doctor Francisco Chau, no sin antes saludar la presencia del Representante David Pulido y solicitarle a quienes han intervenido que de ser posible por supuesto nos dejen las memorias o los textos de su intervención.

Entonces le vamos a dar la palabra al Viceministro Francisco Chau, posteriormente la señora Secretaría dará lectura a un concepto escrito que nos ha dejado, una opinión escrita sobre este Proyecto de ley que nos ha dejado la doctora Lucy Jeannette Bermúdez, Presidenta del Consejo de Estado y enseguida veremos si los Representantes quieren ampliar sus intervenciones o hacer alguna clase de pregunta, de lo contrario daremos por levantada la Sesión. Viceministro tiene usted la palabra.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor José Francisco Chau Donado, Viceministro del Interior:**

Muchas gracias Doctor José Daniel, un saludo muy especial al doctor David, al doctor Héctor Autor de este Proyecto, a la doctora Amparo, a todos los asistentes a esta Audiencia y a todos los miembros del equipo de trabajo y a las barras que hoy nos acompañan, primero extender un saludo por parte de la señora Ministra del Interior la doctora Nancy Patricia Gutiérrez, quien por compromisos de agenda no pudo asistir el día de hoy, pero me ha encargado la misión de llevar la vocería el Ministerio Interior en este importante Proyecto, el cual nos parece con toda la rigurosidad teórica que hace una labor muy importante al cumplir un exhorto que ha realizado la Corte Constitucional, aplaudir su esfuerzo doctor Héctor, es sin duda un gusto y lo digo para mí como profesor del Derecho Constitucional, como estudioso del Derecho Constitucional, ver la voluntad de Congresistas como la suya de querer mejorar el Ordenamiento Jurídico Colombiano a través de este tipo de Proyectos que lo que hacen es responder a los mandatos del intérprete jurídico de la Constitución Política de Colombia.

Lo primero que debo decir sobre este Proyecto y tengo una serie de observaciones, es que sin duda lo que estamos regulando es un mecanismo democrático, no tenemos que olvidar jamás que la revocatoria del mandato es precisamente un mecanismo político, un

mecanismo político de evaluación de satisfacción de la ciudadanía frente a la labor que ha desempeñado una persona que ha sido electa directamente por ellos como mandatario local. En ese orden de ideas un cuestionamiento sencillo, que me parece importante tener en cuenta y es la litigiosidad que este Proyecto podría llegar a tener, mi formación anglosajona me ha enseñado algo, las democracias constitucionales en su esencia siempre terminan en litigio y las democracias constitucionales necesariamente con las posiciones políticas, con las posiciones jurídicas, siempre hay alguien bravo y hay alguien contento, entonces necesariamente necesitan de la decisión de un tercero imparcial, de un tercero imparcial que en este caso muchas veces es el Juez de la República o la Autoridad Administrativa.

Entonces la pregunta interesante al mirar el Proyecto de ley que como digo aplaudo, me parece una iniciativa importante, es la naturaleza jurídica por así decirlo de esa decisión del Consejo Nacional Electoral ¿Qué tipo de recursos va a tener? ¿Cuál es su calidad para obtener firmeza? ¿Va a poder ser apelable? ¿Va a tener tránsito a cosa juzgada o a poder ser digamos discutida ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo? Entonces la pregunta sería ¿Qué clase de procedimiento queremos para esta decisión del Consejo Nacional Electoral? ¿Queremos que haga tránsito a cosa juzgada del punto de vista material, solamente formal o cuál es el punto que queremos exactamente ahí para permitir que la revocatoria del mandato tenga los efectos deseados? Y es precisamente darle a la ciudadanía la posibilidad de decidir si el Alcalde o el Gobernador lo están haciendo o no de acuerdo con su Programa de Gobierno el encargo que se le ha dado.

Y aquí pasa algo muy interesante y es lo que yo en el esters denominaba el canto de las sirenas, en el derecho constitucional hay un problema y es que siempre vamos a tener dos fuerzas en conflicto doctor Héctor, vamos a amarrarnos demasiado al mástil del barco o nos vamos a soltar del mástil del barco, Ulises decía que se encadenó asimismo al mástil del barco para poder resistir el llamado del canto de las sirenas ¿Cuál es el canto de las sirenas en este caso? ¿Una democracia sin debido proceso? ¿Una entrega absoluta a los Jueces de las decisiones que le corresponden a la democracia? Entonces sin duda es un llamado para encontrar un justo medio que usted valientemente está tratando de encontrar entre un debido proceso judicial y la posibilidad que se pronuncie el pueblo sobre la labor que está realizando el Mandatario.

Encuentro una observación que me gustaría destacar y es el tema de los criterios del DNP, hablaba ahora con mis asesores y me decían, mire básicamente desde el DNP analizan cuatro matices, el tema de la educación, el tema de la salud, el tema de los servicios públicos, el tema de la seguridad y la convivencia, sería importante por ejemplo pensar si esos factores engloban todo lo que es una labor de un Alcalde o un Gobernador, pensemos por ejemplo

un tema ambiental de pronto nos falta ahí, entonces una invitación que cordialmente hacemos desde el Ministerio del Interior, es si miramos ahí ese tema de incluir más factores en el cumplimiento o no del Programa de Gobierno.

Finalmente un tema práctico sobre la notificación que se debe hacer al mandatario que está siendo objeto de esa solicitud de revocatoria del mandato es ¿a través de qué reglas de notificación lo vamos a hacer? ¿Va a ser una notificación personal? ¿Va a ser notificación por aviso? Cuál es el tipo de notificación jurídica que vamos a tener ahí para darle trámite y viabilidad a este tema de la revocatoria del mandato, para concluir, porque lamentablemente tengo otra cita y tengo que presentarles excusas, porque me tengo que retirar, desde el Gobierno aplaudimos esta iniciativa, aplaudimos el esfuerzo de mejorar los mecanismos de participación ciudadana, aplaudimos el esfuerzo de darle debido proceso a estos pronunciamientos propios del Constituyente Primario en Colombia, porque doctor Héctor pasa algo, jamás podemos olvidar que la voz del pueblo en una democracia constitucional como lo es Colombia es la voz del Constituyente, jamás podemos olvidar que quienes estamos en esta labor de lo público lo hacemos en representación de las personas y esperamos, por qué no, a través de la política solucionar la vida de los demás, ante todo le doy las gracias, aplaudo su iniciativa y esperamos que prontamente tenga un resultado en feliz puerto. Muchas gracias Doctor José Daniel.

#### **Presidente:**

Muchas gracias a usted Viceministro Francisco Chau. Señora Secretaria, recibimos un concepto supremamente relevante, que es el de la doctora Lucy Jeannette Bermúdez, Presidenta del Consejo de Estado, por favor dele lectura.

#### **Secretaria:**

Sí señor Presidente, Bogotá 16 de mayo de 2019, doctores *Gabriel Santos, Jorge Méndez* Presidente Comisión Primera Constitucional, Vicepresidente de la Comisión Primera Constitucional, honorable Cámara de Representantes. Informe de observaciones al Proyecto de ley Estatutaria número 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 mecanismos 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 309 de 2019 a través del cual se proponen modificaciones a la Ley 1757 de 2015, *por 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 estos.*

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 número 077 de 2018, 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 adelanten en su contra. En hora buena 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.

Debo manifestar que con ocasión de la Sala de Sesión de la Sección Quinta del Consejo de Estado a realizarse en horas de la mañana del día jueves 16 de mayo del 2019, 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 el asunto que allí deben resolverse.

Solo el cumplimiento de esta importante función podría impedir 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 del análisis del Proyecto, con el único propósito de dotar el debate de algunas reflexiones que conlleven su enriquecimiento al tenor del plan que seguiría continuación:

#### **Primero:**

De los aportes del Proyecto de ley estatutaria número 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 enfrentan un procedimiento de revocatoria del mandato, ordenando en su favor la notificación personal del registro de la iniciativa de este mecanismo de participación ciudadana, con el propósito de que, en el desarrollo de una Audiencia Pública a instancias del Consejo Nacional Electoral, se le permita cuestionar los supuestos que motivan la propuesta, relacionados, por regla general, con el cumplimiento 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 pertenencia o no de este mecanismo de participación ciudadana.

Así, se favorecerían los derechos fundamentales insitos en la revocatoria del mandato como lo

establece el Artículo 1° del articulado y se resolverían las tensiones que se erigen entre los derechos de Alcaldes y Gobernadores y las comunidades que pretenden revocarlos.

No obstante, este trámite no puede constituirse en un 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, cómo se decanta del propio texto de la Sentencia de Unificación 077 de 2018, luego de que entre a resolver el caso concreto puesto a consideración en aquella época.

En palabras de la Corte: “Sin embargo, cabe aclarar que las órdenes de protección que se adopte 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 del 2015, condicionada 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”.

De allí que la primera de nuestras observaciones esté dirigida 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 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 cumplimiento 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 Parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1757 de 2015, que no es objeto de modificación en el Proyecto, las iniciativas de revocatoria del mandato solo podrán ser presentadas luego de transcurrido doce meses desde la posesión del burgomaestre y nunca en el último año de su periodo constitucional, lo que significa quienes buscan su revocatoria solo cuentan con el segundo y tercer año del período para ello, plazos perentorios que no resultan compatibles con los términos establecidos en el CPCA, pues por citar un solo ejemplo, los treinta días del período probatorio regulados en el artículo 79 de ese Estatuto, podrían presentar cuarenta y cinco días calendario, con lo que fenece un mes y medio de los veinticuatro 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, valga 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 cubija 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 motivos, 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 cumplimiento 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 podrá 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 en este aspecto en la redacción del articulado.

En ese mismo orden, pero trayendo otro tipo de argumento, debe indicarse que el Proyecto no especifica los recursos que podrían ser interpuestos 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, 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 el 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 4° 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 explicarse.

Finalmente, debe destacarse una contradicción que se deriva de la literalidad del articulado sometido a estudio. En efecto, en su artículo 2° 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 Parágrafo del artículo 3° deja esta obligación a cargo de esta última autoridad, al preceptuar que:

Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1757 del 6 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 consulta popular de origen ciudadano, a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.

Parágrafo: Además de la publicación de 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 3° 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 encuentran 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 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.

### **Segundo:**

*Otras iniciativas que pueden ser incluidas en el proyecto.* El artículo 249 de la Carta Política del 91 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.

El Proyecto podrá 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 faltare menos de dieciocho 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 26 de abril del 2018, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, 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 2° y 3° del numeral 10 de la Resolución 6245 de 2015, por medio del cual el Consejo Nacional Electoral 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 el inicio del procedimiento, así como lo 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 este 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 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 sentados 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, Magistrada. Ha sido leído señor Presidente el concepto de la señora Magistrada.

**Presidente:**

Muchas gracias señora Secretaria. Agradecemos el concepto de la señora Presidenta del Consejo de Estado, gracias también doctor Canal por acompañarnos. Representante Vergara tiene usted el uso de la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra:**

Gracias Ponente, yo debo celebrar el desarrollo de esta Audiencia, creo que ha sido enriquecedora en términos de observaciones, recomendaciones, he estado muy atento de las intervenciones, creo que el Proyecto podemos mejorarlo sustancialmente a partir de las intervenciones que hemos escuchado con atención, Pero José Daniel yo quiero referirme específicamente a un aspecto que considero muy importante y es que el principal desafío que plantea el Proyecto es, y ese es nuestro espíritu, es volver eficaz el mecanismo y el mecanismo se vuelve eficaz, desde luego ilustrando, informando el voto del ciudadano, yo por ejemplo celebro mucho la sugerencia de la Universidad del Rosario, en el sentido de garantizar una mayor divulgación a través de los Canales Oficiales promovido obviamente por la autoridad electoral, eso es para mí es muy importante, pero parte de ilustrar e informar el voto y de recuperar algo que hoy causa estragos en el sistema o mejor dicho en el proceso de revocatoria y es básicamente la confianza y la credibilidad.

Hoy nos encontramos frente a un gran cuello de botella, el mecanismo no prospera o los resultados no son los esperados, porque lamentablemente alrededor del mismo en muchas poblaciones, en muchas localidades del país, la figura la emplean algunos sectores ciudadanos muy aislados, sectores muy minoritarios, que frente en un ejercicio de ponderación, frente a la voluntad mayoritaria del elector que no puede quedar a un lado de estos ejercicios, ¿Recordemos qué es lo que vamos a revocar? Lo que vamos a revocar en la práctica es la voluntad de diez mil, quince mil, veinte mil o treinta mil personas que le dijeron sí al Programa de Gobierno expuesto por ese candidato, que luego se convirtió en Alcalde, cuando hablamos de la voluntad del elector no es solo aquellos que promueven la revocatoria, aquí debemos traer también al debate aquellos que en su momento se pronunciaron y que entre comillas quedaría en desventaja cuando una minoría promueve la revocatoria y esa revocatoria no está debidamente fundada y argumentada en razones objetivas.

En ese sentido yo creo José Daniel, que deberíamos insistir además la Corte en la Sentencia

lo deja claro, en que sí debe mediar una instancia decisoria, pero esa instancia decisoria lo que según nuestro análisis lo que va a producir en la práctica es va a enriquecer la revocatoria, hoy parte de la incertidumbre del ciudadano es, será que yo acudo a la urna basado en argumentaciones de un sector minoritario cuyas razones pueden ser tan subjetivas como, el Alcalde no me gusta la manera como comunica en la ciudad, no es exagerado lo que estoy diciendo, pero si esa instancia de decisión acompañado por una Audiencia Pública, donde José yo creo que en la Audiencia Pública eliminemos lo del DNP y más bien ese criterio se lo trasladamos pero a la Audiencia en materia de desarrollo, ¿En qué debería fundarse la Audiencia? ¿En qué debería basarse la Audiencia? No en un informe del DNP, eso lo que podemos hacer es trasladarlo a la Audiencia, si en la Audiencia somos garantistas frente al ciudadano y somos garantistas frente al Alcalde y eso lo fortalecemos con una instancia de controversia, que yo considero es el argumento central y si nosotros sustraemos esa instancia decisoria para mí respetuosamente el Proyecto queda desnaturalizado, si eso nosotros lo complementamos con esa instancia decisoria, yo creo que por primera vez el mecanismo de participación ciudadana en lo que respecta a la revocatoria de Alcaldes y Gobernadores va a prosperar, porque habrá credibilidad de la ciudadanía y habrá confianza en que una autoridad sí ve fundada los argumentos y el ciudadano va a decir, yo tengo una motivación real, no es desnaturalizar el mecanismo, lo que queremos es fortalecerlo y volverlo eficaz.

Desde luego vamos a recoger todas las impresiones, todas las observaciones y el 20 de julio vamos a radicar un mejor Proyecto y también aspiramos a trabajar con las Universidades, con la academia, con la propia MOE que tiene una propuesta muy interesante y es unificar las fechas para reducir costos y digámoslo así manejar de manera más eficiente los recursos públicos y no dilapidarlos, no derrocharlos en distintas fechas, con una probabilidad de éxito tan escasa que básicamente lo que va a producir es un desgaste para nuestras finanzas. Gracias José.

**Presidente:**

Muchas gracias a usted Representante Vergara, agradecemos a todos los asistentes a quienes nos han hecho sus aportes y en cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, damos por terminada esta Audiencia y levantamos la Sesión, a todos muchas gracias.

**Secretaria:**

Así se hará señor Presidente, se ha dado por terminada la Audiencia, siendo las 11:20 de la mañana, no sin antes decirles a todos que sus intervenciones serán publicadas en la respectiva Acta de esta Audiencia.

**Anexos: Diecisiete (17) Folios.**

**JOSE DANIEL LOPEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá

Bogotá D.C., 26 de marzo de 2019  
JDL 0290-2019

Señor:  
**GABRIEL SANTOS GARCÍA**  
Presidente  
COMISIÓN PRIMERA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Ciudad

Respetado señor Presidente:

En mi calidad de ponente del Proyecto de Ley Estatutaria No. 309 de 2019 Cámara "Por medio del 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", y atendiendo la importancia de la materia desarrollada en el proyecto, le solicito se programe audiencia pública con el fin de escuchar a diferentes actores concernidos en la materia y tener una mayor ilustración antes de elaborar ponencia para primer debate.

Sin otro particular, agradezco su atención al asunto.

Cordialmente,  
  
**JOSE DANIEL LOPEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá

Proyecto: Vicerrectoría Municipal  
Asunto: Listado de invitados a la audiencia pública

**RECIBI**  
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
RECIBI: 26-Marzo-2019  
HORA: 3:36 PM  
Poder  
P. 11111

Teléfono: 4621100 Ext. 4010 - Carrera 7 No. 4 - 44 - Edificio Torre del Congreso - Bogotá D.C.  
www.jcatornolopez.com

Enterada a aprobación  
Esther Abril 2 19

**PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**

Bogotá D.C., 16 de mayo de 2019

S P (00000)

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaría Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Asunto: Audiencia Pública día 16 de mayo de 2019

Respetada doctora Amparo:

Siguiendo instrucciones impartidas por el señor Procurador General de la Nación me permito informarle que el no podrá participar en la Audiencia Pública sobre el proyecto de ley estatutaria No. 309/219 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 mandato de Alcaldes y Gobernadores", por encontrarse cumpliendo compromisos previamente adquiridos, como Jefe del Ministerio Público.

No obstante, y dada la importancia del tema asistirá en calidad de observador el doctor Daniel Fernando Espinosa, identificado con cédula de ciudadanía número 19.462.163, funcionario adscrito al Grupo Electoral.

Cordialmente,  
  
**MONICA MARIA NEIZA CASTIBLANCO**  
Secretaria Privada

Copie: Grupo Electoral

Proceda Me Escriba  
6-201900000

Secretaría Privada - Despacho Procurador General de la Nación  
Carrera 9 No. 10-49 Piso 21 Corredor 5470101 Ext. 12400 - 12500

**Asociación Colombiana de Ciudades Capitales**

Bogotá D.C., 14 de mayo de 2019

Honorable Representante  
**JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ**  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Respetado doctor López,

Con un atento saludo de agradecimiento, acuso recibido de su amable invitación a la sesión programada para el día jueves 16 de mayo del presente año, bajo proposición presentada por el Honorable Representante a la Cámara José Daniel López; sesión a la cual lastimosamente no me será posible asistir debido a que estaremos en la XVI Cumbre de Ciudades Capitales que se llevará a cabo en la ciudad de Pasto.

Sin otro particular, le reitero mis más sinceros agradecimientos y espero poder acompañarlos en una próxima oportunidad.

  
**LUZ MARIA ZAPATA ZAPATA**  
Directora Ejecutiva  
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES

Recibido  
Mayo 14/19  
10:00 AM  
JDL

**ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES**

Bogotá D.C., mayo 15 de 2019

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaría Comisión Primera Constitucional  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 6 - 68 Oficina 2388  
Email: audienciascomisionprimera@gmail.com  
Bogotá, D.C.

REF: Respuesta al radicado IDU 20195260570502 del 10 de mayo de 2019.

Respetada doctora Amparo:

En atención al asunto de la referencia, mediante el cual la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, invitó al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- a participar de la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley Estatutaria No. 309/2019 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 mandato de alcaldes y gobernadores, próxima a realizarse el día 16 de mayo de 2019 a las 9:00 a.m., en las instalaciones del recinto de sesiones -Roberto Camacho Weberberg-, amablemente se informa que asistirá el profesional Andrés Steven Gutiérrez, de la Oficina de Atención al Ciudadano.

Cordialmente,  
  
**Yaneth Rocio Mantilla Barón**  
Directora General

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
BOGOTÁ, 16 de Mayo de 2019  
HORA: 2:09  
ESTHER

Este documento está suscrito con firma electrónica emitida mediante Resolución No. 5583 del 29 de 2015

Calle 23 No. 6 - 27  
Calle 20 No. 9 - 20 e  
Carrera 7 No. 17-01 Piso 3  
Código Postal 110311-110321  
Tel: 3368860 - 3448000  
www.asocapital.com  
Móv. Línea 195

**BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS**

**El futuro es de todos** Ministerio

Al responder cite este número:  
OF19-15627-DAL-3200

Bogotá D.C. miércoles, 15 de mayo de 2019

Honorable Representante  
**GABRIEL SANTOS GARCÍA**  
Presidenta Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Carrera 7 No. 8-68 Ofi 2388  
Bogotá, D. C.

**Asunto: Excusa.**

Honorable Representante Santos García, reciba un cordial saludo.

De manera atenta le manifiesto que la Ministra del Interior no podrá atender la invitación a la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley Estatutaria No. 309/2019 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 1557 de 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", que se llevará a cabo el jueves dieciséis (16) de mayo de 2019, debido a compromisos de agenda.

Sin embargo, dada la importancia del tema, ha delegado al Viceministro de Relaciones Políticas, doctor Francisco José Chauz Domado, para que asista en su nombre.

Al valorar de antemano su comprensión, le agradezco haga extensiva esta excusa a todos los asistentes a la audiencia.

Cordialmente,

*Isabel C. Jiménez Losada*  
**ISABEL CRISTINA JIMÉNEZ LOSADA**  
Directora de Asuntos Legislativos  
Eliberó: Adalberto Domínguez Orosión de Asuntos Legislativos

Copia(s): Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo,  
Secretaria Comisión Primera, Cámara de Representantes.

**Sede Corporativa:**  
BULEVARD CHAPIN 108 OF. 8148  
TEL: 334 1000 - www.defensoriadelpueblo.gov.co  
MAYO 10 08:00 AM - 05:00 PM

**Servicio al Ciudadano:**  
servicioalciudadano@mininterior.gov.co  
Calle Briceño 12-0100 91 04 21

37

La Justicia es de todos

Al responder cite este número  
MJD-OF19-0013217-GAL-1002

Bogotá D.C. 13 de mayo de 2019

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
Secretaria Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Carrera 7 No. 8-68  
comisionprimera@camara.gov.co  
Bogotá D.C.

Contraseña: VNausPJ0VU

**Asunto: Excusa invitación Audiencia pública PL 309/19C**

De la manera mas atenta me dirijo a usted para excusarme por no poder asistir a la audiencia pública del Proyecto de Ley Estatutaria 309/19C "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", convocada para éste jueves 16 de mayo en la Comisión Primera de la Cámara.

Lo anterior obedece a compromisos adquiridos con anterioridad.

Agradezco la invitación y manifiesto mi interés de participar en futuros escenarios.

Cordialmente,

*Gloria María Borrero Restrepo*  
**GLORIA MARIA BERRERO RESTREPO**  
Ministra de Justicia y del Derecho

**Bogotá D.C., Colombia**  
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444.3100 • www.minjusticia.gov.co

38

República de Colombia

**Corte Constitucional**  
Presidencia

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2019  
Oficio No. 2019-1279

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
Secretaria Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
E.S.D

Ref: Invitación audiencia pública - Proyecto de Ley No. 309 de 2019 Cámara  
Radicación: FCC-2019-02575

Respetado Representante:

De manera atenta doy respuesta al escrito de la referencia, allegado a la oficina de la Presidencia de la Corte Constitucional el 9 de mayo de 2019, mediante el cual me invita a participar en la Audiencia Pública sobre el proyecto de Ley Estatutaria No. 309/19 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 del mandato de Alcaldes y Gobernadores", la cual se llevará a cabo el día jueves 16 de mayo de 2019 a las 9:00 a.m.

Sobre el particular, es preciso señalar que esta Corporación en desarrollo de sus atribuciones constitucionales tiene la función de "Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de (...) los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación." (C.P. artículo 241 numeral 8).

Conforme a lo anterior, por ser los Magistrados que integran la Corte los jueces de la Ley que se aprobará, no podré participar en la audiencia referida en su comunicación.

Cordialmente,

*Gloria Stella Ortiz Delgado*  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Presidenta

Calle 12 No. 7-60 Piso 5 Bogotá D.C. Correo Electrónico: 3362300 Eje. 3502, www.corteconstitucional.gov.co

39

Defensoría del Pueblo

Bogotá D.C. 13 Mayo 2019

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
Secretaria  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7 No. 8-68 oficina 238 B  
E-mail: audienciascomisionprimera@gmail.com; comisionprimera@camara.gov.co  
Bogotá, D.C.

Referencia: Invitación Audiencia Pública - 16 de mayo de 2019.

Respetada doctora Amparo Yaneth:

En nombre del señor Defensor del Pueblo, doctor Carlos Alfonso Hegret Mosquera, agradezco la invitación para asistir a la Audiencia Pública sobre el proyecto de Ley Estatutaria No. 309/2019 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 mandato de Alcaldes y Gobernadores" que se llevará a cabo el 16 de mayo de 2019.

El día anteriormente mencionado, el señor Defensor del Pueblo se encontrará cumpliendo compromisos previamente agendados y confirmados fuera de la ciudad, motivo por el cual ofrezco disculpas por la no asistencia.

Cordialmente,

*Jesús Leonardo Salazar Sánchez*  
**JESÚS LEONARDO SALAZAR SÁNCHEZ**  
Secretaría Privada

Copia: N/A  
Admis: N/A

Proyecto: Andrés González  
Revisó: Jesús Leonardo Salazar  
Aprobó: Jesús Leonardo Salazar  
Archivado en: Oficina Ejecutiva  
Categorización: Dependencia

**Bogotá D.C.**  
Carrera 9 No. 16 - 21 Bogotá D.C.  
PBX: (57) (1) 3144000 - Línea Fiacional: 01 8000 914814  
www.defensoria.gov.co  
Número interno: 2709 (01)

Recibido:  
Asesor  
14-05-19

40

**moe**  
Misión de Observación Electoral

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

Proyecto de Ley Estatutaria No. 308 de 2019 Cámara  
"Por medio de la cual se modifica la ley 1757 del 06 de julio de 2015 y se otorgan otras disposiciones en materia del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato 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 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 previstos 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 Ley<sup>1</sup>, 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

9

**moe**  
Misión de Observación Electoral

estos pueden solicitar, previo al 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 refleja 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 2016, 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 consagrados 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 mecanismo de garantía de dichos derechos fundamentales, dado que está permitida la replicación 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 evite 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 continúa 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

10

**moe**  
Misión de Observación Electoral

incumplimiento del plan del gobierno del alcalde o gobernador, apoyándose en los indicadores de evaluación de desempeño previstos 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 el 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, asimismo, los cuales no necesariamente se encuentran evaluados a la luz del plan de desarrollo de la entidad territorial, el 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 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 el 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 1999 y a la fecha, se han presentado 238 iniciativas ciudadanas de revocatoria 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.

11

**moe**  
Misión de Observación Electoral

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 evidencian 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 periodo del alcalde y/o gobernador, conjuntamente 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. Esta 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 (20% de la votación del alegato), 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 abalaoado 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

12



**CONSEJO DE ESTADO**  
JUSTICIA - OMBÚS - CONTROL

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez  
Presidente  
Consejo de Estado

En efecto, y de conformidad con el párrafo primero del artículo 6º de la Ley 1757 de 2015 –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 79<sup>1</sup> 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 cálido 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 principal que debe resolverse, se trata, 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 cubre solo una de las causas 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 motivos<sup>2</sup>, 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 previstos 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.

<sup>1</sup> 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 susceptible por parte de la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> 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 litigio no presenten pruebas, si se trata de un término 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. (Negritas fuera de texto)

<sup>3</sup> Art. 65 de la Ley 134 de 1994.

**CONSEJO DE ESTADO**  
JUSTICIA - OMBÚS - CONTROL

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez  
Presidente  
Consejo de Estado

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, vale decir, 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 explicarse<sup>4</sup>.

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 autoridad<sup>5</sup>, 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 insritos 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Se hace referencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**CONSEJO DE ESTADO**  
JUSTICIA - OMBÚS - CONTROL

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez  
Presidente  
Consejo de Estado

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

**Párrafo.** 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.º 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 refuerzan 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:

“Quiénes 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.

**CONSEJO DE ESTADO**  
JUSTICIA - OMBÚS - CONTROL

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez  
Presidente  
Consejo de Estado

La iniciativa que pongo a consideración, dispone, sin darda 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 poblacionales –niños, niñas, desplazados, etc.<sup>11</sup>.

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 fallaren 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 discusiones efectuadas en el fallo de 26 de abril de 2018, proferido por la Sala 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 al 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

<sup>11</sup> Documento “Orientas para construir y seguir el programa de gobierno” <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo/2/Territorio/Su%20C%20ADa%20combinamos%20el%20que%20debe%20hacer%20el%20gobierno.pdf>. Página visitada el 16 de mayo de 2019.



Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez  
Presidente  
Consejo de Estado

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

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ  
Presidente

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO  
Secretaria