



**INTERVENCIÓN MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL -MOE –
Audiencia pública 16 de marzo de 2017 - convocada en el marco del estudio del
proyecto de resolución “por medio del cual se establece el trámite de verificación de
apoyos y exposición de motivos del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria
del mandato del alcaldes y gobernadores”.**

La Misión de Observación Electoral- MOE, en primer lugar celebra que el Consejo Nacional Electoral genere este tipo de espacios para que los voceros de los comités promotores de las iniciativas de revocatoria del mandato, alcaldes y gobernadores, así como también autoridades del Estado (Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público), presenten inquietudes y recomendaciones, en torno a la posible reglamentación que se llegue a adoptar para el trámite de verificación de apoyos y exposición de motivos del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato.

A su vez, la MOE, agradece que el CNE haya aceptado el llamado que realizó esta organización de la sociedad civil para intervenir en la audiencia pública. Nuestra participación, como ha ocurrido en todos los escenarios en los que se discuten temas neurálgicos para los procesos democráticos, se hace en el marco de la experiencia adquirida a través de la observación electoral (no solo de elecciones ordinarias sino también de mecanismos de participación ciudadana, entre ellas, las revocatorias del mandato) y en el fiel convencimiento de promover el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En este orden de ideas, la intervención de la MOE se centrará en: i) **alertar sobre la afectación que se generaría al derecho a la participación ciudadana al establecerse requisitos adicionales a los contemplados en la ley;** ii) **el alcance de la competencia regulatoria del CNE en relación con la facultad para evaluar el incumplimiento de los planes de gobierno de los alcaldes y gobernadores.**

I. Establecer requisitos adicionales a los contemplados en la ley para promover revocatorias del mandato afecta las iniciativas que están en trámite.

Los mecanismos de participación ciudadana, entre esos la revocatoria del mandato, son en esencia la materialización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40, Constitución Política). Sin embargo, la participación ciudadana como derecho y deber, impone una serie de requisitos previamente definidos por la ley, los cuales deben ser obedecidos por los ciudadanos y por las autoridades administrativas encargadas de su vigilancia y control.

En cuanto a las revocatorias del mandato, la legislación actual (Ley 1757 de 2015), contempla una secuencia de etapas y en cada una de ella diversos requisitos que deben ser acatados por los promotores de las iniciativas y las autoridades electorales, el cumplimiento

de dichos requisitos legales es condición necesaria para continuar con el trámite de las iniciativas.

En cuanto al tema que nos compete, solo nos detendremos en la primera etapa, relacionada con la inscripción del comité promotor. En ella, el artículo 6 de la ley 1757 señala que en el momento de la inscripción los promotores deben diligenciar un formulario diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) en el que como mínimo deben figurar la siguiente información: i) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité Promotor; ii) el título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana; **iii) la exposición de motivos que sustenta la propuesta;** iv) adicionalmente, las iniciativas de revocatoria se deberán inscribir siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y cuando no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional. Para la verificación de estos requisitos, la RNEC cuenta con un plazo de ocho (8) días.

De tal manera, se observa que el legislador impuso unos requisitos formales y materiales, previos a la inscripción de las iniciativas ciudadanas y al proceso de recolección de firmas, entre ellos el exponer los motivos que sustentan la propuesta, que para el caso de las revocatorias de mandato, es la exigencia de argumentar, el incumplimiento del programa de gobierno y/o la insatisfacción generalizada, lo cual guarda estrecha relación con el principio de voto programático (artículo 259, Constitución Política).

Bajo esas reglas, desde enero de 2017, se han registrado 103¹ procesos de revocatoria, de las cuales tres (3) ya superaron el proceso de recolección de firmas y están próximo a realizarse las elecciones (Copey –Cesar², Ocaña- Norte de Santander³ y San Benito de Abad – Sucre⁴). Por su parte, tres (3) iniciativas ya superaron el proceso de revisión de firmas y están pendiente de que la autoridades locales fijen la fecha para la realización de la votación (Remolina -Magdalena, Barrancabermeja- Santander e Icononzo Tolima). Finalmente, 91 iniciativas se encuentran en proceso de recolección de apoyos. De las mencionadas iniciativas, se presume que cumplieron con las exigencias mínimas establecidas en la ley, teniendo en cuenta que tanto para el proceso de recolección de firmas, como para la convocatoria a las elecciones, la autoridad electoral debió verificar el cumplimiento de los requisitos legales.

¹ De acuerdo a la base reportada por la RNEC, ver: <http://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-de-mandato,3653-.html>

² Fecha de las elecciones: 21 de mayo de 2017.

³ Fecha de las elecciones: 21 de mayo de 2017.

⁴ Fecha de las elecciones: 04 de junio de 2017.



Tabla No. 1, Estado de las revocatorias del mandato

Estado de las iniciativas de revocatoria del mandato	No.
Recolección de apoyos	91
Elaboración de formulario de recolección de apoyos	5
Notificación al gobernador para fijar fecha de votación	3
Fecha de votación	3
Desistimiento	1
Total general	103

Fuente: RNEC, última consulta 15 de mayo de 2017; cálculos: MOE

En consecuencia, si se tiene en cuenta que estos comités promotores cumplieron con su deber y superaron las cargas impuestas por la legislación, resultaría contrario al principio de legalidad y a la protección del debido proceso administrativo⁵, **que el CNE contemple establecer requisitos adicionales a los contemplados en la ley para promover una iniciativa de revocatoria del mandato.** En este sentido, vale la pena recordar lo señalado por la Corte Constitucional, quien ha enfatizado que es atentatorio al principio de democracia participativa que el *“legislador o las autoridades administrativas impongan cargas desproporcionadas u obstáculos irrazonables, que de otra manera hagan nugatorio el ejercicio de sus derechos políticos”*⁶.

Por lo tanto, hasta este punto, es recomendable que las autoridades electorales, en cumplimiento de su deber, den continuidad a todas las iniciativas de revocatoria que han superado la etapa inicial de acuerdo al marco legal vigente. Actuar de manera contraria podría suscitar un debate en diferentes instancias judiciales que terminaría torpedeando la participación ciudadana.

Finalmente, es importante señalar que exigirles a los comités promotores una “mínima carga argumentativa” resulta razonable⁷, en la medida que las revocatorias del mandato se fundamentan en un juicio político en el marco de un mecanismo de participación, que busca garantizar que los gobernantes representen la voluntad ciudadana. **En este sentido, no se adecua a los estándares de proporcionalidad y razonabilidad, la exigencia de una carga probatoria para determinar el incumplimiento del programa de gobierno**⁸,

⁵ Aplicable a los mecanismos de participación ciudadana, Corte Constitucional Sentencia T-066 de 2015.

⁶ *Ibid.*

⁷ La Corte Constitucional ha considerado que establecer la obligación de presentar las razones que motivan una solicitud de revocatoria es plenamente compatible con la Carta Política. Según la sentencia C-011 de 1994 *“establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político”* y, en esa medida resulta *“(…) necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el por qué de la convocatoria”*. Al examinar una exigencia similar, la sentencia C-180 de 1994 expresó: *“La Corte considera constitucional esta disposición, en cuanto dicha exigencia es parte esencial del mecanismo de la revocatoria, pues no podría entenderse que se pretendiera conseguir el apoyo popular para llevar a cabo una convocatoria a votación para revocar un mandato, sin conocer los motivos que fundamentan dicha solicitud.”*

⁸ En la Sentencia T-066 de 2015, la Corte Constitucional trajo elementos que han sido decantados en la CIDH y que deben ser tenidos en cuenta. Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia del 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.



teniendo en cuenta que se podría estar incurriendo en excesivos rituales procesales que son propios de un juicio jurídico, con lo cual se terminaría desvirtuando una acción de naturaleza ciudadana.

Por lo tanto, la distinción entre un juicio político el marco de un mecanismo de participación y un juicio jurídico, radica básicamente, en que en este último se deben aportar pruebas, lo cual se asimilaría a un proceso disciplinario, en el cual se debe establecer previamente las características y factores objetivos para determinar el incumplimiento a la función pública⁹.

II. Alcance de la potestad regulatoria del Consejo Nacional Electoral (CNE).

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han avalado la facultad regulatoria del CNE, la cual debe entenderse como una competencia: i) limitada por la ley y la constitución; ii) residual y subordinada frente a la potestad que ejerce el Presidente de la República y iii) **que versa sobre procedimientos técnicos de mero detalle y operativos de la actividad del Consejo Nacional**. En atención a este último criterio, dichos Tribunales han manifestado lo siguiente:

- La Corte Constitucional ha delimitado dicha facultad de regulación del CNE, asignándole solo la potestad sobre materias propias de su competencia, **“advirtiendo que dicha potestad se limita a la expedición de normas de naturaleza operativa y administrativa”**¹⁰. Adicionalmente el Consejo de Estado ha enfatizado que en ejercicio de esta facultad el CNE podrá de manera excepcional “expedir normas que no refieran a aspectos subordinados de la ley, a condición de que se trate de **asuntos técnicos de mero detalle sobre la organización electoral**”¹¹.

Párrafos 196 y 206. “La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. **Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones.** De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. **La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue”**

⁹ Corte Constitucional Sentencia T-066 de 2015, es importante destacar la precisión que hizo la Corte Constitucional, al resaltar que en “la revocatoria el juicio es de carácter político, y busca garantizar que los gobernantes representen la voluntad de la ciudadanía, mientras en el proceso disciplinario el juicio es jurídico, y persigue la realización de principios objetivos de la función pública”.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1081 de 2005. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional consideró que el Consejo Nacional Electoral ejerce esta potestad al “reglamentar en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos”, tal como se lo confiere el artículo 10 de la Ley 130 de 1994. La Corte advirtió, sin embargo, que dicha potestad de reglamentación se limitaba a asuntos técnicos y de detalle¹⁰.

¹¹ Al respecto pueden consultarse sentencias 2011-00068-00 de 6 de mayo de 2013 y 2012-00034-00 de 12 de agosto de 2013.



- De igual manera, se ha reiterado que la competencia del Consejo Nacional Electoral, tiene el **carácter de residual y subordinado**¹², frente a la facultad que constitucionalmente se le ha otorgado al Presidente de la República.
- Atendiendo estos criterios, el Consejo de Estado se pronunció sobre la demanda de nulidad de una resolución a través de la cual se buscaba determinar ciertos procedimientos para la inscripción de los comités promotores del voto en blanco, en su momento dicho Tribunal de lo Contencioso Administrativo, declaró la exequibilidad, manifestando básicamente que la mencionada regulación era **un procedimiento técnico de mero detalle, y de carácter operativo**¹³.

De acuerdo a lo anterior, debe revisarse el alcance de la facultad regulatoria del CNE con relación a los mecanismos de participación ciudadana. Para ello, se debe partir de los elementos que la jurisprudencia ha aportado, y en especial, las competencias asignadas en la Ley 1757 de 2015, de lo cual se concluye lo siguiente:

- En la Ley 1757 de 2015, se le asigna al CNE la facultad de regular el procedimiento que debe seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos. En este sentido, a través de la Resolución 6245 de 2015, dicha autoridad reguló lo asuntos sobre la materia. El mencionado acto administrativo, **en esencia es un procedimiento de mero detalle.**
- Cualquier regulación que expida el CNE, debe tener la vocación de reglamentar asuntos técnicos que apunten a garantizar la eficacia y materialización del derecho a la participación ciudadana, y no a generar una afectación al contenido material del mencionado derecho.
- Desarrollar una reglamentación en la que se establezcan requisitos probatorios no contemplados en la ley, los cuales van a determinar si se permite o no a los comités promotores el continuar con una iniciativa de revocatoria de mandato, no es acorde a las facultades de reglamentación del CNE, en tanto altera lo prescrito por la Ley Estatutaria de

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 1994. “la misma tiene carácter residual y subordinado y no puede desconocer la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República. Así, para el cabal cumplimiento de sus cometidos, las autoridades electorales pueden expedir disposiciones de carácter general, pero tal facultad es *residual* porque recae sobre aspectos que, por su nivel de detalle y su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República, y *subordinada* porque, en todo caso, no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República”.

¹³ Los asuntos que para ese momento reglamentó el CNE era: la integración, número de apoyos, verificación de las firmas aportadas por la Registraduría, datos personales del vocero, y acta de constitución del comité promotor. “En ese orden de ideas, el Consejo Nacional Electoral para garantizar el cumplimiento de derechos y garantías de los diferentes partidos, movimientos y grupos de ciudadanos que participan en la contienda electoral en igualdad de condiciones, **está llamado a expedir procedimientos técnicos y administrativos, que además de estar sometidos al mandato de la ley, permitan su eficacia en el terreno de la realidad social** y que en el caso particular se encaminan a permitir a los promotores del voto en blanco, el ejercicio de su derecho a la participación política mediante el disenso. **Es así, como dicha reglamentación corresponde a la función de “regular” el desarrollo de procesos electorales – únicamente normas de carácter operativo-** en condiciones de plenas garantías, en este caso las mismas de cualquier campaña electoral”. (Subrayado por fuera del texto original)



Participación Ciudadana, en la cual la exigencia versa sobre la motivación de la propuesta, más no sobre la obligación de probar el incumplimiento de un plan de gobierno de los electos objeto de la iniciativa de revocatoria.

- Por lo tanto, cualquier regulación que expida el CNE para establecer el trámite de verificación de apoyos y exposición de motivos del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato, debe ser i) de carácter técnico – procedimental, ii) no debe entenderse como una carga administrativa que haga imposible la realización del derecho, y iii) su alcance no puede tener la naturaleza de ley estatutaria.
- Finalmente, si llegara a darse el caso en que el CNE establezca a través de una resolución la exigencia de aportar pruebas por parte de los comités promotores, es necesario preguntarse si esta autoridad electoral cuenta con la competencia para verificar y evaluar de manera objetiva el cumplimiento de los programas de gobierno, de cara a dar vía libre o rechazar una solicitud de revocatoria del mandato, lo cual tiene injerencia directa en la materialización del derecho político en cuestión. Sobre el particular, encontramos que dicha autoridad electoral carece de facultades para evaluar y valorar estas pruebas, lo cual refuerza nuestro argumento jurídicos sobre la falta de competencia tanto para imponer estos nuevos requisitos, como para evaluarlos, so pena de afectar el derecho de participación ciudadana.