

AUDIENCIA PÚBLICA
CAMARA DE REPRESENTANTES - COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

Proyecto de Ley Estatutaria No. 309 de 2019 Cámara

“Por medio de la cual se modifica la ley 1757 del 06 de julio de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandatos de alcaldes y gobernadores”.

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

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

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

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

Conceptualización y naturaleza de la revocatoria del mandato

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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