
Revocatoria del mandato de alcaldes en Colombia en época de pandemia

Germán Camargo Pertúz
Monica Patricia Bertel Caro
Nelcy Carmela Florez Sanchez

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR
Escuela de Posgrado y Educación Continua
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Sincelejo
2022

Revocatoria del mandato de alcaldes en Colombia en época de pandemia

Germán Camargo Pertúz
Monica Patricia Bertel Caro
Nelcy Carmela Florez Sanchez

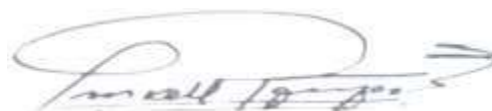
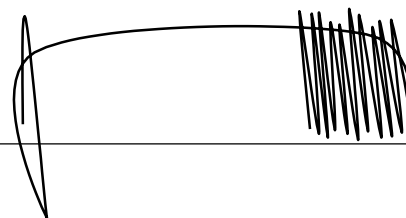
Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de especialista en Derecho
Administrativo

Director
Ph.D. Abraham Zamir Bechara Llanos

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR
Escuela de Posgrado y Educación Continua
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Sincelejo
2022

Nota de Aceptación

4.5 (Cuatro Punto Cinco)



Evaluador 1

Evaluador 2

Tabla de Contenido

Resumen.....	6
Abstract.....	7
Introducción	8
1. Planteamiento del problema	9
1.1 Formulación del problema	9
2. Objetivos.....	11
2.1 Objetivo general	11
2.2 Objetivos específicos.....	11
3. Justificación	12
4. Marco referencial.....	13
4.1. Antecedentes	13
4.1.1 Internacionales	13
4.1.2 Nacionales	14
5. Diseño metodológico	16
5.1. Enfoque y tipo de investigación.....	16
5.2. Diseño de investigación	16
5.3 Instrumentos de investigación.....	16
6. Marco teórico.....	17
6.1 Democracia: Concepto y aspectos generales	17
6.2 Mecanismos de participación ciudadana en Colombia	18
6.2.1 <i>La Revocatoria del Mandato en Colombia: Concepto y aspectos generales</i>	20
6.2.1.1 Momento en el que se puede presentar solicitud para la revocatoria del mandato.....	22
6.2.1.2 Normas que regulan la revocatoria del mandato.....	22
6.2.1.3 Cambios normativos en la revocatoria del mandato.	24
□ Ley 134 de 1994	24
□ Ley 741 de 2002:	25
6.3 Jurisprudencia sobre la revocatoria del mandato.....	26
6.4 Causales de Revocatoria del Mandato	27

6.5 Procedimiento para la Revocatoria del Mandato	28
6.6 Revocatoria del mandato para la materialización de la democracia participativa y del control político de los ciudadanos en Colombia	32
6.7 Procesos de Revocatoria del Mandato en Colombia desde 1996.....	34
6.8 Procesos de revocatoria del mandato en Colombia en época de pandemia	37
6.9 Ineficacia de la revocatoria del mandato en Colombia	39
7. Conclusiones.....	42
Referencias Bibliográficas	44

Resumen

Es un tema de actualidad los casos de corrupción que han salido a la luz en medio de la crisis sanitaria generada por el Covid-19, crisis que ha obligado al Estado colombiano a brindar ayudas económicas a los más vulnerables y al reparto de mercados a nivel nacional y departamental para lo cual se ha contado con un presupuesto destinado a tal fin. Esto, sin embargo, ha generado como consecuencia acciones por parte de algunos alcaldes y funcionarios públicos, para lucrarse a costa de los dineros públicos con el robo de los mercados y con el sobre costo de los mismos, adjudicación de contratos de manera inescrupulosa, entre otros actos de corrupción, lo que ha llevado a la necesidad de tomar medidas por parte de los organismos de control y establecer sanciones a los responsables, entre otras, la revocatoria del mandato de determinados alcaldes y los casos activos en estos momentos en los que se persigue este fin. Este proyecto de investigación aborda desde un enfoque de investigación cualitativa y exploratoria, el tema de la revocatoria del mandato de alcaldes en Colombia, centrándonos en el caso concreto de alcaldes que han perdido su investidura o que están a punto de perderla por actos de corrupción en época de pandemia por el Covid-19.

Palabras clave: Revocatoria del mandato, alcaldes, corrupción, sanciones.

Abstract

The cases of corruption that have come to light in the midst of the health crisis generated by Covid-19 are a current issue, a crisis that has forced the Colombian State to provide economic aid to the most vulnerable and to the distribution of markets at the national and departmental levels, for which it has had a budget allocated for this purpose. This, however, has generated as consequences actions by some mayors and public officials, to profit at the cost of public money with the theft of markets and the over-costing of the same, unscrupulously awarding contracts, among other acts of corruption, which has led to the need to take measures by the control agencies and establish sanctions for those responsible, among others, the revocation of the mandate of certain mayors and the cases active at this time in which this end is being pursued. This research project takes a qualitative and exploratory approach to the issue of the revocation of the mandate of mayors in Colombia, focusing on the specific case of mayors who have lost their office or are about to lose it due to acts of corruption in times of the Covid-19 pandemic.

Keywords: Revocation of the mandate, mayors, corruption, sanctions

Introducción

Con la Constitución de 1991, se adoptó en Colombia el estado social de derecho cuyo principio fundamental es la garantía y protección de la dignidad de todos los ciudadanos por parte de las autoridades y órganos del Estado mediante un sistema de acciones para la defensa y protección de los derechos. Igualmente, se constituye como otro pilar esencial del estado social, la democracia participativa al ser los ciudadanos los titulares de la soberanía del Estado.

De esta manera, los ciudadanos tienen derecho a intervenir en las acciones y decisiones tomadas por los órganos del Estado y que pueden tener injerencia en sus vidas. Es decir, se trata de un Estado con un modelo constitucional, democrático y participativo con la elección por voto popular de las autoridades como el Presidente, Vicepresidente, alcaldes, gobernadores, entre otros, de conformidad con el artículo 260 de la Constitución.

Asimismo, constituyen uno de los mayores avances en materia democrática en el país, los mecanismos de participación ciudadana como la revocatoria del mandato con el que se puede obtener la remoción del cargo de aquellos mandatarios que han perdido la confianza de los ciudadanos y es un tema de actualidad con los casos de corrupción cometidos tanto por diversos alcaldes como funcionarios públicos en medio de la crisis por la pandemia.

En el presente proyecto de investigación se pretende entonces, abordar el estudio de ese mecanismo de participación ciudadana dando claridad al concepto, requisitos, entre otros aspectos, y los casos abiertos en estos momentos en contra de determinados alcaldes en Colombia mediante el empleo del enfoque cualitativo de investigación, siendo el objetivo general analizar la efectividad del mecanismo de revocatoria del mandato como medida ciudadana de control político y los objetivos específicos identificar las normas que rigen la revocatoria del mandato de alcaldes en Colombia, establecer el procedimiento de revocatoria del mandato e identificar casos actuales de procesos de revocatoria directa de alcaldes en el marco de la pandemia.

1. Planteamiento del problema

Una de las principales problemáticas en Colombia es el flagelo de la corrupción con el cual se produce un gran detrimento al erario y, además, el incumplimiento por parte de las autoridades de sus obligaciones, dentro de las que se encuentra garantizar los derechos de los ciudadanos. Un ejemplo de esta problemática se encuentra en la actualidad con la situación que atraviesa el país (y el mundo) por el Covid-19 y que ha generado un notable incremento en las desigualdades sociales y económicas con el aumento del desempleo y de los niveles de pobreza.

Como consecuencia del confinamiento obligatorio de los ciudadanos, el gobierno se vio en la necesidad de implementar a nivel nacional programas para garantizar al menos a la población más vulnerable, algo tan fundamental como la alimentación. Además, los alcaldes en el marco de sus competencias, han venido desarrollando actividades a partir de decisiones tomadas en aras de dar soluciones a las problemáticas que se presentan debido a la pandemia, empleando recursos logísticos y económicos de los municipios.

Ahora bien, debido a las notorias acciones fraudulentas y a los actos de corrupción llevados a cabo por algunos alcaldes y funcionarios públicos, los entes de control del Estado iniciaron una afanosa investigación para dar con los directamente responsables y establecer las sanciones pertinentes.

Por otra parte, con el descontento general de la población, sale a la luz el mecanismo de participación popular de la revocatoria del mandato en el medio de la pandemia, tema en el cual se centrará la problemática en esta investigación con la pregunta problema expuesta a continuación.

1.1 Formulación del problema

¿De qué manera la iniciativa de la ciudadanía de ejercer su derecho al control político mediante la revocatoria del mandato en Colombia en medio de la pandemia, contribuye realmente

a solucionar el aumento de los casos de corrupción y de incumplimiento por parte de los mandatarios de sus programas de gobierno?

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Analizar la efectividad del mecanismo de revocatoria del mandato como medida ciudadana de control político.

2.2 Objetivos específicos

- ✓ Conceptualizar el término de revocatoria del mandato.
- ✓ Identificar las normas que rigen la revocatoria del mandato de alcaldes en Colombia.
- ✓ Señalar el procedimiento de revocatoria del mandato.
- ✓ Identificar casos actuales de procesos de revocatoria directa de alcaldes en el marco de la pandemia.

3. Justificación

En el marco de un Estado democrático, es fundamental el carácter participativo de la ciudadanía como titulares de la soberanía, por lo que los ciudadanos deben tener la facultad para controlar la calidad en la gestión de las autoridades por ellos elegidas y asegurar el cumplimiento de sus programas de gobierno y el Plan de Desarrollo. Además, es necesario que puedan remover del cargo a aquellos mandatarios que han perdido su confianza debido a sus actos o acciones fraudulentas.

Es por este motivo que se debe tener conocimiento del procedimiento y de todo lo que implica esta medida de participación ciudadana, mucho más en un momento como el que se está viviendo en el marco de la pandemia para que se ejerza un control político no sólo por parte de órganos del Estado, sino también por parte de los ciudadanos que eligen a estos dirigentes.

A pesar de la importancia de la participación ciudadana, se ve inicialmente como algo utópico la efectividad de la figura de la revocatoria del mandato al no verse prosperar las solicitudes de la ciudadanía para que se revoque el mandato de muchos alcaldes, especialmente durante este tiempo de pandemia, en donde numerosos alcaldes han pasado por investigaciones en las cuales han tenido que rendir cuentas acerca de sus actuaciones y su gestión en el manejo de recursos en el marco del covid-19 y también en cuanto al cumplimiento de los planes de desarrollo.

Se hace entonces necesario analizar la figura de la revocatoria del mandato en aras de comprobar si realmente es efectiva para la materialización de la democracia participativa o si se requiere de mayor fuerza para que cumpla con el fin para el cual fue creada, que es precisamente que los ciudadanos puedan ejercer un control político sobre las autoridades (alcaldes en este caso) que ellos mismos han elegido.

4. Marco referencial

4.1. Antecedentes

A continuación, se presentarán una serie de antecedentes tanto internacionales como nacionales que abordan el tema estudiado y a partir de los cuales, se llevará a cabo el desarrollo del marco teórico:

4.1.1 Internacionales

Erazo (2014) centra su investigación dentro de los estudios de la Democracia Directa, planteando la cuestión acerca de cuáles son los factores que explican la variabilidad de la recurrencia de los ciudadanos a usar la figura de la revocatoria del mandato para los alcaldes en Colombia y en Ecuador.

Con el fin de encontrar una respuesta, la autora lleva a cabo un análisis a partir del derecho comparado con el propósito de establecer en cuál de los dos países, es decir, Colombia y Ecuador, recurren más los ciudadanos al uso de la revocatoria del mandato estipulando tres variables explicativas, el diseño institucional que se adopta en cada país para esta figura, el nivel de cultura política de los ciudadanos de estos dos países y el nivel de capital social de los ciudadanos.

Brito (2008) en su artículo llamado La regulación del referendo revocatorio de mandato en Venezuela y en Colombia, realiza una descripción y análisis de la regulación constitucional, legal y jurisprudencial de la revocatoria del mandato como un mecanismo de participación ciudadana en Venezuela y en Colombia, determinando los elementos característicos en cada país, además de realizar una comparación entre las regulaciones de ambos países, estableciendo sus diferencias.

4.1.2 Nacionales

Martínez (2013) en su artículo recoge una serie de hallazgos realizados a partir de una investigación acerca de la Descentralización y la Democracia Local, particularmente, acerca del alcance de la revocatoria del mandato en Colombia como una forma de expresión de la democracia directa.

Para Clavijo (2013), una consecuencia de la democracia participativa es el derecho a la participación, que permite a los ciudadanos la posibilidad de elegir y de ser elegidos y además, intervenir directamente en las decisiones que les afecta. Esto significa que los ciudadanos asumen un rol protagónico en la vida tanto política como económica, social y cultural de la nación, además de ser obligación de Estado desarrollar instrumentos mediante los cuales se hace efectiva la participación ciudadana que corresponde a la esencia misma de la democracia.

Así pues, según este autor, la revocatoria del mandato se configura como un instrumento a través del cual se permite una relación directa entre el Estado y los ciudadanos puesto que la revocatoria junto con el voto, permite que actúen sin intermediarios, por lo que se trata de los mejores exponentes de la democracia directa.

López (2008) explica que, en el año 1994, se introdujo en Colombia la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores con el fin de fortalecer la democracia local como consecuencia lógica del derecho que tenemos los ciudadanos en el ejercicio del poder de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución.

Así, a partir de ese momento, la participación ciudadana no se limita a escoger al gobernante mediante las elecciones como en el caso de la democracia representativa, sino que con esta figura los ciudadanos conservan sus derechos políticos que le permiten controlar a los elegidos sin que se desentienda de su elección.

La autora en su trabajo de investigación, reúne toda la información relacionada con la revocatoria del mandato en Colombia incluyendo su desarrollo jurídico, aspectos legales y constitucionales, los casos de revocatoria de mandato en el país, solicitud para la revocatoria, procedimiento, motivos que hacen inocua esta figura y sugerencias para que sea efectiva.

5. Diseño metodológico

5.1. Enfoque y tipo de investigación

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, se requiere esclarecer el enfoque de estudio en aras de focalizar a profundidad el objetivo que se pretende y el camino a seguir. De esta forma, el enfoque que se estima más conveniente para adelantar esta investigación, es el enfoque cualitativo que según Barrantes (2014), se enmarca en el paradigma científico naturalista y “se centra en el estudio de los significados de las acciones humanas y de la vida social” (p. 82). Lo que se busca es determinar la efectividad del mecanismo de revocatoria del mandato como medida ciudadana de control político.

Por otra parte, se trata de una investigación de tipo descriptiva, lo cual se sustenta en la revisión bibliográfica, centrando su análisis de la figura de la revocatoria del mandato, como un mecanismo de participación de los ciudadanos, tomando como apoyo epistemológico las leyes y la jurisprudencia.

5.2. Diseño de investigación

El diseño de investigación tiene cuatro etapas a desarrollar:

- a) Elección del tema de investigación, b) Recolección de información bibliográfica, normativa, jurisprudencia acerca de la revocatoria del mandato, c) Análisis de toda la información obtenida, d) Resultados y conclusiones.

5.3 Instrumentos de investigación

Se tomará como instrumentos de investigación el análisis documental y las referencias con el uso de bases de datos, siendo estos instrumentos propios de la investigación cualitativa, a partir de las cuales se obtendrá toda la información requerida para cumplir con los objetivos anteriormente expuestos.

6. Marco teórico

6.1 Democracia: Concepto y aspectos generales

Antes de abordar el tema de esta investigación, resulta importante hacer referencia de manera breve al concepto de democracia y a dos modelos de la misma como son el modelo de democracia representativa y el de democracia participativa tras lo cual se dará paso a una revisión acerca de los mecanismos de participación ciudadana.

La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define democracia como un sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, el cual la ejerce de manera directa o a través de representantes. Por su parte, Abraham Lincoln en su discurso de Gettysburg el 19 de noviembre de 1863, definió la democracia como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, de manera que, siguiendo este concepto, habrá democracia en un Estado cuando su pueblo dispone de esa soberanía y el poder es atribuido a todos sus ciudadanos, conforme a principios de igualdad y conforme a los derechos fundamentales (Gicquel y Gicquel, 2019, p.260)

Cuando se ejerce mediante representantes, se trata de una democracia representativa que según explica Vargas (2013), se trata de un modelo clásico de participación política que se asoció al surgimiento o nacimiento del Estado-Nación moderno y que resultó ser el mecanismo privilegiado para escoger a los representantes, debido a razones de diverso tipo como la imposibilidad de participar todos los ciudadanos.

Ahora bien, este autor también manifiesta que han estado creciendo y tomando protagonismo, otras formas de participación contestatarias de sectores sociales como estudiantes, campesinos y sindicales y otros grupos de ciudadanos mediante manifestaciones y protestas, lo cual evidencia las limitaciones y la crisis de esta modalidad representativa de democracia, naciendo una demanda más amplia de participación ciudadana, lo que se refleja en la introducción de mecanismos de participación como los plebiscitos, consultas populares, referendos, entre otros, aunque también son cada vez más comunes otras formas de participación como paros, marchas,

manifestaciones y bloqueos, por lo que hay una emergencia de otro tipo de democracia que es la participativa.

Estos dos modelos de democracia (representativa y participativa), son modelos antagónicos puesto que el de la democracia directa o participativa, se encuentra basado en la noción de “pueblo”, de manera que es el pueblo la fuente del poder ejecutivo, legislativo y del judicial. A pesar de esto, no hay que obviar que debido al aumento de la población y a la división del trabajo, se hizo necesario el elegir mandatarios mediante sufragio universal, con una democracia representativa basada en la noción de “nación” que no es como tal el pueblo, sino que sería más bien la gente del común, por lo que la calidad de elector queda reservada únicamente a algunos que cumplen cualidades para ejercer esta función. (Suárez, 2020)

6.2 Mecanismos de participación ciudadana en Colombia

El artículo 40 de la Constitución de Colombia, consagra que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político al ser Colombia un país democrático en el que se busca que los ciudadanos participen en las decisiones que afectan al país con acciones como elegir, contando además con mecanismos de participación ciudadana que permiten ejercer el derecho a participar del poder político como el referendo, plebiscito, iniciativa legislativa, consulta popular, cabildo abierto y revocatoria del mandato, los cuales se consagran en el artículo 103 de la Constitución. (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f)

Los mecanismos de participación ciudadana con unas herramientas que se encuentran establecidas en la Constitución de 1991 con el fin de asegurar y de incentivar la movilización de la población colombiana. Todos los ciudadanos que tengan capacidad de voto en Colombia, pueden poner en práctica estos mecanismos para asegurar su participación tanto en la toma de decisiones como en la resolución de los problemas del país (Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC-, s.f)

Estos mecanismos de participación ciudadana tienen dos orígenes, un origen popular o de autoridad pública. Los de origen popular son la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, cabildo abierto y revocatoria del mandato y los que tienen origen en autoridad pública, el plebiscito, mientras que pueden tener origen popular o en autoridad pública el referendo y la consulta popular. (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f)

La Alcaldía Mayor de Bogotá (s.f) explica estos mecanismos de la siguiente manera: El plebiscito es uno de los mecanismos de participación ciudadana a través del cual el Presidente de la República convoca a los ciudadanos a apoyar o rechazar una decisión del Ejecutivo que no requiere aprobación del Congreso y que se encuentra puesta en cuestión, salvo en lo referente con los estados de excepción y en el ejercicio de poderes.

Por su parte, el referendo es una convocatoria por la cual los ciudadanos tienen la opción de participar en la aprobación o derogación de una norma ya vigente o de un proyecto de una norma jurídica, a su vez en la creación o segregación de un municipio, la derogación de una reforma constitucional o la aprobación de un proyecto de reforma constitucional.

El cabildo abierto consiste en la reunión pública del concejo municipal, distrital o juntas administradoras locales con la participación de los habitantes con el propósito de que se discuta de manera libre, directa y pública, sobre asuntos que resulten de interés para la comunidad. En el caso de la iniciativa popular, se trata de un derecho político de participación ciudadana con el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de normas jurídicas ante el Congreso para que sean debatidos y aprobados, modificados o bien negados.

La revocatoria del mandato consiste en un derecho político por el que los ciudadanos por medio de la votación directa, puede cesar a un funcionario electo de su cargo público, bien sea a un alcalde o un gobernador y no aplica a otros funcionarios de elección popular. Finalmente, con la consulta popular, se hace una pregunta de carácter general sobre un tema que tenga trascendencia local, municipal, distrital, departamental o nacional y que es sometida por el Alcalde, Gobernador

o por el Presidente de la República, a consideración del pueblo para que se pronuncie sobre dicha cuestión.

6.2.1 La Revocatoria del Mandato en Colombia: Concepto y aspectos generales

La Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.) señala que la revocatoria del mandato:

Es un mecanismo de participación ciudadana establecido en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, reglamentado por la Ley 134 de 1994, modificada por la Ley 1757 de 2015; la revocatoria de mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han otorgado por voto popular a un gobernador o a un alcalde.

Por lo tanto, se trata de una forma mediante la que los ciudadanos materializan su participación en cuanto a la toma de decisiones, existiendo una relación directa entre el administrador y el administrado o entre el elector y el elegido según explica el autor, por lo que de esta manera se concreta el ejercicio de control ciudadano.

A su vez, dentro de la democracia representativa, la revocatoria del mandato se constituye como un elemento integrador junto a los demás instrumentos consagrados en la Constitución como mecanismos de participación ciudadana. De esta manera, la Sentencia T-066 de 2015) señala:

La revocatoria del mandato es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional. A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han

ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente. (Sentencia T-066, 2015)

Por su parte, el artículo 103 de la Constitución establece los mecanismos de participación ciudadana en ejercicio de su soberanía, dentro de los cuales se encuentra el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. (Plata, Bulla y Guerrero, 2017).

Respecto a lo señalado por Rivera, citado por Plata, Bulla y Guerrero, (2017, p. 13), la revocatoria del mandato es una herramienta de participación y un mecanismo que se aplica tanto para alcaldes como para gobernadores y también es conocido como “recall”, teniendo su origen en el derecho anglosajón y se fundamenta en el principio de soberanía popular y de representación en cuanto a que los funcionarios públicos son depositarios de la voluntad popular, razón por la cual se encuentran sujetos al control ciudadano al ser el pueblo el que otorga a sus gobernantes un mandato para ejercer poder político.

Igualmente, estos autores se refieren a lo señalado por Cardona y Rivera al respecto de la revocatoria del mandato de la siguiente manera:

La revocatoria del mandato es un mecanismo de participación que permite el ejercicio del control político por los ciudadanos a los mandatarios elegidos popularmente. En Colombia constitucionalmente está establecida la revocatoria para alcaldes y gobernadores en virtud a que su elección obedece al voto programático, situación distinta se presenta en la elección de Presidente de la República y congresistas. El voto consagrado en nuestro régimen constitucional para la elección de presidente es el voto nominal y para la escogencia de los congresistas el voto funcional. Por lo expuesto, los únicos obligados a cumplir con el programa de gobierno presentado a la ciudadanía en campaña son los gobernadores y alcaldes electos, quienes al presentar e inscribir el programa de gobierno se obligan a su cumplimiento. (p.22)

En virtud del voto programático que se encuentra consagrado en el artículo 259 de la Constitución, reglamentado por la Ley 131 de 1994 y la Ley 134 de 1994, los ciudadanos pueden pedir la revocatoria del mandato puesto que establecen que los habitantes de un municipio o de un departamento, pueden promover iniciativas con el fin que sean retirados de sus cargos sus alcaldes o gobernadores en caso de existir insatisfacción general de la ciudadanía o por haber incumplido su programa de gobierno. (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f.)

6.2.1.1 Momento en el que se puede presentar solicitud para la revocatoria del mandato.

De conformidad con lo establecido en la Ley 1757 de 2015, parágrafo primero, artículo 6to, se pueden inscribir iniciativas para promover la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce meses contados a partir de la fecha en que se llevó a cabo la posesión del alcalde o gobernador y no falte menos de un año para que éste finalice su respectivo periodo constitucional. (Ley 1757, 2015)

De igual manera, la Corte Constitucional también se ha pronunciado al respecto y así en la Sentencia C-150 de 2015, adelantó la revisión de constitucionalidad de la Ley 1557 de 2015, señalando que no proceden en ningún caso trámite ni votaciones para la revocatoria del mandato en los casos en los que falta un año para que termine el periodo correspondiente. (Corte Constitucional, Sentencia 150, 2015)

6.2.1.2 Normas que regulan la revocatoria del mandato.

Dentro de las normas que regulan o han regulado la revocatoria del mandato en Colombia, se encuentran las siguientes:

El artículo 1 de la Constitución de 1991 establece que Colombia se configura como un Estado Social de Derecho y sirve como fundamento para los mecanismos de participación en el país, los cuales permiten la intervención de los ciudadanos en todas aquellas decisiones que los afectan. (Const., 1991, art. 1).

El artículo 3 de la Constitución por su parte, reconoce la titularidad de la soberanía al pueblo, modificando el mandato anterior que establecía que la soberanía residía en la nación. (Const., 1991, art. 3).

El artículo 40 del texto constitucional, regula la relación del ciudadano con el poder político, reconociéndole tres facultades que son el intervenir en su conformación, facultad de ejercicio y de control. Igualmente, en el numeral cuarto establece la facultad ciudadana de revocar el mandato de cualquier funcionario que haya sido elegido por voluntad popular, aunque por ahora sólo se ha desarrollado una legislación para los alcaldes y gobernadores. (Const., 1991, art. 40)

El artículo 103 de la Constitución establece taxativamente los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los que se encuentra la revocatoria del mandato. (Const., 1991, art. 103).

El artículo 259 de la Constitución, establece por su parte la obligación que tienen los candidatos a alcalde y gobernador, de presentar un programa de gobierno y el incumplimiento de ese programa de gobierno es causal para que la ciudadanía pueda presentar solicitud para la revocatoria del mandato. (Const., 1991, art. 259)

A su vez, en el artículo 260 de la Constitución se enumeran las autoridades que son elegidas por voto popular y que pueden ser sujetos de revocatoria del mandato, incluyendo a los alcaldes. (Const., 1991, art. 260).

Además, se encuentra la Ley 134 de mayo 31 de 1994, Ley 741 de junio 4 de 2002 y la Ley 1757 de 2015 junto con una serie de resoluciones como la Resolución 5641 de 1996, que es una resolución por medio de la cual se reglamenta el procedimiento con el fin de verificar las firmas que respaldan los mecanismos de participación ciudadana.

La Resolución 6254 de 2002 estableció un procedimiento especial para la revocatoria del mandato debido a que lo separa de los demás mecanismos de participación. En esta resolución se incluyen los cambios que fueron introducidos por la ley 741 de 2002 en cuanto al número de

apoyos necesarios que deben acompañar a la solicitud de revocatoria que deben ser igual o mayores al 40% de los votos que hayan sido obtenidos por el funcionario cuyo mandato se busca revocar.

Además de esta resolución, es posible encontrar la Resolución 1056 de 2004, la Resolución 023 de 2005, la Circular 052 de 2005, la Resolución 10840 de 2012, la circular 174 de 2012, la Circular 059 de 2012 y la Resolución 6245 de 2015.

6.2.1.3 Cambios normativos en la revocatoria del mandato.

La revocatoria del mandato ha pasado por una serie de cambios normativos que se explicarán a continuación:

- Ley 134 de 1994: El artículo 64 establecía que la revocatoria del mandato procedía siempre y cuando hubiese transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento en que tomara posesión el respectivo mandatario. El artículo 10 y el 64 establecían que para ser promotor era necesario ser ciudadano en ejercicio y también contar con el respaldo del 5x1000 de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Se requería un número de ciudadanos que no fuese inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del mandatario (firmas).

En el artículo 64 de esta ley, se establecía que le RNEC debía certificar las cédulas de quienes firmas para asegurarse que fuesen de ciudadanos que habían votada en las elecciones en las que se eligió al funcionario correspondiente. Por su parte, el artículo 65 decía que la solicitud debía incluir las razones por las cuales se fundamentaba la insatisfacción de los ciudadanos o el incumplimiento del programa de gobierno.

En el artículo 67 se establecía un plazo máximo de dos meses contados a partir de la certificación de la Registraduría para realizar la votación de la revocatoria. El artículo 69 se refería a la aprobación de la revocatoria en los siguientes eventos: 1. Al aprobarse en la votación respectiva por un número de votos que no fuese inferior al 60% de los ciudadanos que participaran, 2. Siempre que el número de votos no sea menor al 60% de la votación que fue registrada el día

en el cual se eligió al mandatario y 3. Que únicamente podían sufragar quienes lo hubiesen hecho en la jornada electoral en la que se eligió al gobernador o alcalde.

- Ley 741 de 2002: El artículo 1, numeral 1, establecía que la revocatoria del mandato procedía siempre y cuando hubiese transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento en que tomara posesión el respectivo alcalde o gobernador y el número de sufragios no debía ser inferior al 55% de la votación válida registrada en el día en el que se eligió al mandatario. En el artículo 1, numeral 1, establece un porcentaje del 40% del total de los votos que obtuvo el elegido y a la solicitud de revocatoria, le debía acompañar un escrito mediante un memorial suscrito por los ciudadanos.

En el artículo 2, se establecía un umbral de participación que no podía ser inferior al 55% de la votación válida que había sido registrada el día en el cual se eligió al mandatario, además, se aprobada en pronunciamiento popular por la mitad más uno de votos de ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria.

- Ley 1757 de 2015. El artículo 6, párrafo 1 establece que es posible la inscripción de las iniciativas para la revocatoria del mandato cuando hayan transcurrido 12 meses a partir de la posesión del alcalde o gobernador y no falte menos de un año para la finalización de su periodo constitucional. El artículo 9, literal e, establece que para poder presentar una revocatoria de mandato, se necesita contar con el apoyo de un número de ciudadanos que formen parte del censo electoral del departamento, municipio o distrito que no sea menor al 30% de los votos obtenidos por el elegido.

El artículo 15 establece que el Registrador del Estado Civil debe certificar el número total de los respaldos consignados y el número de apoyos válidos y de los nulos. En el artículo 6 se establece que se debe diligenciar un formulario diseñado por la RNEC en el que como mínimo debe figurar la exposición de motivos en los cuales se sustenta la propuesta de revocatoria.

En el artículo 33, literal b, se establece que la votación debe realizarse dentro de un término no superior a dos meses que se cuentan a partir de la certificación expedida por la Registraduría. El literal e del artículo 41 requiere para la revocatoria del mandato, el pronunciamiento de ciudadanos que sea la mitad más uno de los votos de las personas que participaron en la convocatoria, siempre que el número de los sufragios no sea menor al 40% de la votación que fue registrada el día en el cual se eligió al mandatario.

6.3 Jurisprudencia sobre la revocatoria del mandato en Colombia

La Corte Constitucional ha proferido varias sentencias con respecto a la revocatoria del mandato debido a la falta de garantías y la vulneración de este derecho por parte de algunos alcaldes y gobernadores dentro de las cuales se pueden señalar las siguientes:

En la sentencia C-11 de 1994 la Corte Constitucional calificó el mecanismo de revocatoria del mandato como una sanción política que impone el pueblo al gobernante que no ha cumplido con el programa de gobierno ofrecido al postularse. En principio la Corte Constitucional estaba prevenida con la aplicación de este mecanismo al considerar que podía afectar al desempeño de la Administración Pública que además cuesta dinero al erario público. Además, la alta exigencia hacía inaplicable este mecanismo por parte de los electores inconformes que querían revocar el mandato de la autoridad que había sido elegida y no había cumplido su plan de gobierno.

La sentencia C-180 de 1994 es la sentencia con un valor precedente debido a que la Corte en su fallo define los mecanismos de participación que se encuentran consagrados en el artículo 103 de la Carta Política, además de indicar los requisitos para su aplicación, por lo que se puede tener como la sentencia hito en esta materia.

La sentencia C-179 de 2002 pone de manifiesto la independencia de la revocatoria del mandato y del voto programático y estableció un límite a la revocatoria en cuanto indicó que se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, lo que excluye otras razones

de insatisfacción con la gestión del gobernante. De igual manera, este mecanismo no es ni puede ser un medio para anticipar las elecciones propuesto por los opositores.

La sentencia T-1037 de 2010 tiene como origen una acción de tutela interpuesta contra la Alcaldía de Montenegro (Quindío) en donde se prohibió el perifoneo por megáfono de una campaña que se había iniciado para la revocatoria de mandato tomando como justificación la seguridad y alteración del orden público. En esta sentencia, la Corte Constitucional establece que la Constitución tiene como propósito que se garantice el derecho a la participación de todos los ciudadanos en los procesos determinantes, tanto electorales como no electorales que afecten o bien comprometan sus intereses.

En la sentencia T-263 de 2010 de la Sala Tercera de revisión de la Corte Constitucional, se estudió la iniciativa para la revocatoria del alcalde de Fusagasugá, quien llevó a cabo una campaña de desprestigio en contra de los promotores de la revocatoria a través de medios masivos de comunicación como la radio y la televisión. Señala la Corte que la Constitución consagra el voto programático, por lo cual el programa propuesto por un candidato, se vuelve obligatorio y vinculante al momento en el cual es elegido, además que la revocatoria es uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la democracia participativa al otorgar a los electores, un importante poder de control sobre la conducta de las autoridades elegidas, estableciendo un nexo de responsabilidad entre estas y su base lectoral, por lo que quienes tienen este derecho, jurídica y políticamente pueden revocar el mandato aunque ellos mismos lo hayan elegido.

6.4 Causales de Revocatoria del Mandato

El artículo 259 de la Constitución establece los requisitos para la revocatoria del mandato, estableciendo: “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.”

De esta manera, el primer presupuesto para la revocatoria del mandato, es el incumplimiento del programa de gobierno presentado al momento en que el alcalde o gobernador, se inscribió como candidato. Además, en el artículo 65 de la ley 134 de 1994, establece que en el formulario de convocatoria a la votación para la revocatoria, se debe incluir las razones que la fundamentan, ya sea la insatisfacción general de los ciudadanos o el incumplimiento del programa de gobierno, lo que permite saber que son dos en la actualidad las causales de revocatoria del mandato. (Ramírez y Suárez, 2016)

6.5 Procedimiento para la Revocatoria del Mandato

La Misión de Observación Electoral (2017), explica el procedimiento para la revocatoria del mandato de la siguiente manera:

Los ciudadanos interesados en solicitar la revocatoria de un alcalde o gobernador, deben acudir a la sede respectiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil, realizando una solicitud de inscripción como promotor o comité promotor. En esta solicitud de inscripción, se diligencia un formulario con el nombre completo, número de identificación, dirección de notificación, promotor o miembro de comité promotor, título “revocatoria del mandato”, motivos que sustenta la propuesta de revocatoria bien sea la insatisfacción general de la ciudadanía e incumplimiento al programa de gobierno.

A continuación, el registrador tiene un plazo de 8 días para verificar el cumplimiento de requisitos que pueden ser subsanados en un término de 3 días contados a partir de la solicitud del funcionario, suspendiéndose el plazo de 8 días para subsanar.

El Registrador asigna a la solicitud un número consecutivo de identificación que señala el orden y además la fecha de inscripción y el registro ser publicado en la web de la Registraduría, entidad que en los siguientes 15 días diseña y entrega de manera gratuita al promotor o comité e formulario de recolección de firmas para el apoyo ciudadano, tras lo cual el comité promotor o

promotor tiene hasta 6 meses para recolectar el apoyo ciudadano con firmas para lo cual se requiere no menos del 30% de los votos obtenidos por el gobernador o alcalde que se busca revocar.

Ahora bien, es posible desistir ante la Registraduría de la propuesta de revocatoria de manera inscrita y motivada antes que se venza el plazo para la recolección de firmas de los ciudadanos, adjuntando las que se han recolectado hasta ese momento. Una vez que se venza el plazo para recoger las firmas necesarias, el promotor o comité promotor deberá hacer entrega de los formularios ante la Registraduría.

Una vez que transcurran 15 días desde la entrega de los formularios, se deben entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos, tras lo cual la Registraduría deberá verificar los apoyos en máximo 45 días, plazo durante el cual el Director del Censo Electoral solicita al Consejo Nacional Electoral el informe acerca del cumplimiento o no de los toques de financiamiento, además de la entrega de los estados contables.

La Registraduría a continuación certifica el número total de apoyos que hayan sido recolectados, los válidos y los nulos y si se ha cumplido con los requisitos constitucionales y legales que se exigen. En caso de promoverse la revocatoria contra un gobernador, el certificado se envía al Presidente de la República y se es contra un alcalde, se envía al gobernador correspondiente y tras 8 días, el Presidente o el Gobernador, fijará la fecha para la votación y adoptará las medidas necesarias.

El Registrador posteriormente coordina con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, lo referente a la divulgación, promoción y la realización de la convocatoria para la votación. La revocatoria del mandato se debe realizar dentro de máximo 2 meses contados a partir de la certificación de la Registraduría y se producirá la revocatoria en el caso que en las elecciones se pronuncien en favor de la misma al menos la mitad más uno del 40% de los votos válidos registrados el día en que fue elegido el Gobernador o el Alcalde.

Una vez que se hace el informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría, el Registrador informa al Presidente o Gobernador según sea el caso, para que proceda a la remoción del cargo y designar un encargado quien deberá dar cumplimiento del plan de desarrollo en el respectivo periodo.

Si falta más de 18 meses para que termine el periodo, se convoca a elecciones dentro de los dos meses siguientes a la fecha de certificación de los resultados de la votación, pero si faltan menos de 18 meses, el Presidente o Gobernador designa a una persona a cargo.

Figura 1.

Procedimiento para la revocatoria del mandato



Fuente: Misión de Observación Electoral –MOE (2017)

Figura 2

Procedimiento para la revocatoria del mandato Parte 2.



Fuente: Misión de Observación Electoral –MOE.

Figura 3

Solicitudes de revocatorias de mandato por Departamento.



Fuente: Acosta (2021).

6.6 Revocatoria del mandato para la materialización de la democracia participativa y del control político de los ciudadanos en Colombia

Arango et al. (2019) explican que el reconocimiento y la consagración de los derechos políticos surgen con las revoluciones liberales del siglo XVIII, a partir de las cuales se estructura un orden social nuevo tras el decaimiento de la monarquía, reconociendo por primera vez la condición de las personas como ciudadanos y no como súbditos, variando el desarrollo de las relaciones existentes entre los gobernantes y los gobernados en condiciones de igualdad ante la ley al acabarse los privilegios propios de la nobleza y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

De igual forma, esta igualdad se dio ante la sociedad y la administración de justicia y aparecen los postulados de Montesquieu que señalaba que la soberanía residía en la Nación, con

lo que nace la democracia representativa propia de estados democráticos con soberanía popular al elegir a los gobernantes por votación, y de Rousseau cuyo postulado era que era necesario que la soberanía recayera en cabeza del cuerpo social integrado por todos los ciudadanos reunidos en una gran asamblea, siendo una soberanía popular, lo que deriva en que las autoridades al ser elegidas por voto popular, son susceptibles al control político ciudadano.

Señalan los autores que la teoría de la democracia representativa fue un avance pero que al ser dinámica la democracia, primero se dio la democracia representativa y luego se dio paso a la democracia participativa al tener participación los ciudadanos en todo aquello que le afecte a nivel social, económico y cultural. De esta manera, los que representan a las personas no son los representantes de la Nación, por lo que una cosa es elegir para representar a la Nación entera y otra, representar al electorado.

Es decir, en la democracia representativa, la elección tiene por objeto la representación de la Nación, mientras que, en la participativa, el electorado hace una elección para que la persona que obtenga mayor número de votos, represente al pueblo, lo que lleva a que el pueblo le imponga al elegido, un mandato de carácter obligatorio que es el cumplimiento del programa de gobierno.

Arango et al. (2019) también ponen de manifiesto que, en los textos constitucionales anteriores a la Constitución de 1991, se hacía un reconocimiento a un modelo de democracia representativa que tenía su fundamento en la soberanía nacional y quienes eran elegidos, obraban en calidad de representantes de la Nación, por lo que votaban de acuerdo con el criterio que tenían de justicia y bien común. Sin embargo, con la Constitución de 1991 hay un cambio de paradigma y la Asamblea Constituyente consideró necesario promulgar un nuevo canon constitucional en donde recayera la soberanía sobre el pueblo con un sistema democrático participativo e incluyente y se encuentra como un fin del Estado el facilitar la participación de todos los ciudadanos en aquellas decisiones que les afectan en todos los ámbitos, desarrollándose mecanismos de participación ciudadana tanto para el ejercicio del poder político como para controlarlo mediante el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular legislativa y la revocatoria del mandato.

6.7 Procesos de Revocatoria del Mandato en Colombia desde 1996

Eberhardt (2018) pone de manifiesto que desde que se promulgaron las dos leyes reglamentarias de la revocatoria del mandato en Colombia en 1994 y la modificatoria de 2002, se produjeron unos 134 intentos de revocatoria hasta el año 2012 pero ninguno de ellos prosperó, lo cual se justifica en la falta de causa suficiente que permitiera sustentar la salida anticipada de los mandatarios, aunque por otra parte, la Procuraduría General de la Nación y otros órganos de control, llevaron a cabo numerosas destituciones por corrupción y malas prácticas, participación indebida en políticas, etc.

A esto se le suma según la autora, el que la mayoría de las solicitudes se promovieron por ex alcaldes o gobernadores, candidatos que habían sido derrotados en las elecciones o precandidatos en defensa de intereses personales, no por organizaciones ni la ciudadanía. Así, entre 1996 y 2010, fueron votadas 37 solicitudes de revocatoria sin ser aprobada ni una de ellas al no alcanzar el mínimo de participación requerida. En 2011 sólo una solicitud fue a urnas y no alcanzó al caudal de votos necesarios, en 2013 se presentaron 28 solicitudes, 22 oficializadas pero varias no fueron luego certificadas y otras derivaron en recursos, por lo que sólo 8 pasaron a revisión de firmas y 6 de estas estaban en fase de recursos. Finalmente, ninguna solicitud prosperó.

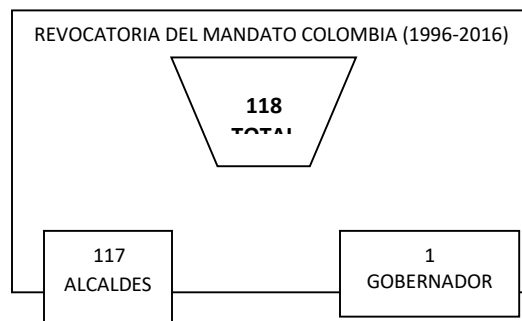
Millán, Londoño, Duque, Salazar y Henao (2016) a partir de registros oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia y de publicaciones de la Misión de Observación Electoral, realizan un estudio acerca del proceso de revocatoria iniciados en Colombia entre los años 1996 a 2016, señalando que la revocatoria del mandato nace a la vida jurídica al ser radicado ante el ente electoral mediante un memorial que fundamente la iniciativa y con el respaldo de los ciudadanos.

Explican los autores que sólo tuvieron en cuenta aquellos casos en los que se presentaron las firmas de los ciudadanos para su revisión y certificación, por lo que, en el caso de Bogotá, explican que sólo se habían llevado a cabo dos procesos para la revocatoria de dos alcaldes, Enrique Peñalosa (1999-2001) y Gustavo Petro (2011-2015), y para el resto de Colombia, hasta

2016, encontraron que se iniciaron 118 procesos, 117 contra alcaldes y uno solo contra un gobernador.

Figura 4

Procesos de revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores en Colombia (1996-2016)



Fuente: elaboración a partir de Millán, Londoño, Duque, Salazar y Henao (2016)

Ahora bien, en el caso del ex alcalde Enrique Peñalosa, Rodríguez (2018) señala que la Corte Constitucional en sentencia de 8 de agosto de 2018, concedió el amparo a los derechos invocados por el ex mandatario con el fin de proteger sus derechos al debido proceso, a la elección y a la defensa, por lo que era necesario que se llevase a cabo audiencias para presentar información que sustentara las razones que condujeron a la solicitud de revocatoria y en las que el ex mandatario pudiera dar respuesta detallada.

Explica la autora que para el tribunal, la revocatoria del mandato es un instrumento para la participación ciudadana que se encuentra vinculado de manera estrecha con el voto programático y sólo a partir de la verificación del incumplimiento del programa de gobierno, se logra tener un criterio objetivo con el cual se sustenta la insatisfacción de los ciudadanos, por lo que no se puede convertir en un instrumento con el cual se desconozca la decisión popular que llevó a la elección del Alcalde o Gobernador ni una forma reeditar el debate electoral que concluyó al momento de designar al mandatario.

Otro caso diferente según señala Rodríguez (2018), es el del actual senador de la República, Gustavo Petro, quien también fue sometido a un proceso de revocatoria del mandato cuando ejercía su cargo de Alcalde de Bogotá a partir de un fallo de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional (Sentencia T-066 de 2015) en donde se concedió el amparo de los derechos fundamentales de un ciudadano y se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que reanudase el proceso de revocatoria del mandato de Gustavo Petro a pesar que estaba cerca el final de su período y esto hacía inocua la revocatoria.

Destaca la autora que la sentencia T-066 de 2015, pone su acento en los derechos de los ciudadanos y no en los de Gustavo Petro a diferencia que en el caso de Enrique Peñalosa puesto que la Corte tutela los derechos de participación y respeto al principio de la democracia participativa, asignando al juez constitucional de un papel preciso con el fin de promover la participación ciudadana.

Salamanca (2015) expone que las cifras de revocatoria del mandato de alcaldes son menos dramáticas que la de los gobernadores, señalando que la MOE registra 130 iniciativas entre 1991 a 2012 incluyendo en su estudio tanto las propuestas que concluyeron en una votación de revocatoria como las que no reunieron el apoyo suficiente para llegar a las votaciones. También incluye datos de la Registraduría con información de 2013 y 2014, periodo en donde se radicaron 37 revocatorias para alcaldes excepto una.

Señala que 22 no fueron aprobadas por la Registraduría, 2 fueron canceladas por la Registraduría, 3 en Sincelejo, se realizaron 10 votaciones sin que prosperase la revocatoria, haciendo énfasis el autor en que con las modificaciones que se produjeron en la normatividad, se flexibilizó el mecanismo, incentivándolo. Del año 2002 a julio de 2012, se iniciaron 96 procesos de revocatoria, lo que conllevó a un aumento del 182%, confirmando que la reducción en los requisitos de la ley, impactan de manera favorable en la eficacia de este mecanismo.

Hay que destacar que, aunque parezca un procedimiento sencillo la revocatoria de mandato, en realidad se necesita requisitos que no son nada fácil de conseguir, lo que lleva a que solo una

vez se ha podido llevar a cabo con éxito en más de 26 años con el alcalde de Tasco en Boyacá en 2018 tras más de 2 años de mandato.

6.8 Procesos de revocatoria del mandato en Colombia en época de pandemia

Roll, Borja y González (2021) explican que hasta enero de 2021, la Registraduría reconoció la inscripción de 58 comités promotores para la revocatoria de alcaldes y se habían programado o llevado a cabo un total de 37 audiencias públicas contra alcaldes en toda Colombia, siendo los casos más destacados los de Claudia López, Daniel Quintero, William Dau y Jorge Iván Ospina.

Señalan los autores que debido a la pandemia y dificultades que esta ha acarreado, no han hecho posible que los alcaldes lleven a cabo todo su plan de gobierno, lo cual ha generado fuertes críticas acerca de qué tan oportuno resulta adelantar estas revocatorias de mandato en esta situación, sobre todo por el hecho que algunos de estos procesos son promovidos no por la ciudadanía sino por miembros de partidos de oposición o contradictores políticos de los mandatarios, como es el caso de la alcaldesa de Bogotá Claudia López, al igual que en el caso de Daniel Quintero.

Acosta (2021) señala por su parte, que los procesos de revocatoria del mandato adelantados en lo que va de pandemia, se debe a la insatisfacción ciudadana y el incumplimiento del programa de gobierno. Además, explica que, según la normatividad, este mecanismo se puede presentar (como ya se explicó anteriormente) siempre que no haya transcurrido 12 meses contados a partir de la posesión del alcalde o gobernador y no falte menos de un año para que finalice su periodo.

En enero de 2021, la Registraduría Nacional aceptó la inscripción de la revocatoria del mandato del alcalde de Armenia, José Manuel Ríos Morales, tras lo cual se fijó según el procedimiento del Consejo Nacional Electoral (CNE), una audiencia pública a los 15 días para que compareciera el alcalde y los líderes de la iniciativa para que explicaran las razones de la revocatoria. (El tiempo.com, 2021).

Por otra parte, respecto al proceso de revocatoria del mandato contra la alcaldesa Claudia López, el 25 de enero de 2021, el Movimiento Cívico Ciudadano “Por la Bogotá que Merecemos”, inició el proceso y la funcionaria fue citada por el Consejo Nacional Electoral, sin embargo, el vocero del movimiento retiró la solicitud en un anuncio mediante un documento de 26 de marzo de 2021 debido a la demora en la entrega de las planillas, lo que imposibilitó la acción durante este año. (Acosta, 2021).

En cuanto a Daniel Quintero, fue citado a audiencia por el Consejo Nacional Electoral para conocer su postura y la del Comité Revocatorio, tras lo cual se comenzó con un proceso de entrega de planillas en aras de recolectar las formas necesarias para la revocatoria, lo cual fue interrumpido temporalmente por iniciativas ciudadanas en todo el país por la pandemia.

Tras los meses de espera, se entregarían las planillas para iniciar la recolección de formas, el 18 de junio de 2021 que debían estar listas el 26 de enero de 2021, tras lo que se tendrá unos seis meses para alcanzar el número de votos necesarios, ante lo cual el alcalde Daniel Quintero manifiesta estar tranquilo frente al proceso, por lo que se dedicará a seguir con los proyectos y los asuntos de su administración.

Otro alcalde que se encuentra en estos momentos en medio de un proceso para la revocatoria de su mandato, es Andrés Gómez, alcalde de Sincelejo (Sucre). Al respecto, Quiroz (2021) explica que el 16 de febrero de 2021, se llevó a cabo una audiencia pública dentro del proceso de revocatoria del mandato del alcalde de Sincelejo, Andrés Gómez, siendo promotor u comité denominado “Sincelejo revoca la corrupción”.

Se pone de manifiesto que la causa o motivo de la iniciativa, es la corrupción en plena pandemia, lo cual se evidenció con la compra de mercados con sobrecostos, ya que se mostró un ejemplo de un mercado con un valor de \$100 mil pesos, que fueron contratados por \$150 mil, hecho por el cual fue en su momento investigado y suspendido de su cargo, a lo que se suma el incumplimiento del programa de gobierno.

En cumplimiento al mandato del Presidente Duque, se posesionó como alcaldesa ad-hoc de Sincelejo, la ministra de las TIC, Karen Abudinem que, entre sus tareas, se encuentra el supervisar la aprobación del protocolo sanitario con el fin de recolectar las firmas del proceso de revocatoria, el seguimiento de la entrega de los formularios para las firmas y un acompañamiento en el proceso de la revocatoria mientras el alcalde Andrés Gómez continúa con sus funciones.

6.9 Ineficacia de la revocatoria del mandato en Colombia

Ramírez y Suárez (2016) manifiestan que si bien en teoría la revocatoria del mandato es una herramienta por medio de la cual los ciudadanos sancionan a los mandatarios que no cumplen con los planes de desarrollo por los que fueron elegidos, sin embargo, existen muchos factores que van contribuido a que este mecanismo no haya prosperado, aunque haya sido consagrada en la Constitución de 1991 para reforzar la democracia y servir como un medio de control de los alcaldes y gobernadores.

Estos autores explican que entre 1996 a 2010, de 80 solicitudes de revocatoria, sólo 37 pasaron a las urnas sin que se consiguiera la votación que se requería, razón por la cual no prosperaron. Además, los 43 restantes no pasaron de la primera etapa que consiste en la recolección de las firmas necesarias que son el 40% de los votos que se obtuvieron por el mandatario al momento de ser elegido. Además, se tiene como una de las principales razones de su ineficacia, el procedimiento engorroso y con una excesiva reglamentación, por lo cual quienes quieren ejercer este mecanismo, se encuentran con grandes obstáculos.

Rodríguez (2018) señala que el 29 de julio de 2018, después de dos décadas de haber sido creada, tuvo lugar la primera revocatoria del mandato de un alcalde en Colombia, más concretamente el alcalde de Tasco (Boyacá), puesto que hasta entonces ninguna iniciativa para revocar el mandato de ningún alcalde o gobernador había prosperado porque la mayoría de las iniciativas no reunieron los requisitos necesarios para llegar a las urnas y aunque llegaran, existía una gran abstención a la hora de ejercer el voto.

Otra cosa que señala Rodríguez (2018), es que a pesar del hecho que la revocatoria del mandato se trata de un mecanismo ciudadano, normalmente quienes presentan la iniciativa son los opositores del mandatario y no los ciudadanos, lo cual evita que se cumpla el propósito para el cual fue creada este mecanismo.

Sobre el tema de la ineficacia de la revocatoria del mandato, Villareal (2018) clasifica las causas en dos grandes grupos, teniendo en el primer grupo aquellas causas que han impedido que la gran mayoría de los intentos de revocatoria superen el procedimiento necesario ante la Organización Electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral) y un segundo lugar, incluye en un segundo grupo a las causas por las cuales a pesar de haber llegado a la etapa de votación, no han prosperado.

Dentro de las causas de ineficacia ante la Organización Electoral, señala Villareal (2018) que antes de que una iniciativa de revocatoria sea sometida a decisión de los ciudadanos, debe superar el trámite de las etapas ante la Organización Electoral, por lo que a pesar que se han presentado más de 200 iniciativas hacia el año 2018, el 69,5% de estas no han superado alguna etapa por causas relacionadas con la recolección de apoyos, por desconocimiento de las normas por las cuales se rige el proceso o el afán por aumentar el volumen de los apoyos, por contravención de la normatividad, entre otras, lo que lleva a que la Registraduría no certifique las firmas y más bien se produzca la anulación por las siguientes razones:

- i) Los listados en donde se recogen las firmas son diferentes a los que suministra la Registraduría.
- ii) Una sola persona diligencia todos los datos salvo la firma del ciudadano.
- iii) Dentro de las firmas se encuentran de personas que no forman parte del censo electoral de la entidad territorial en la cual se pretende llevar a cabo la revocatoria.
- iv) Firma varias veces la misma persona.
- v) Por suplantación y falsificación de firma de ciudadanos.
- vi) Se llenan los formatos con firmas y datos de personas que no existen.

Otras de las causas que pone de manifiesto el autor, se presentan en la etapa de votación una vez que se han verificado los requisitos y la iniciativa ha superado el trámite ante la Organización Electoral. El abstencionismo y que se convierte en la causa objetiva de la revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana. Esto implica que, a pesar del hecho de contar la ciudadanía con la posibilidad de recurrir a la revocatoria del mandato ante el incumplimiento del programa de gobierno de alcaldes y gobernadores, en la práctica no ejercen dicho derecho, por lo que al no superar las iniciativas el puntaje de participación mínimo requerido, estas no prosperan finalmente.

7. Conclusiones

En la presente investigación, se ha hecho referencia al concepto de democracia y a los modelos de democracia representativa y participativa, siendo la segunda modalidad, el reflejo de la búsqueda de ciudadanía de intervenir cada vez más de manera directa, en los asuntos que le afectan de manera directa como decisiones tomadas por los mandatarios o actos llevados o no llevados a cabo por ellos.

Se entiende, además, que con la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación ciudadana, esta puede ejercer su derecho al control político en caso de incumplimiento por parte de los mandatarios, de sus programas de gobierno, lo cual restringe en gran manera, las opciones para que se pueda revocar el mandato de un alcalde o gobernador.

En este sentido, a pesar de los notorios actos de corrupción y de numerosos delitos llevados a cabo por ciertos mandatarios en determinadas ocasiones, no se ha podido recurrir a la revocatoria del mandato para evitar que estos continúen en el poder, sino que la causal para dicha revocatoria, se centra en el incumplimiento de los planes de gobierno, además del hecho que el procedimiento para llevarlo a cabo, resulta engorroso y lleno de obstáculos.

En el caso particular del momento por el cual atraviesa el país en ocasión de la crisis generada por el Covid-19, han sido bastante notorios los casos de corrupción y denuncias tanto ciudadanas como por parte de miembros de partidos de oposición a los partidos de los mandatarios. Se denuncia la suscripción de contratos para la compra y entrega de mercados a personas vulnerables con sobrecostos, el robo de estos mercados, el mal manejo de recursos y logística pública en medio de la pandemia por parte de mandatarios y sus funcionarios, lo cual ha ido en detrimento de los intereses de la ciudadanía.

De todas las iniciativas para la revocatoria del mandato de alcaldes desde el comienzo de la pandemia, hasta ahora ninguna ha prosperado, sino que más bien, ha sido precisamente la contingencia sanitaria, la que ha atrasado o ha servido de excusa para dilatar estos procesos y que

los alcaldes sigan en el desempeño de sus funciones, sin que se vea como posible que estos prosperen y finalmente, se revoque el mandato a otro alcalde a parte del caso excepcional en el año 2018.

Es así como a la pregunta planteada acerca de qué manera la iniciativa de la ciudadanía de ejercer su derecho al control político mediante la revocatoria del mandato en Colombia en medio de la pandemia, contribuye realmente a solucionar el aumento de los casos de corrupción y de incumplimiento por parte de los mandatarios de sus programas de gobierno, se puede responder señalando que a pesar de su “buena intención”, la revocatoria del mandato no ha contribuido de manera alguna a solucionar la corrupción y el incumplimiento de programas de gobierno por parte de los mandatarios al no haber realmente un control directo de la ciudadanía sobre los mismos, sino encontrarse con grandes limitantes que evitan la efectividad de este mecanismo, ante lo cual nos encontramos con una grave afectación al derecho de los ciudadanos, a ejercer un control político sobre sus mandatarios elegidos de manera democrática por elección popular.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, V. (2021). Este viernes inician audiencias que buscan revocar a 28 alcaldes en el territorio nacional. *Asuntos: legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/este-viernes-comienzan-las-audiencias-que-pretenden-revocar-a-28-alcaldes-del-pais-3112424>
- Acosta, C. (2021). Se anunció el retiro de la solicitud de la revocatoria de la alcaldesa Claudia López. *Asuntos: legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/se-anuncio-el-retiro-de-la-solicitud-de-la-revocatoria-de-la-alcaldesa-claudia-lopez-3149107>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, (s.f) Mecanismos de participación ciudadana. <https://www.participacionbogota.gov.co/mecanismos-participacion-ciudadana>
- Arango, A., Sánchez, D. y Ramírez, R. (2019). *La inaplicabilidad de la revocatoria del mandato en Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia. https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/16188/5/2019_inaplicabilidad_revocatoria.pdf
- Barrantes, R. (2013). *Investigación: un camino al conocimiento. Un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto*. 2da edición. P. 82. Ágora: Serie Estudios.
- Caracol radio (2021). Entregan las planillas para las firmas de la revocatoria contra Quintero. https://caracol.com.co/emisora/2021/06/18/medellin/1624032817_930678.html
- Clavijo D. (2013). Validez del modelo actual de la revocatoria del mandato en Colombia. *Revista Academia & Derecho* 4 (7) (107-132). <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/2528/1957>
- Congreso de Colombia (31 de mayo de 1994). Ley sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994]. DO: 41.373
- Congreso de Colombia (31 de mayo de 2002). Ley que reforma las leyes reglamentarias del voto programático. [Ley 741 de 2002].
- Congreso de Colombia (6 de julio de 2015). Ley por la que se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática [Ley 1757 de 2015].
- Corte Constitucional, Sala Plena (21 de enero de 1994). Proyecto de Ley Estatutaria. Sentencia C-11 de 1994. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Constitucional (21 de enero de 1994). Sentencia C-11 de 1994. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

- Corte Constitucional (12 de marzo de 2002). Sentencia C-179 de 2002 [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].
- Corte constitucional, Sala Plena (21 de marzo de 2002). Sentencia C-179 de 2002. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].
- Corte Constitucional, Sala Tercera de revisión (19 de abril de 2010). Sentencia T-263 de 2010. [M.P. Juan Carlos Henao Pérez].
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión (14 de diciembre de 2010). Sentencia T-1037 de 2010. [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión (16 de febrero de 2015). Sentencia T-066. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]
- Eberhardt, M. (2018). La revocatoria del mandato en Colombia. UNED. *Revista de Derecho Político* N° 103, septiembre-diciembre 2018, págs 453-483. <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/23210/18613>
- El tiempo.com (2021). La Registraduría aceptó la inscripción del movimiento en contra de José Manuel Ríos. [http:// www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/avanza-proceso-de-revocatoria.contra-alcalde-de-armenia-562271](http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/avanza-proceso-de-revocatoria.contra-alcalde-de-armenia-562271)
- Erazo, L. (2014) *Democracia directa en Ecuador y Colombia, la revocatoria del mandato para alcaldes: factores que determinan la recurrencia ciudadana para su utilización*. [Tesis de maestría], Flacso Ecuador.
- Gicquel, J. y Gicquel, J.E. (2019) *Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, 2019, p. 260*
- López, M. (2008) *La revocatoria del mandato en Colombia: ¿quimera o utopía?*. Universidad Libre. <https://hdl.handle.net/10901/8773>
- Martínez, E. (2013). Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?. *Reflexión Política, vol. 15, núm. 29.* pp. 84-96 Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11028415008.pdf>
- Millán, R., Londoño, M., Duque, C., Salazar, C. y Henao, M. (2016). La revocatoria del mandato en Colombia. Cambios en su procedimiento 1996-2014. (Tesis de Maestría). Universidad Libre. Pereira. <https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/17844/LA%20REVOCATORIA%20DEL%20MANDATO%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Plata, J., Bulla, J. y Guerrero, S. (2017). La revocatoria del mandato como mecanismo de participación democrática en Colombia 1991-2016: Análisis legal, doctrinal y jurisprudencial (Tesis especialización). Universidad Santo Tomás. Villavicencio. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12597/2017jeimylata.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Quiroz, E. (2021). Se cumplió audiencia sobre revocatoria al alcalde de Sincelejo. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/regional/sucres/se-cumplio-audiencia-sobre-revocatoria-al-alcalde-de-sincelejo-LG4181793>
- Ramírez, J. y Suárez, L. (2016). *La Revocatoria del Mandato en Colombia: Un estudio de Caso, la experiencia en el Municipio de Bello*. Universidad Santo Tomás de Aquino. Medellín. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1111/Revocatoria%20del%20mandato%20en%20Colombia.pdf;jsessionid=AF9335170306E61B5DA79664615F94A2?sequence=1>
- Registraduría Nacional del Estado Civil, (s.f.). Revocatoria del mandato. <https://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-de-mandato,3653-.html#:~:text=En%20Colombia%2C%20la%20revocatoria%20de,el%20presidente%20de%20la%20Rep%C3%BAblica.>
- Registraduría Nacional del Estado Civil, (s.f) Estos son los mecanismos de participación ciudadana. <https://www.registraduria.gov.co/Estos-son-los-mecanismos-de.html>
- Rodríguez, C. (2018). Revocatoria del mandato en Colombia: señales contradictorias. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/revocatoria-del-mandato-en-colombia-senales-contradictorias/>
- Roll, D., Borja, J. y González, V. (2021). Revocatoria de mandato: ¿cómo se realiza y qué tan conveniente puede ser? *Un Periódico Digital*. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/revocatoria-de-mandato-como-se-realiza-y-que-tan-conveniente-puede-ser/>
- Salamanca, R. (2015). Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 121.
- Suárez, G., (2020) *Democracia Directa o Democracia Representativa o la Distinción Inexacta entre modelos Democráticos*. [Tesis Maestría]. Universidad de Poitiers y Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/51802/Democracia%20directa%20y%20democracia%20representativa.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC-, s.f) Mecanismos de participación ciudadana. <https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2017/06/Mecanismos-de-participacion.pdf>

Vargas, A. (2013). Democracia Representativa y Democracia Participativa. *El Colombiano*. https://www.elcolombiano.com/historico/democracia_representativa_y_democracia_participativa-PEEC_239701

Villareal, L. (2018). *Soluciones al problema de ineficacia del mecanismo de participación ciudadana Revocatoria del Mandato*. [Tesis Maestría]. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/34555/u807998.pdf?sequence=1&isAllowed=y>