

Universidad EAFIT

Escuela de Derecho

REVOCATORIA DE MANDATO: EL MARINERO VS EL LEVIATHAN

**Los problemas jurídicos del mecanismo de participación ciudadana denominado Revocatoria
de Mandato.**

Trabajo de grado como requisito para aspirar al título de abogado

Asesor:

Carolina Segura Camacho

Elaborado por

David Toledo Ospina

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| RESUMEN | 3 |
| ABSTRACT | 3 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 2. ¿QUÉ ES LA REVOCATORIA DE MANDATO? | 5 |
| 3. PROBLEMAS JURÍDICOS GENERALES DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN | 11 |
| 4. EL PROCESO ACTUAL DE CERTIFICACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES POR PARTE DEL CNE | 24 |
| 4.1 NORMATIVA ACTUAL E IDENTIFICACIÓN DE LOS VACÍOS LEGALES | 25 |
| 4.2 ANÁLISIS DE CASOS EN CONCRETO - REVOCATORIA DEL MANDATO DEL ALCALDE DE MEDELLÍN 2020- 2023 DANIEL QUINTERO CALLE | 38 |
| 4.3 GRADO DE POLITIZACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL | 43 |
| 5. FALTA DE COMPETENCIA DEL CNE EN EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES DEL MECANISMO DE REVOCATORIA | 44 |
| 5.1 JURISPRUDENCIA RELEVANTE | 44 |
| 5.2 PROYECTO DE LEY - MODIFICACIÓN MECANISMO DE REVOCATORIA ... | 47 |
| 6. CONCLUSIONES | 49 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA | 50 |

RESUMEN

Los mecanismos de participación son una nueva evolución de la democracia que busca que el ciudadano se empodere de las decisiones fundamentales para su sociedad. Desde que se implementó la constitución de 1991, Colombia introdujo en su ordenamiento varios mecanismos de participación, unos han tenido gran desarrollo tanto legislativo y judicial. Por su lado, la revocatoria de mandato es de los pocos mecanismos de participación que tiene vacíos legales los cuales impiden su correcto funcionamiento. Por ende, el objetivo principal de este trabajo es identificar los principales obstáculos jurídicos que se encuentran en el proceso de revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. Dicha investigación se realizó a partir de la experiencia propia y de varios comités promotores de revocatoria en el mandato vigente 2020 -2023.

Como resultado de dicho trabajo identificamos vacíos jurídicos y problemas procedimentales en cada una de las etapas del mecanismo de revocatoria del mandato, en este ejercicio se encontró que el principal problema de este mecanismo es la falta de competencia y de fundamento jurídico que tiene el consejo nacional electoral al momento de verificar los estados contables de los movimientos promotores del mecanismo. Gracias a esto se radicó a través del representante a la cámara, Hernán Cadavid, un proyecto de ley el cual tiene como objetivo resolver las problemáticas de dicho mecanismo de participación.

ABSTRACT

The mechanisms of civil participation are a new evolution of democracy, this type of mechanisms, seeks the empower of citizens in the fundamental decisions of their society. Since the implementation of the 1991 Constitution, Colombia has introduced several civil participation mechanisms, some of which have had great legislative and judicial development. For its part, the recall of mandate is one of the few mechanisms of civil participation that has legal gaps, which prevent its proper functioning. Therefore, the main objective of this work is to identify the main legal obstacles found in the process of recalling the mandate of mayors and governors. This research was carried out based on our own experience and that of several recall committees in the current term of office 2020 -2023.

As a result of this work we identified legal gaps and procedural problems in each of the stages of the recall mechanism, in this exercise it was found that the main problem of this mechanism is the lack of competence and legal basis that the “Consejo Nacional Elecoral” has at the time of verifying the financial statements of the movements promoting the mechanism. Thanks to this, a bill was filed

through the representative to the chamber, Hernán Cadavid, with the purpose of solving the problems of this participation mechanism.

1. INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de participación ciudadana fueron introducidos con la promulgación de la constitución de 1991. Estos tenían como fin empoderar al ciudadano de las decisiones fundamentales de la sociedad colombiana. Lastimosamente el difícil manejo de esto y el desinterés de la ciudadanía han hecho que estos mecanismos no tengan la relevancia que deberían tener en el contexto colombiano.

Uno de los mecanismos de participación de más relevancia en Colombia, es la revocatoria de mandato. Dicho mecanismo busca arrebatarle el poder aquellos mandatarios, locales o regionales que no cumplan con su plan de gobierno o hayan perdido el apoyo popular que los llevó a ostentar el cargo de alcaldes o gobernadores.

Cabe recalcar que desde su existencia sólo dos revocatorias de mandato han sido exitosas, dejando grandes interrogantes de los problemas jurídicos que afrontan los ciudadanos al momento de adentrarse en la realización de estos mecanismos. Para muchos juristas y políticos, la revocatoria de mandato es un mecanismo diseñado para fracasar.

De las experiencias vividas y de lo recolectado por las experiencias de otros ciudadanos, se logró recolectar gran cantidad de información sobre dicho mecanismo, lo cual está acá plasmado. A partir de esto se logra identificar los principales obstáculos jurídicos que se encuentran en el proceso de revocatoria, al igual que el marco normativo que regula el mecanismo.

Por su lado, se expondrán los principales vacíos legales que se encuentran en el marco normativo que regula el mecanismo de revocatoria del mandato y se profundizará en aquellos que son más problemáticos, y como se verá más adelante uno de los actores más controversiales es el Consejo Nacional Electoral y, por ende, se analizará la conformación del Consejo Nacional Electoral y los principales problemas que la politización de este, le causa a los mecanismos de participación.

2. ¿QUÉ ES LA REVOCATORIA DE MANDATO?

La introducción del concepto de democracia directa trajo consigo una revolución en los sistemas legales de varios países, ya que este concepto busca mecanismos para que este nuevo ideal se convirtiera en una realidad. A partir de esto, varios estados consagraron en sus constituciones los mecanismos de participación ciudadana. En la constitución colombiana de 1991, en su artículo 103 se dieron algunas luces de cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que tendrían cabida en Colombia:

“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”¹ (S.f, 2023)

Como se puede evidenciar en el apartado anterior, la revocatoria de mandato, como mecanismo de participación ciudadana, fue introducida al ordenamiento jurídico colombiano en los años 90, cuando Colombia estaba sumergida en una crisis institucional que afectaba la representación que sentían los colombianos en sus mandatarios. Algunos historiadores, enmarcan la introducción de este mecanismo en la tercera ola de democratización que se adelantó en Latinoamérica:

“La revocatoria de mandato es un mecanismo de participación y control ciudadano que en América Latina se enmarca principalmente en la tercera ola de la democratización y en las reformas políticas y constitucionales iniciadas en los años noventa. Forma parte del conjunto de innovaciones incorporadas en mayor medida por iniciativa de los gobernantes,

¹ (S/f). Gov.co. Recuperado el 7 de febrero de 2023, de <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-estrategicos/gestion-de-informacion-y-comunicacion/constitucion-politica/derechos/articulo-103.aspx>

*como respuesta a un clima de descontento y apatía ciudadana respecto de la política y de los representantes, conocido como «crisis de la representación». En este sentido, se espera que tales dispositivos incentiven a los funcionarios electivos a rendir cuentas a los ciudadanos sobre su desempeño”.*² (Eberhardt, 2017)

Ahora bien, entrando en materia, la revocatoria de mandato para María Laura Eberharth se puede definir de la siguiente manera:

*“La revocatoria de mandato es un mecanismo de accountability vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo”.*³ (Eberhardt, 2018)

Tal y como se distingue en el artículo 103 de la constitución, a raíz del mandato constitucional configurado en dicho artículo, se desarrollaron algunas leyes que regulan la revocatoria de mandato. Estas leyes son;

- (i) la ley 131, que regula el tema del Sobre Voto Programático;
- (ii) la ley 134 que regula los temas de Mecanismos de Participación, estas dos leyes fueron expedidas en 1994;
- (iii) la ley 741 de 2002, que reforma las dos anteriores.
- (iv) La última, que rige este tipo de mecanismos de participación ciudadana, la ley 1757 de 2015.

Cabe resaltar que la lectura conjunta del artículo primero y segundo de la ley 131 de 1994, establece que dicho mecanismo contiene el elemento del voto programático de los ciudadanos:

² Eberhardt, M. L. (2017). *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*. <https://www.redalyc.org/journal/812/81253580005/html/>

³ Eberhardt, M. L. (2018). *La revocatoria de mandato en Colombia: diseño institucional y resultados de su aplicación*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733521>

“ARTÍCULO 1º- En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

ARTÍCULO 2º- En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley.”

Ahora bien, la ley 131 de 1994 no profundiza conceptualmente el concepto de revocatoria de mandato, pero por su lado, este sí establece algunos estándares procedimentales de este mecanismo:

- *ARTÍCULO 7º Modificado por el art. 1 de la Ley 741 de 2002 , La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:*
 - a. *Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.*
 - b. *Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.*
- *ARTÍCULO 8º- El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.*
- *ARTÍCULO 9º- Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud.*
- *ARTÍCULO 11. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y, únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.*

- *ARTÍCULO 12.- Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral de la respectiva entidad territorial, el registrador nacional trasladará a conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o el alcalde revocado”⁴*

Pero por su lado, la ley 134 de 1994 profundiza en la revocatoria de mandato y define a la revocatoria como un derecho político de los colombianos. Igualmente, esta ley establece algunos conceptos de forma de este mecanismo:

- *“ARTÍCULO 6º.- Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.*
- *ARTÍCULO 64.- Revocatoria del mandato. Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total del votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registradora del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.*
- *ARTÍCULO 66.- Informe de la solicitud de revocatoria. Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.*
- *ARTÍCULO 67.- Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registradora del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.*
- *ARTÍCULO 68.- Divulgación, promoción y realización de la convocatoria. Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplido los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo*

⁴ Ley 131 de 1994 - Gestor Normativo. (2015, 1 diciembre). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4818>

departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente ley.

- **ARTÍCULO 69.- Aprobación de la revocatoria.** *Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.*
- **ARTÍCULO 70.- Resultados de la votación.** *Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o alcalde, no podrá volver a intentarlo en lo que resta de su período.”⁵*

Como se puede analizar en los apartados citados, esta última ley no modifica en gran manera la ley 131 de 1994, sino que trata de regular de mayor forma el procedimiento de la revocatoria de mandato, ya que en ese momento muchos juristas habían identificado que si bien la revocatoria de mandato estaba promulgada en la constitución, no había garantías reales para llevarla a cabo.

Ahora bien, la ley 741 de 2002 si modifica profundamente dicho mecanismo de participación ciudadana, algunas de sus características son las siguientes:

- Mantiene el término respecto de que debe haber transcurrido al menos un año de mandato para poder convocar y no menciona el límite de finalización.
- **ARTÍCULO 1°.** *Los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:*
"La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:
"1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.
"2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido"

⁵ Ley 134 de 1994 - Gestor Normativo. (2021c, noviembre 26). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

- "ARTÍCULO 2º. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

"Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario".⁶

Por último, la ley 1757 de 2015 rige actualmente la revocatoria de mandato. A continuación se presentan las principales características de dicha ley:

| País | Cargo | Plazo del mandato | Firmas y plazo para la Iniciativa Popular | Votos en el referéndum | Participación | Cantidad | Causa | Reemplazo |
|----------|--|--|--|---|--|---------------|---|--|
| Colombia | Solo autoridades ejecutivas de departamentos y municipios (gobernador y alcalde) // Excluye autoridades legislativas (congresistas, diputados o concejales) y autoridades nacionales (como presidente) | Luego de transcurrido 1 año de mandato y no faltando menos de 1 año para la finalización (Los cargos de gobernador y alcalde duran 4 años) | Como mínimo el 30% del total de votos que obtuvo el elegido / Los promotores cuentan con 6 meses para la recolección de avales. Puede ser prorrogado por 3 meses | La mitad + 1 de los votos ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria | N.º de sufragios no menor al 40% de la votación total válida del día en que se eligió al mandatario (Voto no obligatorio – Para votar + deben registrarse en el censo electoral municipal) | 1 por mandato | El formulario de inscripción debe contener la exposición de motivos que sustenta la propuesta | Cese inmediato /Se convoca a elecciones en los 2 meses siguientes, quedando 1 ciudadano encargado designado por el presidente o gobernador / Mientras tanto debe dar cumplimiento al Plan de desarrollo del respectivo período |

Elaboración: Revista de Derecho Político, UNED.

⁶ Ley 131 de 1994 - Gestor Normativo. (2015, 1 diciembre). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4818>

Posterior a este recuento normativo y de definir a profundidad el concepto de revocatoria de mandato, en los próximos capítulos nos adentraremos en las dificultades jurídicas que este mecanismo ha tenido en la práctica.

3. PROBLEMAS JURÍDICOS GENERALES DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN

Para nadie es un secreto que el mecanismo de revocatoria de mandato tiene un diseño institucional creado para fracasar. Desde 1991, cuando este mecanismo fue introducido, solo 2 procesos de revocatoria han sido exitosos. El primero de ellos se dio en el año 2018 en el municipio de Tasco Cundinamarca, donde después de escrutar todos los puestos de votación quedó revocado el entonces mandatario Nelson Javier García Castellanos. El más reciente caso de éxito se dio en el año 2022, en el municipio de Susa Cundinamarca, donde se revocó a la señora Ximena Ballesteros. Cabe recalcar que ambos municipios no contaban con más de 10.000 habitantes habilitados para votar en dicho sufragio.

Cabe resaltar que en el periodo de mandato de gobernadores y de alcaldes 2020-2023, a la fecha se han inscrito 121 comités promotores de la revocatoria del mandato y a la fecha solo una de estas ha sido exitosa.

En el último año se recopiló información de varios comités de revocatoria alrededor del país, donde se pudo evidenciar varias problemáticas de estos mecanismos, a mediados de octubre de 2022 se desarrolló el siguiente cuadro donde se encuentran dichas observaciones:

| NOMBRE VOCERO | MUNICIPIO | NOMBRE INICIATIVA | ESTADO |
|---------------------------|----------------------------------|--|--|
| RONALD URIEL RUIZ ORDOÑEZ | SAN CAYETANO, NORTE DE SANTANDER | POR LA DIGNIDAD Y EL RESPETO DE SAN CAYETANO | DESDE EL 11 DE MAYO PENDIENTE DE LA APROBACION DE FIRMAS Y ESTADOS CONTABLES (|

| | | | |
|---------------------------------|----------------------------|---|---|
| | | | PROBLEMAS DE SEGURIDAD |
| MARIA LIGIA BARRERA | BARRANCABERMEJA, SANTANDER | SIN INFO | RECOGIENDO FIRMAS |
| LAURA CASTRO | CAJICÁ, CUNDINAMARCA | AMOR POR CAJICA CIUDADANOS DE LUCHA Y DE BIEN | ESPERANDO LA REPUESTA A LA SOLICITUD DE PRORROGA DESDE HACE 3 MESES |
| DEISY JOHANNA AVILAN | LA CALERA, CUNDINAMARCA | REVOCATORIA ALCALDE CARLOS CENEN ESCOBAR LLEGO A TIEMPO PARA SU GENTE | EN ESPERA DE CERTIFICACION ESTADOS CONTABLES |
| DIANA MONTEJO | VILLA D LEYVA, BOYACA | REVOCATORIA DEL MANDATO VILLA DE LEYVA SOMOS TODOS | A LA ESPERA DE FORMATO PARA RECOLECCIÓN DE FIRMAS |
| EDWIN MAURICIO RINCON | SUSA, CUNDINAMARCA | SIN INFO | TERMINADO |
| EDWIN LOMBO MONCALEANO | CAMPOALEGRE, HUILA | SALVEMOS A CAMPOALEGRE | PENDIENTE APROBACION ESTADOS CONTABLES DESDE NOVIEMBRE |
| OSVILDER PEREZ USTATE | ALABANIA, LA GUIJARA | ALABANIA ES PRIMERO | RECOGIENDO FIRMAS |
| ALEXANDER TORRES MOGOLLÓN | ARAUCA, ARAUCA | REVOCATORIA ALCALDE EDGAR FERNANDO TOVAR PEDRAZA | A LA ESPERA DE FORMATO PARA RECOLECCIÓN DE FIRMAS |
| MARIA EUGENIA HERRERA GUTIERREZ | PITALITO, HUILA | REVOCATORIA DE MANDATO DE EDGAR MUÑOZ TORRES | APERTURA DE INDAGACION PRELIMINAR POR PARTE DEL CNE |
| JENNIFER ALXANDRA MOLINA LURDUY | CALARCA, QUINDIO | REVOCATORIA POR LA RESTAURACION DE LA VILLA DEL CACIQUE | ESPERANDO APROBACION DE ESTADOS CONTABLES |
| FENER GONZALEZ LOPEZ | VALPARAISO, CAQUETA | VALPARAISO NO AGUANTA MAS, USTED DECIDE | SIN INFO |
| HUGO ANDRES DOMINGUEZ MORA | AGUACHICA, CESAR | POR UNA AGUACHICA DEMOCRATICA PARTICIPATIVA Y SIN NEPOTISMO | ESPERANDO APROBACION DE ESTADOS CONTABLES |
| ANDRES FELIPE RODRIGUEZ | MEDELLIN, ANTIOQUIA | PACTO POR MEDELLIN | PLIEGO DE CARGOS, POR PARTE DEL CNE |

| | | | |
|----------|-----------------------|----------|---------------------------------------|
| SIN INFO | SAN CARLO, CORDOBA | SIN INFO | PLIEGO DE CARGOS POR PARTE DEL CNE |
|----------|-----------------------|----------|---------------------------------------|

Después de tener la oportunidad de conocer en primera mano las problemáticas que habían tenido algunas iniciativas de la revocatoria del presente periodo de alcaldes y gobernadores y teniendo claro los índices de fracaso de este mecanismo, para poder entender los problemas jurídicos generales de este, se debe limitar al detalle las fases procedimentales que este tiene y que se encuentran ampliamente reconocidas por la jurisprudencia (ver sentencia SU-077 de 2018) y por la ley:

- **Inscripción del comité promotor de la revocatoria**

El artículo 5to de la ley 1757 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 5. El promotor y el Comité promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.

Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.

PARÁGRAFO . Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato.”

Por su lado, el artículo siguiente de la citada ley establece algunos requisitos que se debe cumplir en el momento de inscribir el comité promotor de la revocatoria:

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

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 2. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario”.⁷

Históricamente en la práctica, esta etapa del proceso no ha generado gran controversia, ya que, si se cumple con el debido proceso por parte del comité de Revocatoria, el trámite no tendrá gran resistencia jurídica.

- Práctica de la audiencia pública

Esta etapa del proceso no estaba contemplada en las leyes anteriormente descritas, pero después de que Enrique Peñalosa, en el marco de su proceso de revocatoria interpusiera una acción de tutela, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría se vieron obligados a reglamentar dicha etapa. Esta tutela tenía como pretensión lo siguiente:

“El accionante pretende que sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a ser elegido, y el derecho a la “representación efectiva de los 903.764 bogotanos que respaldaron su elección”; que considera vulnerados por el

⁷ Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo. (2021b, marzo 1). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Consejo Nacional Electoral, debido a que no ha regulado el trámite de inscripción de las iniciativas de revocatoria del mandato, motivo por el cual la Registraduría Nacional del Estado Civil registró tres iniciativas de revocatoria sin verificar que la motivación que presentan sea suficiente.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

Después de un análisis de la normativa antes expuesta, la Corte Constitucional en sentencia SU-077 del 2018 decide que debe existir una audiencia donde el mandatario a revocar pueda controvertir las razones por las que desean hacerlo:

“SEGUNDO. En consecuencia, ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral, que adelanten audiencias, previas a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato, en las que el Alcalde Mayor de Bogotá pueda refutar las motivaciones de las iniciativas de revocatoria.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

A raíz de que no existe normativa vigente que regule esta nueva etapa de la revocatoria, la Corte Constitucional, en esa misma sentencia, ordena lo siguiente:

“TERCERO. EXHORTAR al Congreso de la República para que adopte las disposiciones estatutarias que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales en tensión y, en particular, de defensa y de información, en el marco del mencionado mecanismo de participación ciudadana.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

Ahora bien, el Congreso de la República nunca realizó este mandato constitucional, por ende, extralimitándose de sus funciones reglamentarias, el Consejo Nacional Electoral, expidió la resolución 4073 que tenía como objeto regular dicha etapa. En esta resolución el CNE dicta las siguientes disposiciones:

“ARTÍCULO SEGUNDO: OPORTUNIDAD. La audiencia pública deberá desarrollarse con posterioridad a la inscripción de la iniciativa de revocatoria del mandato y en todo caso antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos, esto es, dentro de los quince (15) días establecidos para la elaboración y entrega de los formularios al comité promotor, en virtud del artículo 10 de la Ley 1757 de 2015.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

Esta etapa del proceso es más bien un canto a la bandera ya que se presta como vitrina para que ambas partes hagan propaganda de sus pretensiones, en la práctica dicha audiencia no genera ningún tropiezo jurídico para las partes involucradas.

- Recolección de apoyos

En esta etapa del proceso, la ley 1757 de 2015 es bastante precisa en su regulación. El artículo 8vo de esta ley dicta lo siguiente:

“ARTÍCULO 8. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de

participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos:

- a). El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;*
- b). El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial;*
- c). Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;*
- d). El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor;*
- e). La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)*

Igualmente, esta ley establece la cantidad de apoyos ciudadanos que se debe presentar para que sea exitoso este tipo de mecanismos:

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

(...)

- e). Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)*

Por último, dicha ley regula los plazos que tiene la ciudadanía para entregar a la Registraduría dichos apoyos:

“ARTÍCULO 10. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

En este punto hay gran controversia, ya que, por inoperancia de la registraduría y por el abuso del mecanismo de tutela por parte de los mandatarios, los comités promotores de las revocatorias han visto que este término de entrega de formularios que se encuentra establecido en la ley y que está en cabeza de la registraduría, no se cumple.

Un ejemplo de esto es lo que pasó en el año 2021 con la revocatoria del mandato del alcalde de Medellín Daniel Quintero, donde la registraduría se tomó casi 6 meses para entregar dichos formularios, ya que, ésta se fundamentó en un requisito inexistente como era la aprobación de unos protocolos de bioseguridad para hacer efectiva la entrega. Del mismo modo, en dicha revocatoria un juez ordenó la suspensión del proceso de recolección de apoyos porque no había sido nombrado el secretario de salud Ad-hoc que vigilara la recolección de estos.

También en el siguiente link podemos encontrar una exposición extensa de las dificultades que han tenido los comités promotores de revocatoria al momento de la entrega de los formularios de recolección:

https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=150932396837057

Igualmente, al vivir en carne propia la recolección de firmas de la Revocatoria de Medellín se puede afirmar que existen falta de garantías por parte del estado, ya que al estado poco le importa la seguridad de los recolectores y de los mismos promotores. En Medellín, durante una semana de recolección de firmas se podrían presentar entre 3 o 5 hechos de intimidaciones a los recolectores de firmas, donde hasta con armas de fuego, personas sin identificar prohibía la recolección de firmas en ciertas zonas de la ciudad.

- Certificación de las firmas expedidas por parte de la Registraduría Nacional

Esta etapa también está correctamente regulada por las leyes existentes sobre la materia. La ley 1757 de 2015 establece lo siguiente sobre la certificación de las firmas expedidas por parte de la Registraduría Nacional:

“ARTÍCULO 11. Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

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

Ahora bien, la ley 1757 de 2015 establece que la verificación que debe adelantar la registraduría para certificar los apoyos de la iniciativa es la siguiente:

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

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

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

PARÁGRAFO . Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación.” (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

Del mismo modo, regula el término que tiene la registraduría para certificar los apoyos de estos mecanismos:

“ARTÍCULO 14. Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

PARÁGRAFO. En el proceso de verificación de apoyos solo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría uno.”⁸ (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, 2021b)

⁸ Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo. (2021b, marzo 1). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

En esta etapa, los mandatarios y sus aliados han abusado de la tutela para pedir la verificación de las firmas por parte de éstos, alegando una presunta violación al derecho a la defensa. Dos tutelas, las cuales han sido pieza angular de la jurisprudencia sobre esto, son las tutelas interpuestas en los procesos de revocatoria, tanto de Gustavo Petro como el proceso de Daniel Quintero. Lo grave es que se pone en riesgo los nombres de las personas que firmaron los formularios de apoyo ciudadano a favor de la revocatoria, violando así el habeas data. Esto también se ha prestado para que los alcaldes y gobernadores tomen represalias en contra de funcionarios públicos de las administraciones por apoyar este tipo de iniciativas.

- Certificación de los estados contables expedida por el Consejo Nacional Electoral (esta etapa está en discusión)

Esta etapa del proceso está sumergida en una gran controversia, tanto jurisprudencial como doctrinal. Como se puede evidenciar en el cuadro expuesto anteriormente, la mayoría de revocatorias quedaban estancadas en este proceso. La discusión se centra en quién es el competente para certificar los estados contables de los procesos de revocatoria. Por un lado, están los que justifican que dicha certificación está en cabeza del CNE y por el otro los que afirman que dicha certificación debe estar en cabeza de la Registraduría Nacional.

El marco normativo de esta discusión nace en el artículo 11 de la ley 1757 de 2015, en este artículo no hay claridad sobre quién es el encargado de certificar dichos estados contables. A raíz de este vacío legal, el Consejo Nacional Electoral, extralimitando sus funciones regulatorias, expide la resolución 0150 de 2021, la cual tiene como objeto regular el proceso de certificación de dichos estados contables.

Ya que este es el punto neurálgico del proceso del mecanismo de revocatoria, en capítulos posteriores se profundizará esta etapa del proceso.

- Votaciones de referendo de revocatoria

Esta última etapa del proceso también está regulada por las leyes 134 de 1994, 131 de 1994 y 1757 de 2015. Según estas leyes:

“Cuando se certifique el cumplimiento de los requisitos legales para este tipo de iniciativas, la registraduría nacional debe enviar al presidente o al gobernador, según sea el caso, para que este decreta la fecha en que se llevarán las votaciones de revocatoria, esto lo debe hacer el presidente o el gobernador dentro de los 8 días siguientes a la notificación por parte de la registraduría”.⁹ (Ley 134 de 1994 - Gestor Normativo, 2021)

Este proceso de llamado de elecciones ha causado varios problemas en algunas iniciativas que han cumplido con todos los requisitos legales. Por ejemplo, antes de que se efectuarán las votaciones de revocatoria que se llevaron a cabo en Cúcuta en el año 2022, el gobernador tuvo que cambiar la fecha de dichas votaciones 4 veces. Estos cambios se debieron a que la registraduría alegaba que no tenía los recursos suficientes para organizar la jornada electoral, la dependencia presupuestal de la democracia es uno de los temas más preocupantes para este tipo de iniciativas.

Igualmente, se tuvo la oportunidad de ir al municipio de Susa, Cundinamarca, para presenciar el día de votaciones de la revocatoria de dicho municipio. En esa oportunidad, ya que era un pueblo pequeño y con solo un puesto de votación, pudimos evidenciar cómo la alcaldesa de

⁹ Ley 134 de 1994 - Gestor Normativo. (2021a, noviembre 26). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

aquel lugar ejercía presiones indebidas a los votantes. Esta se acercó a pocos metros del punto de votación e intimidaba a aquellos ciudadanos que iban a votar. Lastimosamente las autoridades electorales y de policía no hicieron nada al respecto, fueron los ciudadanos los que en forma de protesta pidieron su retiro del lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior se puede concluir que, si bien la mayoría de las etapas del proceso tienen trabas, los principales problemas de dicho mecanismo se encuentran en la certificación de los estados contables, por ende, en los próximos capítulos profundizaremos en dicha etapa del proceso.

4. EL PROCESO ACTUAL DE CERTIFICACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES POR PARTE DEL CNE

Como se pudo evidenciar, el principal problema que enfrentan las iniciativas de revocatoria se encuentra en la certificación de los estados contables. Según la práctica, esta etapa del proceso la adelanta el Consejo Nacional Electoral y como se verá más adelante, en ningún cuerpo normativo se evidencia fehacientemente que dicha entidad del estado tiene dicha facultad,

Los problemas jurídicos y procedimentales de la etapa de certificación de los estados contables se dan por un mal diseño jurídico de esta etapa del proceso. No existe cuerpo normativo que regule correctamente dicha etapa, causando que no haya un procedimiento claro para los ciudadanos, ausencia total de términos para la certificación y de mecanismos de control procesal.

Igualmente, como se puede observar en el cuadro anterior, casi todas las iniciativas de revocatoria para el periodo de mandato de alcaldes y gobernadores 2020 – 2023 han sido frenadas en esta etapa del proceso. Esto responde a una coalición de derechos donde históricamente ha primado la de los gobernantes, ya que si bien, los ciudadanos por mandato constitucional tienen derecho a participar en

política y por ende a revocar a sus gobernantes, tanto la Registraduría como el Consejo Nacional Electoral han optado por darle prioridad al derecho a la defensa de los gobernantes a revocar, dejando desprotegidos a los miles de ciudadanos inconformes ante la maquinaria de los gobiernos regionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, los problemas que se analizarán más adelante en esta etapa del proceso y son los siguientes:

- La poca regulación que posee el proceso de certificación de estados contables
- El excesivo rigor manifiesto a la ciudadanía
- La politización del Consejo Nacional Electoral -
- La ausencia de términos para resolver la certificación de los estados contables
- La violación sistemática por parte del CNE del derecho fundamental a la inocencia
- La atribución de facultades por parte del CNE sin fundamento legal

4.1 NORMATIVA ACTUAL E IDENTIFICACIÓN DE LOS VACÍOS LEGALES

Como se verá en esta subsección, esta fase de la revocatoria tiene justificaciones legales en todos los niveles, el problema es que no hay directriz clara respecto al debido proceso de la certificación de los estados contables, y lo anterior hace que esta etapa este a merced del ritmo y rumbo que el Consejo Nacional Electoral le dé a esta. Por consiguiente, se hará un breve repaso de los diferentes cuerpos normativos que regulan la certificación de los estados contables de la revocatoria:

i. Constitución política de Colombia

Si bien hay varios artículos constitucionales que le dan sentido al mecanismo de revocatoria, para lo que concierne en este análisis nos centraremos en el artículo 103 de la constitución política de Colombia. Este artículo promulga lo siguiente:

*“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”*¹⁰ (S.f, 2023)

Como se puede observar en dicho artículo, en primer lugar, se proclama a la revocatoria de mandato como un mecanismo válido dentro del ordenamiento jurídico colombiano, pero, en segundo lugar, deja a potestad del legislador la regulación de dicho mecanismo. Lastimosamente, al dejarle tanto campo de acción al legislador, esto permitió que este no fuera cuidadoso al momento de regular varias etapas del proceso.

Es de anotar que el artículo 40 de la constitución política de Colombia proclama el derecho fundamental de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder

¹⁰ (S/f). Gov.co. Recuperado el 7 de febrero de 2023, de <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-estrategicos/gestion-de-informacion-y-comunicacion/constitucion-politica/derechos/articulo-103.aspx>

político, y como se puede analizar de la naturaleza del mecanismo este es pieza angular del ejercicio del control político ciudadano.

“ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”¹¹ (Bitajor s. f.-b)

Ahora bien, se debe analizar minuciosamente el artículo 256 de la constitución, ya que este trae consigo las facultades y límites que tiene el Consejo Nacional Electoral:

“Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales: 1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral. 2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil. 3.

¹¹ Bitajor. (s. f.-b). *ConstitucionColombia.com*. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40>

Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto. 5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. 6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. 7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. 8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. 9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. 10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos. 11. Darse su propio reglamento. 12. Las demás que le confiera la ley.”¹²

Como se puede observar en el apartado primero de dicho artículo, la constitución le concede la potestad al CNE de ser el órgano que ejerce la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral. A partir de esto, el Consejo Nacional Electoral ha interpretado que éste es el responsable directo de la certificación de los estados contables de los comités promotores de revocatorias, ya que para ellos parte de la inspección y vigilancia de la organización electoral supone vigilar la superación de topes tanto individuales como colectivos de la financiación de la recolección de firmas.

¹² Castro R, J. D. (2023, 7 febrero). *Consejo Nacional Electoral - CNE*. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gov.co>

ii. Ley 134 de 1994

La ley 134 fue el primer intento del legislador estatutario de regular los mecanismos de participación. Dicha ley le dedica un capítulo entero a la regulación de la revocatoria de mandato, donde se regulan temas como el número de apoyos necesarios, las motivaciones válidas para adelantar el mecanismo, entre otras cosas.

En ninguno de los artículos de la ley, no se regula en lo absoluto lo correspondiente a la certificación de los estados contables, dejándolo hasta al momento a merced de la decisión de los órganos electorales del país.

iii. Ley 131 de 1994

La ley 131 de 1994, regula lo referente al voto programático y trata de suplir los vacíos que deja la pasada ley sobre el mecanismo de revocatoria. Lastimosamente, la ley 131 de 1994 tampoco trata en ninguno de sus artículos lo correspondiente a la certificación de los estados contables.

iv. Ley 1757 de 2015

Por su lado, la ley 1757 de 2015, es hasta el momento la normativa vigente y más completa de regulación de los mecanismos de participación ciudadana. Esta ley, si posee algunas luces de lo que sería la certificación de los estados contables de los comités promotores de revocatoria y el papel de los diferentes órganos electorales.

Lo primero que regula dicha ley sobre los estados contables es que deben contener estos, cuando se deben entregar y ante quien se deben entregar:

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

Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este Artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.”¹³ (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, s. f.)

Resumiendo el artículo anterior, se desprende que el comité promotor tiene 15 días hábiles para entregar dichos estados contables a partir de la fecha de entrega de los formularios de recolección de firmas. Igualmente, dicho artículo, deja claro ante quien se deben entregar los estados contables. Posteriormente vemos que en las resoluciones que estudiaremos más adelante y por costumbre en la práctica, los estados contables se entregan a la registraduría que recibió efectivamente los apoyos recolectados, posteriormente, como es de costumbre en la práctica la registraduría entrega dichos

¹³ Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo. (s. f.). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335#:~:text=La%20presente%20ley%20regula%20la,democr%C3%A1tica%20de%20las%20organizaciones%20civiles.>

estados contables para que sea el CNE el que revise minuciosamente estos, y establezca si hay alguna vulneración legal en estos.

Por último, el artículo menciona, superficialmente, que deben contener los estados contables en sí. Al ser tan superficial, no es claro si dicha contabilidad que contienen los estados contables debe ser llevada por el método denominado caja o debe tener en cuenta también las causaciones. Es bastante importante profundizar en esto, ya que la contabilidad electoral por costumbre se lleva como una contabilidad de caja. este tipo de contabilidad puede definir como:

“La contabilidad de caja, conocida también con contabilidad por el sistema de caja, consiste en reconocer los ingresos cuando efectivamente son recibidos, y los gastos cuando efectivamente son pagados o desembolsados”¹⁴ (Contabilidad de caja | Gerencie.com, s. f.)

Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral como veremos cuando se analicen los casos en concreto, introduce conceptos de contabilidad de causación en el análisis de los estados financieros. Es decir que no solo analiza los ingresos y egresos que efectivamente se efectuaron, sino que también toma en cuenta, los ingresos y egresos que se pueden llegar a efectuar en el futuro, generando así, inseguridad jurídica profunda en los comités promotores de revocatorias.

También, se debe estudiar el mandato legal que se encuentra en el artículo 43 de la ley 1757 de 2015, ya que esta faculta a la registraduría para certificar el cumplimiento de los requisitos legales:

¹⁴ *Contabilidad de caja* Contabilidad de caja | Gerencie.com. (s. f.). <https://www.gerencie.com/contabilidad-de-caja.html>
/ Gerencie.com. (s. f.). <https://www.gerencie.com/contabilidad-de-caja.html>

“ARTÍCULO 43. Notificación. Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.”¹⁵ (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, s. f.-b)

Como se observa en este apartado, es facultad exclusiva del registrador respectivo, certificar el cumplimiento de los requisitos legales del mecanismo de revocatoria y como se analiza, en ningún momento el legislador estatutario otorgó dicha facultad al Consejo Nacional Electoral.

Se debe anotar que el artículo 12 de dicha ley, presupone que el Consejo Nacional Electoral tiene las facultades exclusivas de fijar los topes máximos de financiación del mecanismo, mas no de revisar los estados contables:

“ARTÍCULO 12. Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la

¹⁵ Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo. (s. f.-b). Función Pública.

campana de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.

PARÁGRAFO 1. Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

PARÁGRAFO 2. Ninguna campana de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campana.”

Del mismo modo la ley 1757 proclama lo siguiente:

*“ARTÍCULO 15. **Certificación.** Vencido el término de verificación del que trata el Artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.*

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

PARÁGRAFO . El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campana excedió los topes individuales y generales de

financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.”¹⁶ (Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo, s. f.-b)

En este artículo, se da claridad que la certificación del cumplimiento de los requisitos legales es potestad exclusiva de la Registraduría y en ninguna parte establece facultades al Consejo Nacional Electoral para que este sea el encargado de dicha certificación.

v. resoluciones 6245 de 2015 y 4745 de 2016 proferidas por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil

Por mandato del legislador, el Consejo Nacional Electoral expidió dos resoluciones para regular temas técnicos del mecanismo de participación ciudadana denominado revocatoria de mandato. La primer de ella es la resolución 6245 de 2015, dicha resolución tiene como objeto lo siguiente:

“Artículo Primero: SEÑÁLASE el procedimiento que deberá seguirse por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana.”¹⁷ (Resolución número 6245 de 2015, s. f.)

¹⁶ Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo. (s. f.-b). Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

¹⁷ Resolución número 6245 de 2015, por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana. (s. f.). vLex.

<https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-6245-2015-591216090>

Por otro lado, la resolución 4745 de 2016, tiene por objeto regular la inscripción de los movimientos promotores de los mecanismos de participación tampoco habla en lo absoluto de la regulación de la certificación de los estados contables de este tipo de mecanismos.

En conclusión, ningún medio administrativo regula esta fase del mecanismo, lo cual causa una gran incertidumbre jurídica que deja esta etapa a merced de los intereses de los magistrados del Consejo Nacional Electoral de turno, violando así el derecho fundamental al debido proceso de miles de ciudadanos.

vi. SU 077

En el escenario del proceso de revocatoria del ex alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, el entonces alcalde interpuso una tutela para que se le proteja el derecho fundamental al debido proceso, defensa y al de la representación efectiva de los electores, ya que éste considera que se le habían vulnerado dichos derechos. Lo anterior, debido a que el Consejo Nacional Electoral no ha regulado correctamente la inscripción de los comités promotores de los mecanismos de revocatoria.

Si bien ese es el tema central de la sentencia del Consejo de Estado, en esta se profundiza sobre las facultades que tiene el CNE en el proceso de revocatoria. A raíz de dicha discusión el Consejo de Estado establece lo siguiente:

“... incluso si en gracia de discusión se aceptase que se está ante un vacío legal sobre esa materia, éste haría parte de las competencias propias del Legislador estatutario, al tratarse de una materia que excede el carácter residual y subordinado, que identifica la potestad reglamentaria de la organización electoral. En efecto, la normativa que regule este asunto

tendría que determinar el procedimiento de verificación sobre las cuentas respectivas, así como las consecuencias jurídicas derivadas de la violación de los topes. Por ende, se trataría de una regulación electoral vinculada al derecho sancionatorio, asunto que escapa a la potestad reglamentaria de la organización electoral, de conformidad con los márgenes planteados en esta sentencia. “En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, la competencia del Consejo Nacional Electoral en materia de topes refiere a su fijación, mas no a la verificación de los mismos. A esta regla se suma lo previsto en el artículo 35 de la misma Ley, el cual insiste en que el Consejo Nacional ‘fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de esta ley. Asimismo podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten’. “‘Acerca de este último particular, la Corte consideró que la competencia adscrita al Consejo Nacional Electoral para adelantar las mencionadas investigaciones era constitucional, pues además de ‘encausarse en las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral para regular, inspeccionar, vigilar y controlar los procesos electorales, encuentran apoyo en la necesidad de asegurar la igualdad electoral, de proteger el pluralismo y evitar la corrupción.’ 14 Con todo, una norma de esta naturaleza no puede ser interpretada de manera tal que confiera a la autoridad electoral la facultad para definir el procedimiento derivado del incumplimiento de topes, pues ello sería tanto como afirmar que cada vez que el Legislador confiere a una autoridad una competencia sancionatoria, también la inviste de la

facultad para regular el procedimiento aplicable, lo cual es irrazonable y contrario al principio de legalidad”¹⁸ (REPÚBLICA DE COLOMBIA, Hurtado Obando, 2022)

Al leer este apartado se puede concluir que el CNE carece de facultades para verificar los libros contables en el trámite de revocatoria cuando el fin último de dicha verificación sea expedir la certificación a la que hace alusión el artículo 15 de la ley 1757 de 2015.

vii. conclusiones

Después de analizado todos los cuerpos normativos que regulan la etapa de certificación de los estados contables, se puede observar que no existe claridad sobre quién es el encargado de expedir dicho certificado.

Lastimosamente el legislador nunca se ha puesto en la tarea de regular correctamente esta etapa, causando así que la mayoría de iniciativas de revocatoria fracasen. Por ende, es necesario que el legislador, bajo sus facultades reglamentarias, marque el camino para que efectivamente se consagre el derecho de miles de ciudadanos de ejercer un control político efectivo a sus gobernantes regionales.

4.2. ANÁLISIS DE CASOS EN CONCRETO - REVOCATORIA DEL MANDATO DEL ALCALDE DE MEDELLÍN 2020- 2023 DANIEL QUINTERO CALLE

¹⁸ Hurtado Obando, N. (2022). REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA SALA QUINTA - MIXTA. *REPÚBLICA DE COLOMBIA*.

La revocatoria del alcalde de Medellín Daniel Quintero, contó con muchos tropiezos jurídicos alrededor de su proceso, pero el que más generó polémica y concentró la mirada de importantes juristas del país fue la certificación de los estados contables. La polémica empezó, mucho antes de que se empezara la recolección de firmas, ya que mientras se esperaba a que la registraduría entregara las planillas de recolección de firmas, el Consejo Nacional Electoral había abierto una investigación por una comunicación interna del comité promotor.

Dicha comunicación mostraba la inconformidad de algunos miembros del comité por la recepción de una cotización de una firma de abogados, la cual presentaba ante este una propuesta de prestación de servicios. En esta cotización, se establecía que exclusivamente el valor de los honorarios de dichos abogados supera el tope de financiación de la iniciativa.

Esta comunicación se hizo pública, después de que el alcalde Daniel Quintero la publicara en sus redes sociales. A los días, el magistrado del Consejo Nacional Electoral, Jaime Lacouture, (cuota del cercano a Daniel Quintero, Carlos Andrés Trujillo) pidió abrir una investigación formal por parte del CNE por presunta superación de topes.

Posterior a esta solicitud, el magistrado del partido liberal, Cesar Abreu, abrió formalmente dicha investigación.

Después de la entrega de los apoyos requeridos y de los estados contables, estos terminaron en manos del Magistrado Abreu y del fondo nacional de financiación de campañas. Lastimosamente, sin encontrar prueba alguna y violando la presunción de inocencia y a raíz de la investigación abierta casi un año antes, dicho magistrado suspendió la certificación de estos.

Posterior a esta suspensión y casi 2 meses después, al no contar con otros mecanismos de protección, el comité promotor en cabeza de su vocero, interpuso una acción de tutela con miras a que el Consejo Nacional Electoral reactivará la certificación. Después de esta acción, un juez de la república le ordena al Consejo Nacional Electoral, levantar la suspensión, y este lo que hace es que le envía al comité varios requerimientos extras que se deben aclarar. Entre estos requerimientos se encontraba que le explicara porque en la contabilidad no se encontraba la causación de unos pagos futuros a los contadores de la iniciativa y porque una corporación con poco capital había donado a la iniciativa.

Posterior a esta resolución, casi 5 meses después de que el CNE tuviera en su poder los estados contables todavía no había pasado nada con dichas indagaciones, por ende, más de 50 ciudadanos de Medellín, firmantes de la revocatoria, interpusieron acciones de tutela, pidiendo que se les protegiera su derecho a elegir sus gobernantes locales. Dicha tutela tuvo efecto y el Tribunal Superior de Medellín le ordenó al CNE certificar los estados contables de dicha iniciativa. Para sorpresa de muchos, el Consejo Nacional Electoral expide una segunda resolución absteniéndose de certificar estos basándose en que todavía no existía certeza de que no se habían superado los topes.

Esto último es prueba fiel de que el Consejo Nacional Electoral ignora por completo el derecho fundamental a la presunción de inocencia, ya que sin un acervo probatorio contundente este niega el derecho de cientos de miles de ciudadanos a ir a las urnas.

Pero, el martirio de dicha iniciativa no termina ahí, ya que como se verá posteriormente, un ciudadano preocupado inició una acción de cumplimiento con miras arrebatarle la potestad al Consejo Nacional Electoral de certificar los estados contables y logró, que e este, le arrebatará dicha potestad al CNE y ordenará a la registraduría certificar con total independencia de las decisiones tomadas por el Consejo Nacional Electoral. Lastimosamente la registraduría se apoyó en la resolución del CNE

que apertura una investigación al comité promotor para negar la certificación, violando así la presunción de inocencia del comité y la directriz del Consejo de Estado.

Hasta el día de hoy el CNE no ha clausurado la investigación que lleva a cabo al comité promotor y en dicha investigación ha acosado a privados donantes de la iniciativa para que entregan información privada de estos, excediéndose en sus facultades investigativas.

Al preguntarle a Andrés Rodríguez, vocero de la iniciativa, sobre las dificultades encontradas durante el proceso este respondió lo siguiente:

“Estimado David Toledo,

Para complementar tu tesis, si me preguntas que ha sido lo más difícil de haber decidido involucrarme en la Revocatoria de Daniel Quintero, podría enumerarte muchas cosas, sin importancia en su orden:

Que las instituciones que administran la democracia, no respeten ni siquiera lo que administran. El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría son entidades al servicio de las estructuras políticas corruptas, que a través de acuerdos bajo la mesa y con conceptos sin lógica alguna, que tuercen la constitución más precisamente el derecho más sagrado que se consigna en la misma sobre la democracia que es “El derecho a elegir y a ser elegido”.

Que en este país sin importar si eres de derecha o izquierda, existe algo superior a la democracia y se resume, a los intereses personales económicos de grupos al servicio de la corrupción a través de la contratación estatal.

Sentirse inseguro, paranoico y perseguido.

Que, por el hecho de participar en estos procesos ciudadanos, te vuelvas objeto de odio y calumnias por el simple hecho de hacer respetar los derechos ciudadanos consagrados en la constitución. Si te haces partícipe de un proceso como la revocatoria, las consecuencias serán enormes, perdí completamente mi empresa cómo lo sabes, debido a la frustración de ver cómo te cierran las puertas para los negocios por temor a que te relacionen con quienes he hecho negocios toda la vida; y eso que yo no contrato con el estado.

Cómo te conviertes en “figura pública”, la gente cree que tiene el derecho de juzgarte, ordenarte, recomendarte, exigir o sugerir, con absolutamente todo; desde lo personal, lo empresarial hasta lo político.

Terminar siendo investigado por las entidades y denunciado por cientos de personas, nada más para entorpecer el proceso o en venganza por haber tenido la valentía de ponerse al frente de la iniciativa.

Resistir todos los señalamientos realizados por Daniel Quintero Calle y la bacrim de los alpujarros que lo acompaña en el robo de la ciudad.

La soledad en las derrotas, que viene acompañada de la apatía constante de muchos ciudadanos que dicen no importarles la política porque todos roban, la apatía de amigos que te dan la espalda en momentos de angustia, la apatía de los empresarios que pareciera que nada más les importa su bienestar propio.

Pero tal vez, lo que más decepciona en todo este proceso, es ver como personas que aparentemente estaban de tu lado, se van pasando disimuladamente de bando, tal vez por intereses o simplemente por envidia, por ver que nos hemos convertido en una voz fuerte en los procesos políticos de la ciudad y el departamento. La falta de lealtad en la política abunda, la falta de solidaridad es enorme y los desagradecidos aparentemente son muchos más que los mismos corruptos.

En fin, el proceso ha sido muy difícil, pero no todo es malo; la vida nos regaló la oportunidad de hacer esto para aprender, nos dio una maestría en política y esto, nos preparó para afrontar el futuro... Futuro que está a la vuelta de la esquina en las próximas elecciones regionales.”¹⁹ (Rodríguez, 2023)

Como se ve la revocatoria de mandato no es solo una batalla política y jurídica, sino que también es una lucha personal, que pone en riesgo muchos aspectos de la vida de los que valientemente se animan adelantar este tipo de procesos.

4.3. GRADO DE POLITIZACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El artículo 264 de la constitución política establece que:

“Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán

¹⁹ Rodríguez, A. «Gury». (2023). Medellín Si Nos Pertenece. *Medellín Si Nos Pertenece*.

servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

PARÁGRAFO. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año. En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.”

Según dicho artículo, el Consejo Nacional Electoral está compuesto por nueve (9) magistrados, los cuales son escogidos según postulaciones de partidos y movimientos políticos y la elección de estos responden a la cifra repartidora según las bancadas que tenga cada partido o movimiento en el congreso.

A razón de esto, el Consejo Nacional Electoral es un apéndice político con funciones disciplinarias. Lo que crea que sus actuaciones respondan intereses políticos. Por ende, en lo que le concierne a esta investigación y como se ha visto a la práctica, los magistrados del CNE protegen a sus propios copartidarios cuando estos enfrentan un proceso de revocatoria.

Esto último, es un atropello al poder del constituyente primario, ya que al final, el pueblo no es el que decide si revoca o no a un gobernante sino que son los mismos partidos políticos los que deciden. Por esto, se ve que las revocatorias que han triunfado son de pueblos con baja importancia política, donde los magistrados y partidos políticos tienen pocos intereses.

5. FALTA DE COMPETENCIA DEL CNE EN EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES DEL MECANISMO DE REVOCATORIA

Como se observó no hay norma que establezca una competencia clara del Consejo Nacional Electoral en el proceso de certificación de los estados contables. En la práctica se ha observado este órgano electoral se ha atribuido esta facultad. La falta de legislación y la politización del CNE se ha prestado para que alrededor de los años, los magistrados abusan de sus facultades y hundan, sin fundamento legal, aquellos procesos de revocatoria que no son acordes con sus intereses políticos.

En los últimos tiempos esto ha cambiado ya que a raíz del proceso de revocatoria del alcalde Daniel Quintero el Consejo de Estado le ha arrebatado dicha facultad. Igualmente, en este momento se está tramitando un proyecto de ley que regulará a fondo este tipo de mecanismo de participación ciudadana.

5.1. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Anteriormente, la sentencia SU-077 da luces sobre la falta de competencia del Consejo Nacional Electoral en el proceso de certificación de los estados contables de este tipo de mecanismo de participación ciudadana. Cabe resaltar, que a raíz de la revocatoria de Daniel Quintero el Consejo de Estado dictó un precedente jurisprudencial que cambia por completo las reglas de procedimiento de dicho mecanismo.

El abogado Nelson Hurtado, en el marco del proceso de revocatoria del alcalde de Medellín, Daniel Quintero, interpuso una acción de cumplimiento contra de la Registraduría Nacional, argumentando que la competencia de la certificación de los estados contables recae exclusivamente sobre la Registraduría. En medio de gran controversia por un conflicto de facultades entre varios juzgados, dicha acción de cumplimiento en primera instancia dictó que el único responsable para certificar el cumplimiento de los requisitos legales de la revocatoria es la Registraduría.

En segunda instancia, el Consejo de Estado, analizó a fondo este asunto, en dicha sentencia exponiendo algunos de los argumentos dados en esta investigación, el Consejo de Estado concluye lo siguiente:

“En suma, el Consejo Nacional Electoral carece de la facultad de verificar los libros y estados contables en el trámite de revocatoria del mandato con miras a expedir la certificación a la que hace alusión el artículo 15 de la ley 1757 de 2015.

Lo anterior, claro está, sin perjuicio de las facultades sancionatorias que detenta en los términos del artículo 35 de la citada ley 1755 de 2015, en cuanto dispone que corresponde a dicho organismo (CNE) atender las denuncias e investigar el posible incumplimiento de las normas relacionadas con los topes de aportes a que se refiere el artículo 12 de la citada ley, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control en temas electorales; pero, dicha

actuación es totalmente independiente del proceso de revocatoria del mandato, y es la ley la que debe señalar las consecuencias jurídicas que se siguen del incumplimiento de dichos topes, porque se trata de una atribución que hace parte del ius puniendi del Estado, el cual, como lo ha dicho reiteradamente por la Corte Constitucional, es de exclusivo resorte legal (principio de legalidad de las faltas de y de las sanciones)¹⁵. Así, por ejemplo, la ley estatutaria 1475 de 2011 contempla los supuestos hipotéticos, el procedimiento y las consecuencias jurídicas que se siguen de la violación de los topes de financiación y de gastos de campañas electorales (artículos 13 a 25).”

Igualmente, dicha sentencia establece lo siguiente:

“En ese sentido, le asiste razón al impugnante al afirmar que la ley 1757 de 2015 no le otorgó al Consejo Nacional Electoral la facultad de verificar, particularmente, los estados y libros contables de las campañas de revocatoria y dicha entidad no puede establecer un requisito adicional, que no ha previsto el legislador, para que el registrador emita la certificación de que trata el artículo 15 de la ley 1757 de 2015, pues tal actuación se constituye, por una parte, en un requisito adicional que no ha sido previsto por el legislador estatutario y, por otra parte, en la arrogación de una competencia que no le ha otorgado el legislador al Consejo Nacional Electoral.”

En conclusión, el Consejo de Estado, arrebató la competencia que tenía el CNE para certificar los estados contables, por ende, en dicha providencia esta alta corte sentenció lo siguiente:

“TERCERO: ORDÉNASE a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto de la Registraduría Especial de Medellín, que en el plazo máximo de ocho (8) días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, cumpla la obligación contemplada en el artículo 15 de la ley 1757 de 2015, con total independencia de las decisiones que adopte el Consejo Nacional Electoral en función de las investigaciones que adelante en ejercicio de la función de inspección vigilancia y control a que se refiere el artículo 35 de la ley 1757 de 2015 y, en caso de que constante el cumplimiento de los requisitos señalados exclusivamente en el citado artículo 15 de la ley 1757 de 2015, cumpla lo dispuesto en el artículo 43 ibidem, en el

*sentido de notificar al funcionario correspondiente para los fines que contempla la citada norma.*²⁰ (REPÚBLICA DE COLOMBIA, Hurtado Obando, 2022)

5.2. PROYECTO DE LEY - MODIFICACIÓN MECANISMO DE REVOCATORIA

A raíz de la controversia que generó el proceso de revocatoria de Daniel Quintero, se empezó con la presente investigación desde principios del año 2021, donde se buscaba encontrar la estrategia jurídica idónea para llevar a un feliz término dicho proceso. Mientras se adelantaba cada etapa, se iban encontrando cada vez más obstáculos los cuales siempre tuvieron su debido estudio. Igualmente, se recogió la experiencia de los otros comités de revocatoria que se encontraban activos en el país.

Después de recolectar toda esa información, el Representante a la Cámara, Hernán Cadavid, basándose en este trabajo investigativo, presentó un proyecto de ley estatutaria “Por la cual se dictan disposiciones en materia de revocatoria del mandato”. Dicho proyecto tiene como objeto:

“ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar la revocatoria del mandato como modalidad del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. La presente ley regula la revocatoria del mandato y establece las normas fundamentales por la que se regirá dicho mecanismo de participación democrática”

Dicho proyecto de ley, regula en gran medida los términos de las diferentes etapas del proceso. Sobre el tema central de esta investigación, el proyecto de ley busca regular la certificación de los estados contables de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 22. VERIFICACIÓN DE ESTADOS CONTABLES. Será competencia de la Registraduría la verificación de los estados contables. La Registraduría del Estado Civil

²⁰ Hurtado Obando, N. (2022). REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA SALA QUINTA - MIXTA. REPÚBLICA DE COLOMBIA.

deberá realizar la verificación en un plazo máximo de treinta (30) días calendario. Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el período que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

PARÁGRAFO. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.”

Después de tener bien definido las competencias y el término que tiene la Registraduría para esta etapa del proceso, el proyecto de ley se adentra en los nuevos mecanismos de control judicial que se plantean para que sean una garantía procesal para los ciudadanos. Según este nuevo proyecto:

“ARTÍCULO 25. CONTROL JUDICIAL DE LA CERTIFICACIÓN. La certificación de apoyos y de estados contables no será objeto ni de recurso de reposición ni de recurso de apelación, pero podrá ser objeto de control judicial del que trata esta ley.”

Por su lado, este proyecto de ley faculta a los tribunales administrativos a que revisen las actuaciones de las entidades involucradas con simple petición de la parte afectada:

“ARTÍCULO 36. CONTROL JUDICIAL DE REVOCATORIAS. Cualquier decisión de las entidades involucradas en el trámite de una revocatoria directa podrá ser revisada por el Tribunal Administrativo del distrito correspondiente a solicitud de la parte afectada.”

Igualmente, dicha ley da un término similar al de la tutela para que los tribunales revisen las peticiones:

“ARTÍCULO 37. TÉRMINOS. La autoridad judicial tendrá un término de diez días perentorios e improrrogables para tomar la decisión correspondiente, a excepción de la verificación de apoyos y estados financieros que tendrá un término de treinta días.”

También se establece que el tratamiento de cada solicitud de revisión es independiente a las otras:

“ARTÍCULO 38. PROCESO INDEPENDIENTE. El magistrado sustanciador abrirá un expediente a cada trámite de revocatoria y asignará radicación al mismo. Dentro de dicho trámite se ventilarán todas las decisiones objeto control judicial dentro de la revocatoria.”

Por último, se establece que este nuevo mecanismo de protección es equivalente a la acción de tutela:

“ARTÍCULO 39. NORMATIVA APLICABLE. Al control judicial de revocatorias le serán aplicables las normas de la acción de tutela.”²¹ (Cadavid, H. (2022). PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA)

6. CONCLUSIONES

Como se evidenció a lo largo de toda la investigación, es notable que el mecanismo de revocatoria de mandato tiene problemas jurídicos tanto de forma como de fondo. Estos problemas nacen de la poca regulación que posee este, en la legislación colombiana. Igualmente cabe concluir, que el mayor problema de este mecanismo recae sobre el actuar del Consejo Nacional Electoral en la certificación de los estados contables, ya que este definitivamente carece de competencia para la certificación de este.

Esta falta de regulación permite que el Consejo Nacional Electoral no conozca términos para resolver la certificación de los estados contables y abuse de la falta de mecanismos de control

²¹ Cadavid, H. (2022). PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA ____ DE 2022 CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

judicial que poseen los ciudadanos sobre las decisiones de esta entidad.

Al preguntarle al profesor de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, David Roll, sobre el mecanismo de revocatoria, este preciso que:

“Siempre fui enemigo intelectual de la norma de revocatoria de mandato de la Constitución. Pero después de ver el intento de revocatoria de una gran urbe, como lo es mi ciudad natal, Medellín, comencé a pensar que quizá esta figura debería conservarse si hay un cambio Constitucional, pero solo para las ciudades de cierto tamaño. De hecho, pienso, contrariamente a lo que siempre sostuve, que esta puede ser una de las claves para salvar a lo que los expertos llaman en este momento esas democracias fatigadas. Por eso pienso que sus gestores, tanto los que tenían intereses políticos, por haber perdido las elecciones, como los simples ciudadanos que se mostraban a disgusto con las acciones del alcalde que pretendían revocar, deben sumarse a la lista de héroes de la democracia, como los miles y miles que a diario intentan modernizar estos sistemas políticos tan complejos que son el gran regalo de la historia.”²² (Roll, 2023)

En conclusión, este mecanismo requiere que el Congreso de la República cumpla su deber constitucional y regule correctamente este mecanismo. A razón de esto, se presentó un proyecto de ley que busca regular a profundidad el mecanismo de participación ciudadana denominada revocatoria de mandato.

7. BIBLIOGRAFÍA

- (S/f). Gov.co. Recuperado el 7 de febrero de 2023, de <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-estrategicos/gestion-de-informacion-y-comunicacion/constitucion-politica/derechos/articulo-103.aspx>
- Castro R, J. D. (2023, 7 febrero). Consejo Nacional Electoral - CNE. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gov.co>

²² Rull, D. (2021). Carta de Opinión Revocatoria. *Carta de Opinión Revocatoria*.

- *Democracia Directa*. (2021, 5 noviembre). *Reformas Políticas en América Latina*. <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/>
- *Democracia Directa*. (2021b, noviembre 5). *Reformas Políticas en América Latina*. <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/>
- Eberhardt, M. L. (2017). *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*. <https://www.redalyc.org/journal/812/81253580005/html/>
- Eberhardt, M. L. (2018). *La revocatoria de mandato en Colombia: diseño institucional y resultados de su aplicación*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733521>
- Hernández, J. G. (2016, 11 julio). *La Constitución de 1991: 25 años de un proyecto humanista y democrático*. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-constitucion-de-1991-25-anos-de-un-proyecto-humanista-y-democratico/>
- *Instructivos Mecanismos de Participación. Constitución Política de Colombia*. (s/f). 2020, de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi-
duvWr-
IP9AhUSRDABHSJHBzsQFnoECA8QAOQ&url=https%3A%2F%2Fdevx.meta.gov.co%2Fmedia%2Fcentrodocumentacion%2F2020%2F06%2F11%2FINSTRUCTIVOS_MECANISMO
S_DE_PARTICIPACION.docx&usg=AOvVaw3gDwm0erw7UK73SCcDO36R](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi-
duvWr-
IP9AhUSRDABHSJHBzsQFnoECA8QAOQ&url=https%3A%2F%2Fdevx.meta.gov.co%2Fmedia%2Fcentrodocumentacion%2F2020%2F06%2F11%2FINSTRUCTIVOS_MECANISMO
S_DE_PARTICIPACION.docx&usg=AOvVaw3gDwm0erw7UK73SCcDO36R)
- Ortiz, L. (2019, 22 marzo). *Nuevo sistema para elegir a los diputados*. <https://www.larepublica.net/noticia/nuevo-sistema-para-elegir-a-los-diputados>
- *Participación en la formulación de políticas*. (s/f). Gov.co. Recuperado el 7 de febrero de 2023, de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Modelo-Integrado-de-Planeacion-y-Gestion/377616:Participacion-en-la-formulacion-de-politicas>
- Suárez Iñiguez, E. S. I. (2005). *LA VERDADERA DEMOCRACIA. LAS CARACTERISTICAS INDISPENSABLES*. *Revista de Estudios Políticos*. <https://dialnet.unirioja.es>

- Zovatto Garetto, D. (2015). *Las instituciones de la democracia directa*. *Revista Derecho Electoral*. <https://dialnet.unirioja.es>
- Bitajor. (s. f.-b). *ConstitucionColombia.com*. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40>
- Castro R, J. D. (2023, 7 febrero). *Consejo Nacional Electoral - CNE*. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gov.co>
- *Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo*. (s. f.). Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335#:~:text=La%20presente%20ley%20regula%20la,democr%C3%A1tica%20de%20las%20organizaciones%20civiles>.
- *Contabilidad de caja | Gerencie.com*. (s. f.). <https://www.gerencie.com/contabilidad-de-caja.html>
- *Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo*. (s. f.-b). Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>
- *Ley 1757 de 2015 - Gestor Normativo*. (s. f.-b). Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>
- *Resolución número 6245 de 2015, por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana*. (s. f.). vLex. <https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-6245-2015-591216090>
- Hurtado Obando, N. (2022). REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA SALA QUINTA - MIXTA. *REPÚBLICA DE COLOMBIA*.
- Rodríguez, A. «Gury». (2023). Medellín Si Nos Pertenece. *Medellín Si Nos Pertenece*.
- Cadavid, H. (2022). PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA ____ DE 2022 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *CONGRESO DE LA REPÚBLICA*.
- Rull, D. (2021). Carta de Opinión Revocatoria. *Carta de Opinión Revocatoria*.

