



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**Análisis normativo de la revocatoria de mandato en Colombia a la luz de la afectación
del debido proceso y la participación ciudadana**

Manuel Esteban Riaño Giraldo

Autor

Monografía presentada para optar al título
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano
Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa
Coordinadora
Maestría en Derecho Administrativo

Juan Carlos Marín Castillo
Director de trabajo de grado

Línea de investigación
Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

David Castellanos Carreño
Leidy Angélica Yela García
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 10 de noviembre de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 23 de 2023.

Resumen

En esta monografía se analiza la tensión normativa que surge a partir del diseño institucional de la revocatoria de mandato en Colombia teniendo en cuenta el alcance de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación ciudadana en la jurisprudencia colombiana. Con base en una metodología de carácter dogmático, se abordan los aspectos procedimentales y jurisprudenciales de la revocatoria de mandato en Colombia; asimismo, el alcance jurisprudencial de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y la participación ciudadana. Finalmente, se hace cargo de las tensiones que origina el diseño institucional de la revocatoria del mandato en los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y la participación ciudadana. Lo cual nos permite concluir que en Colombia no hay garantías suficientes de intervención y defensa para los servidores públicos de elección popular en el proceso revocatorio.

Palabras Clave

Revocatoria de mandato, debido proceso administrativo, participación ciudadana, derechos fundamentales, voto programático, democracia participativa

Tabla de Contenido

Introducción.....	6
1. Aspectos procedimentales y jurisprudenciales de la revocatoria del mandato en Colombia	11
1.1. La democracia participativa como sustento de la revocatoria del mandato	11
1.2. La revocatoria del mandato a la luz del artículo 103 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 1757 de 2015.....	15
1.3. El procedimiento para la revocatoria del mandato reglamentado en la Ley 1757 de 2015 y la sentencia SU-077 de 2018.	20
2. El alcance jurisprudencial de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y la participación ciudadana	26
2.1. Las dimensiones normativas del derecho fundamental debido proceso administrativo	27
2.2. El alcance jurisprudencial del voto programático como instrumento de la democracia participativa.....	32
3. Las tensiones que origina el diseño institucional de la revocatoria del mandato en los Derechos Fundamentales al Debido Proceso administrativo y la Participación Ciudadana	40
3.1. Problemas ius fundamentales en la reglamentación de la revocatoria del mandato prevista en la Ley 1757 de 2015.....	41
3.2. La participación política y el voto programático y su tensión con la revocatoria del mandato	45
Conclusiones.....	55
Referencias	57

Índice de Gráficas

Gráfica 1 Procedimiento audiencia resolución 4073 de 2020	48
Gráfica 2 Histórico de votaciones de revocatorias del mandato 1996 a 2018 por departamento	51
Gráfica 3 Histórico de votaciones de revocatorias del mandato 1996 a 2018, revisión de estado de los procesos.....	53

Introducción

La revocatoria de mandato es un instrumento emergente en las democracias modernas, que vincula las propuestas de los gobernantes con los planes de desarrollo. Así las cosas, en caso de no cumplir con los criterios objetivos de la ley y el plan de gobierno propuesto, los ciudadanos pueden iniciar el proceso para revocarlos de su cargo, de allí deviene como génesis el proceso de la Ley 134 de 1994, elevada al rango constitucional en el artículo 91 de la Constitución Política de 1991, y desarrollado puntualmente en la Ley 1757 de 2015, conocida como Ley de Participación Ciudadana. La revocatoria del mandato ha tenido diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, principalmente en la Sentencia SU-077 de 2018, donde se exhortó a diferentes entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y el Congreso de la República para regular y reglamentar el tema, en especial, frente a las garantías procesales tanto al gobernador o alcalde que se pretenda revocar y a los comités de revocatoria.

Teniendo en contexto lo anterior, existe una tensión normativa entre derechos tales como el debido proceso administrativo, el voto programático y la participación ciudadana. En efecto, es necesario presentar un análisis frente a la coexistencia de todos estos, pues por su rango constitucional se deben respetar los límites e interpretaciones existentes por los entes judiciales y administrativos, a quienes les está encomendado la aplicación normativa, respetando las garantías que atañen a la materia en particular. No obstante, el desarrollo de este trámite no brinda las garantías suficientes de intervención y defensa para los servidores públicos de elección popular en el proceso revocatorio. En consecuencia, a partir de esta investigación se pretende dilucidar aspectos que brinden parámetros para resolver la tensión normativa existente entre el derecho a la participación ciudadana y el debido proceso.

El propósito de esta investigación es analizar la tensión normativa que origina el diseño institucional de la revocatoria de mandato, prevista en el artículo 103 de la Constitución y desarrollada en la Ley 1757 de 2015, bajo el alcance que tienen los derechos fundamentales del debido proceso administrativo y la participación ciudadana en la jurisprudencia colombiana. Una investigación al respecto es relevante para analizar su relación con la

democracia participativa, el voto programático y los derechos fundamentales. Así pues, la representación de los ciudadanos en los servidores públicos elegidos por voto popular, sin restar importancia al mecanismo de revocatoria del mandato, hace ineludible que la limitación de derechos políticos se deba ajustar a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En aras de desarrollar el propósito planteado, el trabajo se divide en tres partes: en la primera se describe la revocatoria del mandato y su procedimiento reglamentario desarrollado en la Ley 1757 de 2015 y en la Sentencia SU-077 de 2018 de la Corte Constitucional. En la segunda se aborda una interpretación jurisprudencial y dogmática que permita dilucidar el alcance de los derechos fundamentales de participación política y debido proceso administrativo a la luz del ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, se analizan las dimensiones normativas del derecho fundamental al debido proceso administrativo y el alcance jurisprudencial del voto programático como instrumento de la democracia participativa. En la última se evalúa el impacto del diseño procedimental de la revocatoria del mandato en Colombia, en el cual se encuentran limitaciones a diferentes derechos fundamentales tanto para el funcionario que se pretende revocar como para el comité de revocatoria.

Esta investigación permitirá la construcción teórica de bases que harían viable comprender la revocatoria del mandato a través de una investigación doctrinal y jurisprudencial. En la dogmática el “objeto de estudio es el discurso de las autoridades normativas, es decir, el lenguaje que resulta de la producción, interpretación y aplicación del derecho en un ordenamiento jurídico” (Celis Vela, 2023, pp. 41-42). En estos términos, se busca dar cuenta de una institución vigente y, además, plantear algunas consideraciones críticas. Con base en un método analítico se descompone en sus partes el procedimiento de revocatoria de mandato a fin de comprender cada una de ellas y establecer si son coherentes con los dos derechos fundamentales citados o si hay falencias u omisiones en este. Además, se aplica un método sistemático como guía para la interpretación de la norma como un todo integrado por diferentes elementos que deben estar coordinados y ser coherentes entre sí para su buen funcionamiento. El método histórico se usa a fin de tener en cuenta los antecedentes de la

conformación de la figura de revocatoria de mandato y el devenir de su aplicación en el contexto nacional.

El análisis dogmático tendrá como objeto la tensión normativa presente en la revocatoria del mandato a la luz de dos categorías, dadas por los derechos fundamentales en discusión: el derecho a la participación ciudadana y el derecho al debido proceso. El artículo 29 constitucional contempla el derecho fundamental al debido proceso, el cual tiene como núcleo esencial la posibilidad real y efectiva de controvertir las pruebas, sin dejar de lado otras garantías que subsisten mancomunadamente a tal derecho, como el principio de legalidad, la favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, entre otros que se pueden destacar. Al respecto, la Sentencia T-010 de 2017 de la Corte Constitucional dispone que, respecto del debido proceso administrativo, existen algunas pautas que funcionan como el conjunto de condiciones que establece la ley a la administración y buscan materializar lo consagrado en el marco legal y constitucional vigente.

El derecho al debido proceso, además de configurarse como un derecho fundamental, se constituye como un principio inherente al Estado de Derecho, el cual busca entre otras cosas la erradicación de la arbitrariedad y se extiende a toda clase de actuaciones administrativas. Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 2011, hay diferencias entre las garantías previas y las garantías posteriores entorno al debido proceso en materia administrativa. Las garantías previas están directamente relacionadas con las dirigidas a cobijar la expedición y ejecución de cualquier tipo de acto o procedimiento administrativo, entre las cuales está el acceso libre, y en condiciones de igualdad, a la justicia, el juez natural, el derecho a la defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad. Las garantías posteriores hacen referencia a la posibilidad de controvertir y cuestionar la validez en un sentido jurídico de cualquier decisión administrativa, lo anterior, a través de recursos por vía gubernativa o la jurisdicción contenciosa administrativa.

La Corte Constitucional, en su Sentencia C-180 de 1994, al efectuar el control constitucional al proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana, que se convirtió en la Ley 134 de 1994, señaló que, lo que surge cuando el gobernador o el alcalde electo no cumple con las

obligaciones inherentes a su cargo, se le endilga una responsabilidad política ante la sociedad y, sus electores, tienen abierta la posibilidad de solicitar, con el cumplimiento de unos requisitos legales, la revocatoria del mandato otorgado a ese funcionario. Con dicha herramienta se busca fomentar la responsabilidad en las labores de las personas que resulten electas, permitir el acercamiento de los ciudadanos hacia quienes les representan y mantener el interés de los electores, ya no solo en el plan de gobierno propuesto, sino de la gestión que realicen sus gobernantes.

Ha señalado igualmente la Corte Constitucional, en su Sentencia C-179 de 2002, que la revocatoria es el momento adecuado para emitir un juicio de valor frente al mandato y la gestión realizada por cada gobernante en representación de sus electores. Este mecanismo es una herramienta del elector para manifestar directamente “a través del voto [el rechazo a] la gestión ineficiente de la autoridad política local”, o también, para apoyar la gestión de un gobernante cuando su gestión haya sido muy buena y la ciudadanía le quiera nuevamente en su representación. Al tenor del artículo 65 de la Ley 134 de 1994, y de las leyes 741 de 2002 y 1757 de 2015, la solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamentan “por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”.

Respecto a la democracia participativa es indispensable señalar que esta no debe ser una somera pretensión legal y jurisprudencial, sino que debe, además, ser un discurso teórico y jurídico en el contexto de la realidad social. La revocatoria de mandato, como elemento diferenciador de la democracia participativa, debe serlo de facto. La democracia participativa debe ser patente y tangible en cualquier organización social. Se trata de una cultura política que debe llenar todos los espacios sociales. Así las cosas, la democracia –como modelo de organización política– necesita el reconocimiento del otro como un actor válido; requiere tolerancia hacia las ideas y pensamientos distintos; tiene que ser inclusiva, entendiendo que la participación ayuda a construir una democracia más justa, con mayores índices de igualdad y con grandes espacios de libertad para los ciudadanos. La participación implica un reconocimiento de la diversidad étnica, social y cultural que existe en Colombia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende por derechos políticos los que protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en las decisiones que se adoptan en su país. Estos se encuentran consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como facultades que los Estados deben garantizar, reafirmando la correlación entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pp. 5-6). Por ende, se puede afirmar que los derechos políticos se soportan en la democracia que les da sustento. Lo anterior, no quiere decir que los derechos políticos sean absolutos. Al ser parte fundamental de la democracia, su limitación debe responder a una serie de condicionamientos: legalidad, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Capítulo I

1. Aspectos procedimentales y jurisprudenciales de la revocatoria del mandato en Colombia

La revocatoria de mandato, como una figura del constitucionalismo moderno, es introducida en la Constitución Política de 1991 por la necesidad de realizar un control a los servidores públicos de elección popular. Asimismo, este mecanismo busca brindar a la población una forma de control y de participación en el gobierno, garantizando un equilibrio de poder y evitando abusos de autoridad. Por ello, se hará un análisis de la institución, su formación y creación, así como de su desarrollo legal y jurisprudencial, teniendo como hito de reestructuración ordenada por la Sentencia SU-077 de 2018, al analizar las presuntas faltas de garantías que tuvo el Alcalde Mayor de Bogotá, en su proceso de revocatoria del mandato.

1.1. La democracia participativa como sustento de la revocatoria del mandato

El llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano ha incorporado todas las novedades constitucionales de las últimas décadas. El reconocimiento de los derechos sociales, de las minorías, el respeto por sus culturas y tradiciones, las garantías reconocidas a las víctimas, los derechos medioambientales, la democracia participativa, entre otros, hacen parte de los cambios y construcciones, producto de las luchas sociales. La finalidad del nuevo constitucionalismo es transformar la sociedad, mejorar la calidad de vida de las personas, en especial, de aquellos que han sido discriminados y han sido excluidos durante décadas de la participación política. Así, el nuevo constitucionalismo latinoamericano ha realizado apuestas para avanzar en la democracia participativa incorporando, en los textos constitucionales, algunos instrumentos que generan espacios de participación ciudadana e intervención en la toma de decisiones. Dentro de estos, encontramos que, en la Constitución Política de 1991, se incorporó la revocatoria de mandato para permitir que los ciudadanos hicieran parte importante de la vida pública, pues la participación ciudadana se presenta como un elemento fundamental que permite la construcción de una sociedad (Ramírez, 2016).

La democracia participativa se presenta como un instrumento para que los ciudadanos se involucren y participen de manera directa en las decisiones del gobierno, su propósito es incentivar que los ciudadanos hagan parte fundamental de dicho proceso. En ese orden de ideas, la democracia participativa puede ser definida en palabras de Ramírez Nárdiz (2014), así:

es aquel conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) mediante los cuales se busca una mayor participación de los ciudadanos en el Gobierno, así como un mayor control de estos sobre sus gobernantes y representantes políticos, siendo el objetivo último conseguir una mejora y profundización en la democracia. La democracia participativa no pretende substituir a la democracia representativa, sino complementarla, mejorarla, acercarla a los ciudadanos (pp. 119-120).

La democracia participativa surge como respuesta a las deficiencias y problemas inherentes a la democracia, pero en lugar de eliminarla, busca su desarrollo y mejora. Su objetivo es profundizar en la democracia mediante la inclusión de mecanismos participativos que la hagan más atractiva para los ciudadanos. Se busca que los ciudadanos se apropien de la democracia, que la sientan como propia y que perciban el derecho a la participación política como algo concreto y significativo, equiparable a cualquier otro derecho (Ramírez, 2014).

La democracia participativa no solo le otorga un mayor valor al ciudadano, sino que también implica que el sistema político pueda ser más eficiente. En un Estado donde los ciudadanos tienen el derecho de participar directamente en las decisiones, controlar a los poderes públicos y evaluar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, satisface, en mayor medida, las necesidades de los ciudadanos. De esta manera, el artículo 2 de la carta política establece como objetivo principal del Estado “servir a la comunidad”. Los espacios generados en la democracia participativa, con el objetivo de permitir a los ciudadanos participar directamente en la discusión de los asuntos públicos y en la toma de decisiones estatales, presentan características distintivas debido a la naturaleza intrínseca de este sistema democrático. La principal característica de la participación ciudadana en la democracia participativa es la forma de comunicación que se establece en esos espacios. En la democracia

participativa la comunicación puede ser también horizontal. En este caso, los ciudadanos deliberan entre sí, a través de un diálogo igualitario, para construir conciencia cívica, establecer consensos o reconocer diferencias legítimas, fijar prioridades basadas en necesidades y expectativas compartidas, y tomar decisiones de manera colectiva (Corte Constitucional, T-637 de 2001).

Un correcto control político exige contar con la participación activa de los ciudadanos. Asimismo, esto posibilita que accedan a la información pública, a la generación de opiniones y a la toma de decisiones, entre ellas, está la posibilidad de manifestar la inconformidad con la administración a través del mecanismo de revocatoria de mandato. En ese sentido, la figura de la revocatoria del mandato de los candidatos elegidos mediante el voto programático surge como una forma en la que los ciudadanos pueden realizar control político en ejercicio de su soberanía (Torres, 2015).

La revocatoria de mandato es uno de los derechos políticos con mayor impacto para la democracia participativa. La elección tiene como punto de partida el voto programático que es una figura que concreta el derecho al voto, cuyo propósito es elegir al mandatario y su plan de gobierno. Esta institución fortalece la responsabilidad y la conexión entre los electores y los gobernantes en términos de la implementación de políticas y acciones específicas. El voto programático amplía el alcance de las preferencias políticas de los ciudadanos, permitiéndoles evaluar, no solo a los candidatos y partidos, sino también las propuestas y planes concretos que presentan para su gobierno. Es posible que los ciudadanos confronten y analicen el plan de gobierno con la gestión realizada durante el mandato y, posteriormente, establezcan que no se ha cumplido a cabalidad con lo formulado. En estos eventos es factible exigir del mandatario la rendición de cuentas por todo lo que no se ha ejecutado o cumplido del plan de gobierno (Torres, 2015).

Cuando se hace referencia a la democracia participativa se presupone un proceso llevado a cabo por la comunidad para ejercer control, consultar e impactar en la toma de decisiones políticas. Con la participación ciudadana se logra fortalecer y robustecer a la sociedad civil al concebirla como parte esencial de lo público. En la actualidad, producto de la figura de la

revocatoria del mandato, existe una relación entre una forma de la democracia representativa (fundado en la delegación) y la democracia directa (vinculada con la democracia participativa). Esta nueva forma de democracia semi-directa cobra gran importancia ya que surge con la creación de los mecanismos de participación como la revocatoria del mandato en la que el pueblo es quien incide activamente en la toma de decisiones y participa en todo el proceso. En consecuencia, la revocatoria de mandato hace parte de los mecanismos de democracia participativa y no propiamente de la democracia directa (Vanegas, 2016).

La Constitución Política de 1991 señala, en los artículos 40 y 103, el derecho que le asiste a los ciudadanos para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en Colombia. Asimismo, establece, como medios, algunos instrumentos como la constitución de partidos, los cuales son propios de las democracias representativas, y los referendos o plebiscitos, correspondientes a la democracia participativa. Lo anterior permite concluir que las nuevas constituciones tienen una tendencia a incluir la democracia participativa como un elemento necesario y útil para las democracias representativas (Ramírez, 2014).

La revocatoria de mandato ha generado debates en torno a la democracia participativa, con opiniones divididas entre diferentes sectores. Algunos como Cronin (1989) han mostrado su apoyo a esta medida, mientras que otros como Welp y Serdült (2014) la han cuestionado. Quienes argumentan a favor de la figura señalan que es un instrumento que posibilita una relación directa entre el mandante y el mandatario, además del ejercicio de un derecho, pues el mandante puede realizar un control a la función pública y el mandatario tendrá un deber de responsabilidad con respecto al cumplimiento del plan de gobierno. Con la revocatoria del mandato se limita el favorecimiento de intereses privados, dado que es un mecanismo que puede ser utilizado por cualquier ciudadano en ejercicio pleno de sus derechos. Adicionalmente, sirve como garantía para las personas, pues con esta figura se posibilita la participación de las personas durante el tiempo del mandato. En la revocatoria del mandato no hay confrontación entre los poderes públicos, pues los ciudadanos se encuentran legitimados: esta situación se traduce un ahorro en los recursos públicos y se facilita la rendición de cuentas a la población (Vanegas, 2016).

En cuanto a las críticas que ha recibido el mecanismo de revocatoria del mandato encontramos que, con el paso del tiempo, grupos sociales de oposición pueden hacer uso de esta herramienta con la finalidad de desestabilizar el gobierno. También puede llegar a generar enfrentamientos en la sociedad, pues, por lo general, este es iniciado por partidos políticos de oposición al gobierno de turno y, en pocas ocasiones, por personas de manera individual, en ejercicio de sus derechos (Vanegas, 2016).

Finalmente, es importante señalar que la revocatoria del mandato materializa la democracia participativa en la cual es fundamental crear un ambiente de educación política en la ciudadanía, puesto que este tema desempeña un papel crucial en la formación de los ciudadanos para brindarles la capacidad de tomar decisiones fundamentadas. Al comprender el funcionamiento de las instituciones democráticas, así como los derechos, las responsabilidades y los desafíos políticos que enfrenta el país, las personas pueden participar de manera más efectiva en el proceso de revocatoria de mandato. La democracia participativa surge como un instrumento de las democracias modernas producto de las luchas sociales por el reconocimiento de los derechos. A través de este instrumento es posible que la ciudadanía ejerza un rol de control y participación más activo en las dinámicas de la política y en la toma de decisiones que le atañen. La revocatoria es concebida como una forma de manifestar la incomodidad con la administración pública, ya que hace realidad el acercamiento entre los ciudadanos y el candidato elegido por voto programático. Esto propicia la realización de un control a la función pública y el mandatario tendrá un deber de responsabilidad con respecto al cumplimiento del plan de gobierno presentado.

1.2. La revocatoria del mandato a la luz del artículo 103 de la Constitución Política de Colombia y de la Ley 1757 de 2015

El artículo 103 de la Constitución Política de 1991 establece que:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas,

sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Al analizar este artículo es fundamental remitirnos a la intención del constituyente. El informe de Galán (1991) sobre la revocatoria del mandato indicó que era necesario que la constitución contemplara la figura de la revocatoria del mandato para todos aquellos que son elegidos por votación popular. Ahora bien, dentro de los argumentos utilizados por los constituyentes que sirvieron de sustento para incluir esta figura tenemos que la revocatoria del mandato era un derecho político anhelado y esperado por los ciudadanos, el cual también fue aclamado por las instituciones para materializar la llamada democracia participativa. No obstante, era necesario reconocer los miedos de esta transición hacía una nueva constitución. Dichos temores se resumen en los siguientes:

- El afán corto-placista de los ciudadanos puede derivar en problemas de gobernabilidad.
- El riesgo de un candidato populista que, por la necesidad de cumplir con sus propuestas, deteriore económicamente el patrimonio público.
- La intención del mandatario de eludir la toma de decisiones que podrían ser catalogadas como impopulares.
- La revocatoria del mandato podría ser utilizada por políticos opositores como una manera de afectar la correlación de fuerzas ideológicas en las corporaciones públicas o en el ejecutivo.
- Frente a la amenaza de la revocatoria, el mandatario no tiene la oportunidad de exponerle a sus electores los argumentos alrededor de los proyectos y el trámite que estos requieren.

Allí mismo se planteó el concepto del voto programático como aquel que se le exige al candidato elegido a partir del programa que presentó y que da lugar a la materialización de

la revocatoria ante su incumplimiento. Es por ello que dicho programa político se convierte en una responsabilidad y compromiso para el funcionario.

En suma, en el informe sobre la revocatoria del mandato presentado por Galán (1991) se reflejan las necesidades de la ciudadanía para que se establezcan, en la constitución, herramientas que permitan exigir del funcionario la rendición de cuentas. Además, resultaba obligatorio para los constituyentes realizar un gran esfuerzo por clarificar la figura, pues del recuento histórico y de la experiencia en otros países no había mucha información dado que es una figura con muy poco desarrollo que demanda una cultura política muy avanzada tanto para los ciudadanos como para los partidos políticos. En ese sentido, no fue posible copiar o trasladar la figura adoptada en otros países, pues se afirma que es una democracia en desarrollo. A partir de una reflexión y análisis, se estableció una figura acorde con la cultura política del momento en Colombia, pero con la capacidad de evolucionar conforme al enriquecimiento político del país.

Más adelante, Galán (1991) resuelve algunas inquietudes alrededor de la revocatoria y señala que esta figura será aplicable para todos los mandatarios elegidos popularmente, con la excepción del presidente y vicepresidente de la República. Esta decisión atiende estrictamente a temas de orden público. Además, para reducir el riesgo de que la revocatoria genere inestabilidad política y que el mandatario pueda actuar se establece el término mínimo de un año ocupando el cargo para el mandatario electo. A partir de allí, se plantea la necesidad de reformular la idea de que la soberanía resida en la Nación y que el voto haga parte de la función constitucional, dado que, de lo anterior, se desprende que representa a la Nación y consulta solo la justicia y el bien común. No obstante, con la Constitución Política de 1991 se plantea que la soberanía en el pueblo, quienes confieren mandato programático a sus candidatos elegidos y, ante el incumplimiento de su programa de gobierno, quienes votaron por él pueden llamarlo a cuentas y revocar el mandato.

La Ley 134 de 1994 reguló, en un primer momento, todo lo relativo a los mecanismos de participación ciudadana: su principal objetivo era promover la intervención de las personas en el ámbito público y fortalecer la democracia participativa. Posteriormente, fue expedida

la Ley Estatutaria 1757 de 2015 con la finalidad de facilitar el ejercicio del mecanismo de revocatoria del mandato. Esta Ley desarrolla y promueve el derecho a la participación democrática: su objeto es promover, proteger y garantizar el derecho a la participación política, económica, administrativa, social y cultural, además de servir como un mecanismo para ejercer control político. Asimismo, dicha Ley regula la revocatoria del mandato y establece unas reglas sobre la inscripción y recolección de apoyos ciudadanos.

La revocatoria del mandato puede ser promovida por cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político y la Registraduría Nacional del Estado Civil debe realizar la respectiva inscripción. Para ello, el promotor deberá diligenciar la inscripción que es el formulario elaborado por la Registraduría. Una vez inscrito el comité promotor, la Registraduría tiene el término de ocho días para constatar que se hayan cumplido los requisitos, a partir del cual tendrá seis meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.

Las iniciativas se podrán inscribir cuando haya transcurrido mínimo un año a partir del momento de la posesión del alcalde o gobernador. Adicionalmente, no puede faltar menos de un año para la finalización del periodo constitucional. A continuación, la Registraduría diseña el formulario de recolección de firmas de ciudadanos, el cual es entregado al promotor de la iniciativa en el término de quince días y, una vez el promotor recibe los formularios, tiene seis meses para la recolección de las firmas de aquellos que apoyan la iniciativa. El plazo se podrá prorrogar hasta por tres (3) meses más, siempre y cuando, se acredite una situación de caso fortuito o fuerza mayor.

En cuanto a la cantidad de apoyos que se requieren para la revocatoria del mandato, esta corresponde al número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral del nivel departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento de los votos obtenidos el candidato electo. En este punto se tiene en cuenta el censo electoral vigente a la fecha de inscripción de la iniciativa.

La Registraduría debe verificar los formularios suscritos por los ciudadanos en un plazo máximo de cuarenta y cinco días calendario. En caso de que la información depositada allí

esté correcta, procederá a guardar, de manera digital, los formularios. Posteriormente, dentro del término de ocho días siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso-Administrativo, una vez la Registraduría expida el certificado de cumplimiento de los requisitos y cuando haya sido emitido el comunicado del gobernador o alcalde¹, se expide el decreto de convocatoria a la ciudadanía, mediante el cual se fija la fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana y las demás disposiciones indispensables para su ejecución. Asimismo, se dispone que la revocatoria del mandato deberá realizarse en un plazo no superior a dos meses luego de la certificación expedida por la Registraduría.

Al tratarse de un mecanismo de participación ciudadana, la decisión que adopte el pueblo será obligatoria y, en la revocatoria del mandato, será el pronunciamiento popular de la mitad más uno de los votos ciudadanos, siempre y cuando, el número de votos no sea inferior al cuarenta por ciento de la votación total válida que se registró el día de la elección del respectivo candidato. Adicionalmente, en el evento en que la decisión sea la no revocatoria del mandato del respectivo gobernador o alcalde, no se podrá intentar nuevamente en lo que reste del periodo. Una vez realizado el escrutinio, la Registraduría debe realizar un informe y, en caso de que la decisión haya sido a favor de la revocatoria, el registrador Nacional del Estado Civil se lo comunicará al presidente de la República o al gobernador, según corresponda, para que proceda con la remoción del cargo del alcalde o gobernador. A continuación, deberá designar un mandatario encargado.

No obstante, una vez revocado el respectivo mandatario, la Registraduría debe convocar a elecciones para que el pueblo decida quién será el alcalde o gobernador sucesor. Para ello, se convocará a elecciones dentro de los dos meses siguientes a la fecha en la que el Registrador certificó los resultados de la votación para la revocatoria del mandato. No obstante, mientras se posesiona el nuevo alcalde o gobernador electo, quien haya sido designado como alcalde o gobernador encargado durante este período de elección, deberá dar cumplimiento al plan de desarrollo en el respectivo periodo.

¹ Este comunicado o concepto emitido por el gobernador o alcalde, se establece como un requisito o procedimiento establecido en la Ley, cuya finalidad es informar a la ciudadanía sobre la revocatoria, los argumentos que se utilizaron, las etapas y procedimientos a seguir.

Para concluir, la revocatoria del mandato en Colombia surge como un mecanismo de participación ciudadana que permite materializar la democracia participativa y garantizar los derechos políticos. No obstante, se debe reconocer que en 1991 no existía mucho desarrollo teórico y jurisprudencial entorno a esta figura y que pese a los grandes riesgos en cuanto a los problemas de gobernabilidad que podría derivar, esta fue incluida teniendo en cuenta las exigencias de la ciudadanía y la necesidad de que los candidatos fuesen responsables en el cumplimiento de su programa político, teniendo los ciudadanos la posibilidad de exigir la rendición de cuentas y el cumplimiento. En la Ley 1757 de 2015 se desarrolla el derecho a la participación política, económica, administrativa, social y cultural, además de servir como un mecanismo para ejercer control político. Asimismo, regula la revocatoria del mandato, establece el procedimiento que se surtirá para llevar a cabo la votación para que sea el pueblo quien decida si se revoca al respectivo funcionario. Sin embargo, solo existe una posibilidad de pronunciamiento para este durante todo el procedimiento y dicho comunicado no tiene ningún tipo de incidencia en la decisión de revocatoria.

1.3. El procedimiento para la revocatoria del mandato reglamentado en la Ley 1757 de 2015 y la sentencia SU-077 de 2018

En Colombia, la revocatoria del mandato está regulada en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. Allí, el legislador reglamentó todo lo relacionado con el procedimiento a seguir para todos los mecanismos de participación ciudadana. El procedimiento contemplado en ambas leyes es el mismo, pues el objetivo principal de la revocatoria de mandato es garantizar la democracia directa y la democracia participativa. Asimismo, la Corte Constitucional, en su importante papel de interprete de la Constitución, ha posibilitado que se avance cada vez más en el tema, ya que, por ejemplo, en la Sentencia C-179 de 2002 determinó que el voto programático sería una herramienta indispensable para evitar que la revocatoria del mandato sea utilizada como una segunda instancia electoral (Rincón y Barreto, 2022). La Sentencia citada establece que el voto programático representa la manifestación de la voluntad popular y fortalece la relación entre los gobernantes y los ciudadanos que los eligen. Lo anterior, al establecer que los electores imponen un programa como mandato a los candidatos, el voto

programático permite un mayor control de los ciudadanos sobre aquellos que han sido elegidos. La revocatoria del mandato es la consecuencia de esta nueva relación establecida por la Constitución Política de 1991 (Corte Constitucional, C-179 de 2002).

En ese orden de ideas, el rol que ha desempeñado la Corte Constitucional ha sido fundamental. Como sustento de ello, en la Sentencia SU-077 de 2018 la Corte analizó el caso del Alcalde Mayor de Bogotá Enrique Peñalosa Londoño, quien presentó una acción de tutela en contra del Consejo Nacional Electoral solicitando que amparara sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a elegir y ser elegido y el derecho de representación efectiva de los 903.764 bogotanos que respaldaron su elección. Él manifestó que el Consejo Nacional Electoral no cumplió con su deber constitucional de reglamentar la actividad electoral ni de establecer el procedimiento en las actuaciones administrativas de cara a las iniciativas ciudadanas como la revocatoria del mandato. Señaló que, la Registraduría Distrital del Estado Civil autorizó la inscripción de tres campañas de revocatoria del mandato sin tener en cuenta que los motivos deben estar sustentados en elementos probatorios que acrediten efectivamente que el mandatario no cumplió con su plan de gobierno.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional debía resolver el problema jurídico consistente en determinar si la acción de tutela procede para controvertir actos administrativos de trámite con los que la Registraduría inscribió las tres iniciativas de revocatoria del mandato, pese a que el accionante tenía la posibilidad de acudir a la acción de nulidad electoral para discutir la legalidad de este. Además, debía determinar si mediante la acción de tutela era posible exigirle al Consejo Nacional Electoral la reglamentación del procedimiento de la revocatoria del mandato, pese a la posibilidad que tenía el actor de acudir a la acción de cumplimiento.

En primer lugar, señaló la Corte que excepcionalmente procede la acción de tutela para los actos administrativos de trámite cuando el funcionario designado para adelantar la gestión actúe de manera irrazonable o desproporcionada, abusando de sus funciones y desconociendo el debido proceso. En ese orden de ideas, deben concurrir los siguientes requisitos:

(i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido, pero que el acto acusado defina una situación especial y sustancial; (ii) que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental (Corte Constitucional, Sentencia SU-077 de 2018).

Para el caso concreto, encontró la Corte que la actuación administrativa que dio origen al trámite aún no había finalizado, adicionalmente, los actos que fueron acusados hacían parte de una situación particular y especial dentro de la actuación que se reflejaría en la decisión final. En conclusión, no se encontró vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados por el accionante.

En cuanto al segundo cuestionamiento abordado en la providencia, el cual se relaciona con la posibilidad de exigirle al Consejo Nacional Electoral la reglamentación del procedimiento de la revocatoria del mandato, pese a la posibilidad que tenía el actor de acudir a la acción de cumplimiento, sostiene la Corte que, la acción de cumplimiento surge como un mecanismo judicial a través del cual se espera obtener el cumplimiento de los mandatos que están consagrados en las normas con fuerza material de ley o en los actos administrativos, pues con ella se garantiza el cumplimiento de una obligación omitida por una autoridad ya que se pueden ver vulnerados derechos fundamentales. Sin embargo, para el caso del Alcalde Mayor de Bogotá, la acción de cumplimiento era improcedente por cuanto mediante este mecanismo no se puede exigir el cumplimiento de normas constitucionales. Asimismo, la solicitud incoada por el accionante, en cuanto a la notificación y el control sustantivo de las iniciativas, no se deriva de un mandato de una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo. Por lo tanto, este mecanismo no es procedente para hacer cumplir un mandato constitucional. En consecuencia, la acción de tutela desplaza la acción de cumplimiento y se convierte en el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos vulnerados en este caso.

La Corte considera que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación ciudadana que conlleva un juicio político y, a través de este, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar para revocar a un mandatario. Por lo tanto, está directamente relacionado

con el voto programático ya que este brinda un criterio objetivo para poder determinar el incumplimiento al plan de gobierno. Este debe funcionar como un control ciudadano al alcalde o gobernador elegido ante el incumplimiento de sus deberes y funciones constitucionales.

En ese sentido, la Corte señala que existen unas etapas para el desarrollo de la revocatoria, las cuales están llamadas a garantizar los derechos fundamentales involucrados en este procedimiento: la primera etapa implica el trámite de inscripción y registro ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. La segunda fase está relacionada con las diligencias que los ciudadanos realizan para obtener el respaldo necesario. La tercera etapa se refiere a la verificación por parte de la Registraduría del proceso ciudadano y la planificación de las elecciones, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos. La cuarta etapa comprende la consulta popular para determinar si se revoca el mandato del alcalde o gobernador. Por último, la quinta etapa se trata de la elección de un reemplazo en caso de que los ciudadanos voten a favor de la revocación del respectivo líder local o territorial (Corte Constitucional, Sentencia SU-077 de 2018).

Además, establece que, si se pretende cuestionar la legalidad de todo el procedimiento ejecutado para la revocatoria del mandato, el medio de control idóneo es la nulidad electoral del acto definitivo o de la decisión del pueblo de revocar o no al respectivo mandatario. En esta instancia se pueden presentar todos los cuestionamientos sobre los actos administrativos de trámite.

La revocatoria del mandato no puede ser utilizada como mecanismo para reeditar el debate electoral por medio del cual fue elegido el mandatario. En consecuencia, se exige la existencia de razones objetivas que acrediten el incumplimiento al plan de gobierno y el descontento de la ciudadanía. Estos argumentos deben ser conocidos por la ciudadanía y por el mandatario. Así, entran en juego dos derechos constitucionales como lo son, por un lado, el principio democrático representado en el mandato conferido al elegido y, por otro lado, el derecho al voto, ambos derechos exigen un nivel de información en cuanto a las razones

objetivas que dieron lugar a la revocatoria y a garantizar el derecho de defensa del mandatario para controvertir los argumentos.

La autoridad electoral tiene atribuidas algunas competencias de reglamentación residuales y subordinadas, pero estas versan sobre elementos técnicos y operativos que se pueden presentar en el desarrollo de la gestión y en cumplimiento de sus funciones constitucionales. En ese orden de ideas, la Corte consideró que la acción de tutela era procedente, pues con ella se busca verificar los actos administrativos de trámite ejecutados por la Registraduría y estos tienen una relevancia sustancial dentro de la revocatoria del mandato, dado que, este puede tener efectos sobre la democracia y el derecho a acceder y permanecer en un cargo público.

Para el caso del Alcalde Mayor de Bogotá, cuando la Registraduría realizó el trámite de las iniciativas de revocatoria no existía alguna norma que regulara la instancia de controversia frente a las razones que dieron origen a la iniciativa ni existía el deber de información, pese a ello, se logra constatar una omisión por parte de la autoridad electoral que omitió dar eficacia al derecho de información y al derecho de defensa que está vinculado con el debido proceso, pues ambos, como derechos fundamentales, deben ser garantizados en todas las instancias. Por ende, debe garantizar la posibilidad de que el mandatario controvierta las razones que sustentan la iniciativa antes de convocar a la ciudadanía a una votación y con posterioridad a su inscripción.

La Corte exhorta al Congreso de la República para que, mediante una ley estatutaria, garantice el ejercicio pleno de los derechos fundamentales que pueden resultar en tensión con la revocatoria del mandato. Asimismo, ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral que adelanten las audiencias que correspondan para que el Alcalde Mayor de Bogotá tenga la oportunidad de controvertir los argumentos que dieron origen a la iniciativa. Todo esto, antes de realizar la convocatoria a votación.

En ese sentido, el pronunciamiento central de la Corte, en la Sentencia SU-077 de 2018, se enfoca en indicar que la revocatoria del mandato requiere que los ciudadanos y el mandatario

local estén suficientemente informados sobre las razones que respaldan la iniciativa, igualmente, que el elegido tenga la oportunidad de defenderse, antes de que se emita el veredicto popular. En consecuencia, es importante proteger estas garantías que han sido violadas en el caso del Alcalde Mayor, mediante la implementación de mecanismos que permitan que él pueda refutar las razones que sustentan las solicitudes de revocatoria. De esta manera, se asegura que tanto el mandatario como los ciudadanos estén informados sobre las razones detrás de la petición de revocación y que el mandatario tenga la oportunidad de presentar su defensa. Además, la Corte Constitucional encuentra que los electores están en una situación de vulnerabilidad debido a la falta de regulación explícita sobre la motivación de las iniciativas de revocatoria del mandato. Esto puede permitir que la revocación se utilice como un medio para desconocer la decisión popular que eligió al alcalde o gobernador, o como una forma de reabrir el debate electoral que ya había concluido con la elección del mandatario local. Por ende, la revocatoria del mandato debe basarse en la presentación de razones objetivas que demuestren el incumplimiento del plan de gobierno o la manifestación generalizada de insatisfacción por parte de la ciudadanía.

En consecuencia, la Corte hace un llamado al Congreso de la República para que promulgue las normas estatutarias que establezcan mecanismos que garanticen los derechos fundamentales en juego, especialmente, los derechos de información y defensa, de acuerdo con lo mencionado anteriormente.

La revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana fue adoptada e implementada en Colombia a pesar del poco desarrollo que ha tenido esta figura en Latinoamérica. No obstante, la demanda de la ciudadanía y la necesidad de hacer exigible a los candidatos el cumplimiento de su plan de gobierno, fueron elementos claves para su integración en dicho texto. Por medio de la Ley 1757 de 2015, el Congreso de la República reglamentó la figura de la revocatoria del mandato y el procedimiento que se debe realizar para llevar a cabo la votación. Sin embargo, reconoce la Corte Constitucional que se debe regular la instancia de controversias frente a las razones que dieron origen a la iniciativa antes de que la ciudadanía vote. De lo contrario, se pueden afectar derechos fundamentales como la información y el derecho a la defensa como parte del debido proceso en cualquier instancia.

Capítulo II

2. El alcance jurisprudencial de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y la participación ciudadana

En una democracia, los derechos al debido proceso administrativo y a la participación ciudadana adquieren una relevancia especial porque, si bien los ciudadanos pueden acceder a mecanismos para revocar el mandato de gobernantes que han incumplido el plan de gobierno, se deben brindar las garantías necesarias para este derecho, sin que se convierta en una segunda contienda electoral. De ahí que es necesario contar con causales objetivas, plazos, recursos y garantías que permitan un adecuado ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

La revocatoria del mandato, como se definió en el primer capítulo, permite a los ciudadanos retirar de manera anticipada a un funcionario de elección popular. En este contexto, el derecho fundamental al debido proceso se constituye en el contrapeso para que el ejercicio de este mecanismo no sea arbitrario y, por el contrario, sea transparente y evalúe la gestión del funcionario, en contraste con el programa por el que fue elegido.

En este capítulo se estudia el alcance jurisprudencial de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación ciudadana en el marco de la revocatoria del mandato, los cuales han sido objeto de análisis por los jueces de la República y tribunales internacionales. Este análisis jurisprudencial es esencial para la interpretación, aplicación y concreción del alcance de estos derechos que permiten materializar un Estado democrático. Por tanto, se hace una breve referencia del debido proceso administrativo y la participación ciudadana, como derechos fundamentales que están relacionados con la revocatoria del mandato.

El debido proceso, en el contexto de la revocatoria de mandato, debería ser un escenario en el que los funcionarios a ser revocados tengan conocimiento de las acusaciones en su contra, puedan presentar alegatos y pruebas en su defensa y dispongan de recursos efectivos para impugnar la revocatoria. Sin perjuicio de que se garantice el debido acceso de la ciudadanía

para ejercer este mecanismo de participación, cuando se han dado las causales legales para su ejercicio. En la Sentencia SU-077 de 2018 se dijo:

El proceso de revocatoria del mandato exige que se dé plena aplicación, entre otros, a dos contenidos constitucionales de aplicación inmediata: el derecho a la información y el derecho de defensa, componente del debido proceso. Esto significa que los ciudadanos y el elegido tienen el derecho a conocer las razones que motivan la solicitud de revocatoria y a defenderse y controvertir sobre ellas. Los primeros, con el fin de informarse suficientemente al respecto y de esta manera lograr su consentimiento informado, lo cual es un presupuesto para la genuina deliberación democrática. El segundo, a efectos de controvertir los motivos que sustentan la iniciativa y, de esta manera, lograr que su derecho de defensa sea eficaz.

La participación ciudadana, en el marco de la revocatoria del mandato, implica el derecho de los ciudadanos a expresar su opinión y voluntad sobre la continuidad o destitución del funcionario en cuestión. La participación ciudadana busca asegurar que la decisión de revocar el mandato sea el resultado de un proceso democrático y transparente, en el que la voz de los ciudadanos sea escuchada y respetada, y sea el resultado de una ciudadanía debidamente informada.

Al revisar el alcance jurisprudencial de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y la participación ciudadana, necesariamente se debe advertir su relación con mecanismos de participación como el voto programático y la revocatoria del mandato. Los tribunales y órganos jurisdiccionales desempeñan una labor importante en la interpretación normativa, porque son los que aplican el derecho y permiten garantizar los derechos de los electores y elegidos. De esta manera, se busca asegurar la transparencia, imparcialidad y participación activa de la ciudadanía en las decisiones políticas a través del ejercicio de los mecanismos de participación.

2.1. Las dimensiones normativas del derecho fundamental al debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho fundamental y una garantía para los particulares ante el aparato judicial y las decisiones administrativas por parte del Estado. Está contenido en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 y su propósito es lograr que las personas obtengan justicia en su caso, que su pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional imparcial, mediante un proceso con observancia de todas las garantías establecidas, las cuales son ineludibles para que la tutela judicial sea efectiva. Es menester realizar una distinción entre la tutela judicial antes del proceso o el derecho al proceso y la tutela judicial durante el proceso o en el proceso: la primera es el deber que tiene el Estado de suministrar los presupuestos materiales y jurídicos necesarios para el proceso judicial se pueda llevar a cabo y funcione; la segunda es entendida como el conjunto de garantías que el Estado le debe asegurar a todas las personas que formen parte de un proceso, con el propósito de que pueda realizar un pleno ejercicio de sus derechos (Chaves, 2015).

Como derecho fundamental de contenido complejo y carácter instrumental, el debido proceso está compuesto por diversas garantías y, en su mayor expresión, por derecho procesal. Además, este es reconocido como un derecho de primera generación, dado que hace parte de un grupo de derechos clasificados como individuales, civiles y políticos, cuyo mecanismo de protección, en Colombia, es la acción de tutela. El debido proceso posibilita la integración de aspiraciones por un derecho justo, requiere la implementación de procedimientos equitativos donde las personas deben ser escuchadas en términos razonables y esté dirigido a proteger jurídicamente los derechos sustantivos. A su vez, posibilita la igualdad entre ambas partes en pro de una convivencia pacífica (Agudelo, 2005).

La Corte Constitucional considera que el debido proceso debe ser entendido como un conjunto de garantías que están dirigidas a la protección de los derechos de los ciudadanos inmersos en una actuación judicial o administrativa, con la finalidad de que se consideren todas las formalidades propias de cada juicio. Por lo tanto, surge una obligación para quien tiene a su cargo el procedimiento, ya que debe observar, en cada uno de sus actos, la plenitud de las formas que están previamente establecidas en la ley o en los reglamentos, en consonancia con el principio de legalidad. Su finalidad es salvaguardar los derechos dentro de la relación jurídica en los eventos donde la actuación conduzca a la creación, modificación

o extinción de un derecho, una obligación o en la imposición de una sanción (Sentencia C-163 de 2019).

El debido proceso, en las actuaciones judiciales, está sujeto a las reglas que dirigen el procedimiento según la respectiva jurisdicción. Así, las actuaciones judiciales están orientadas a la construcción de paz social, a la resolución de conflictos mediante el derecho y al logro de la justicia entorno a una pretensión, entendiendo por esta última la posibilidad permanente de dar a cada uno lo que le corresponde. En ese orden de ideas, la actividad judicial es desarrollada por o ante alguien que detenta la jurisdicción. Ese alguien debe haber sido establecido con anterioridad a la presentación de la solicitud por las partes y, además, debe ser conocedor de la materia que va a resolver. La solicitud también debe estar fundada en una norma preexistente que la legitime. En conclusión, el proceso exige un juez que lo adelante y una pretensión o reclamación de contenido normativo (Prieto, 2003).

El debido proceso administrativo constituye un estándar y garantía formal para las personas, puesto que, para que una decisión tenga validez en el ordenamiento jurídico, se exige que haya sido emitida conforme a los actos y etapas del procedimiento que la ley determina. Asimismo, es una garantía material, ya que los ciudadanos podrán hacer valer sus derechos ante la administración. La administración pública tiene el deber de adaptar sus actuaciones a los principios y mandatos que rigen la función administrativa, pero también surge un deber para los particulares, quienes deben observar y emplear los medios procesales dispuestos por el ordenamiento jurídico (Chaves, 2015).

En toda actuación administrativa es fundamental el respeto por el procedimiento establecido para lograr un equilibrio entre la administración y los administrados. Así se logra que las decisiones estén acordes con el ordenamiento y que sea posible garantizar seguridad jurídica sobre las actuaciones de la administración frente a los particulares. La extensión del debido proceso en el ámbito administrativo tiene un alcance diferente toda vez que es necesario que la interpretación de las garantías se realice de conformidad con los principios que caracterizan la actuación administrativa como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción y la moralidad (Sierra, 2017).

El debido proceso administrativo se constituye como un fundamento esencial del Estado social de derecho, pues impone un límite claro al poder público y, en especial, al *ius puniendi*, si se tiene en consideración que las funciones del Estado deben ser ejecutadas con estricta observancia de los postulados establecidos previamente por el legislador. En el ámbito de las actuaciones administrativas, este derecho fundamental hace referencia a la aplicación de los procedimientos previamente consagrados en la ley y que deben ser garantizados por todas las entidades del Estado durante las actuaciones administrativas con el propósito de salvaguardar los derechos de las personas que se pueden ver afectados por las decisiones de la administración. En ese sentido, se han constituido las siguientes prerrogativas:

- Ser oído durante la actuación.
- Garantizar la notificación oportuna de conformidad con lo establecido en la ley.
- Que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas.
- Que se permita la participación de las partes en la actuación desde su inicio hasta su culminación.
- Que la actuación se adelante por una autoridad competente y con sujeción a las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico.
- Que se respete la presunción de inocencia.
- Que se permita el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.
- Que permitan solicitar, aportar y controvertir pruebas.
- Que exista la posibilidad para impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación al debido proceso.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 2014-02189, 2019).

La estructura de este derecho fundamental es de naturaleza compleja, ya que se compone de diferentes garantías, asimismo, es un mecanismo de protección a la autonomía y libertad de los ciudadanos. Dichas garantías son el principio de legalidad, el derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, los derechos a la defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho a ser escuchado, la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en las actuaciones administrativas. Todas ellas se encuentran relacionadas entre sí, por ende, el principio de

publicidad y la notificación de las actuaciones componen una condición fundamental para el ejercicio del derecho de defensa, pues posibilita el escenario para aportar y contradecir pruebas de cara a las decisiones administrativas y judiciales. Igualmente, en este evento, el principio de legalidad juega un papel importante, ya que a partir de la controversia probatoria se puede establecer si se configuran los hechos previstos en las reglas legislativas y la consecuencia jurídica aplicable a cada caso (Corte Constitucional, C-034 de 2014).

La Constitución Política de 1991 realizó una extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas. Con ello, se deja en evidencia la intención del constituyente para determinar un orden normativo mediante el cual el ejercicio de las funciones públicas esté limitado para asegurar la eficacia y protección de los ciudadanos con el respeto por sus derechos. La función del debido proceso administrativo es permitir el desenvolvimiento de la función pública en búsqueda del interés general, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Constitución. La Corte Constitucional reconoce que el procedimiento administrativo debe ser entendido como un conjunto de actos independientes, pero conectados, que buscan la obtención de una decisión administrativa. Por eso, cada acto como los instrumentales, intermedios, el que pone fin, el que comunica y el que resuelve recursos, debe propender por el respeto al debido proceso. No obstante, en el procedimiento administrativo también se cumple la función administrativa. Este, adicionalmente, debe observar las garantías procesales y debe estar presidido de principios constitucionales como lo son la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad (Corte Constitucional, C-034 de 2014).

La Ley 1437 de 2011 introdujo varios derechos que integran el debido proceso, entre ellos, los contenidos en el artículo 3 ibidem donde el legislador estableció que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones o procedimientos administrativos de conformidad con los principios contenidos en la Constitución Política de 1991, en la misma Ley 1437 de 2011 y en las demás leyes especiales que regulen la materia. Asimismo, contempla al debido proceso como un principio que se debe observar en todas las actuaciones administrativas, adicionalmente, la igualdad, la imparcialidad, la buena fe, la moralidad, la participación, la responsabilidad, la transparencia, la publicidad, la

coordinación, la eficacia, la economía y la celeridad. Todos ellos se encuentran enlazados entre sí y componen una estructura sólida que pretende garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos en un Estado social de derecho, surgen como un límite al ejercicio del *ius puniendi* del Estado y posibilitan el cumplimiento de las funciones públicas durante el desarrollo de todas las actuaciones administrativas.

2.2. El alcance jurisprudencial del voto programático como instrumento de la democracia participativa

El voto programático, de conformidad con el artículo 259 constitucional, es una expresión de la democracia participativa, en donde se elige con fundamento en programa de gobierno que es presentado al momento de elección. Este se debe cumplir dando la posibilidad a los ciudadanos de incidir en temas de su interés como servicios públicos, protección del ambiente, movilidad, seguridad, entre otros (Rey Salamanca, 2015).

El voto programático en Asamblea Nacional Constituyente surgió del proyecto No. 54 del 8 de marzo de 1991. Si bien existían otros relacionados con la revocatoria del mandato, solo en este se hacía alusión directa. En el artículo 4 *ibidem* se estableció: “el que sufraga o elige a funcionarios investidos de autoridad política, salvo el Presidente de la República, impone por mandato al elegido el programa que presentó como candidato. La Ley reglamentará el ejercicio del voto programático y determinará el ámbito de aplicación” (Rey Salamanca, 2015).

El voto programático, para algunos autores, fue considerado como un factor de independencia para los electores, para dar lugar a que el ciudadano exprese las mejores propuestas para el desarrollo de su región, comprometiendo al mandatario electo y sentando las bases de su revocatoria en caso de incumplimiento (Holmes y Trujillo, 1994). El proyecto No. 54 fue discutido y aprobado teniendo como único cambio sustancial que se limitó a gobernadores y alcaldes, y no como estaba inicialmente previsto en el que se incluía a todos los funcionarios, a excepción del Presidente de la República (Rey Salamanca, 2015).

La norma aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente está en el artículo 259 de la Constitución, el cual dispone: “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”. Por ende, puede establecerse que, actualmente, la Constitución Política de 1991 contempla, al momento de elegir gobernadores y alcaldes, la figura del voto programático. Esto da lugar a que, en un proceso eventual de revocatoria del mandato, necesariamente deba tenerse, como forma objetiva para su configuración, que la persona elegida hubiere incumplido el plan de gobierno, sin que con lo anterior signifique que el voto programático se limita al artículo 259 de la Constitución, sino a la carta en su conjunto.

Al ser un tema transversal, se esperaría que la figura tuviera una reglamentación adecuada. No obstante, lo que se evidencia es que la misma resulta insuficiente y deja muchos vacíos que, aún y después de más de treinta años, no han sido solucionados. Frente a la Ley 131 de 1994 que desarrolla los mecanismos de participación, autores como Rey Salamanca (2015) han evidenciado que el legislador confundió el voto programático con la forma de garantía de la revocatoria del mandato. Así en el artículo 1 *ibidem* se refirió:

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

Este artículo fue estudiado por la Corte Constitucional. Esta dijo que el voto programático es una expresión de la soberanía popular y de la democracia participativa que relaciona a electores y elegidos. Además, da lugar a un control más efectivo sobre los primeros: la revocatoria del mandato es la consecuencia del voto programático (Sentencia C-011 de 1994). Del artículo 1 de la Ley 131 de 1994 es importante señalar que agrega un elemento al mandato de los elegidos, el cual debe estar dirigido por el plan de gobierno. Resulta relevante también el artículo 3 *ibidem* que habla sobre la necesidad de contar con un programa de gobierno y de dar publicidad de este a la ciudadanía.

A su vez, el artículo 5 *ibidem* dispone:

Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3 del artículo 1 de la Ley 02 de 1991.

El alcalde puede proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión. Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez días siguientes a la aprobación.

El artículo 6 de la Ley 131 de 1994 refiere la necesidad de un plan de desarrollo acorde al plan de gobierno para las gobernaciones. En general, los artículos 5 y 6 de esta norma establecen la relación que debe existir entre el plan de gobierno, por el que fueron elegidos los gobernadores y alcaldes, y el plan de desarrollo que finalmente ejecutarán los elegidos.

También se encuentra la Ley 741 de 2002 con la que se modifica la Ley 131 de 1994 en lo relacionado a la revocatoria del mandato. En este escenario, resulta importante la Sentencia C-179 de 2002 que revisó previamente dicha ley y diferenció la figura del voto programático de la revocatoria como dos tipos de mecanismos de participación. Antes de la Sentencia, como destacan autores como Rey Salamanca (2015), esto no era tan claro. La Sentencia C-179 de 2002 afirma que el voto programático, aunque no es lo mismo, tiene relación con conceptos como soberanía popular, revocatoria del mandato y mandato imperativo. Al respecto afirma que el voto programático es una expresión de la soberanía popular —porque es la voluntad del pueblo la que elige a sus representantes— y de la democracia participativa.

Además establece que el elector impone al elegido, por mandato, un programa, posibilitando un control más efectivo sobre los elegidos.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-011 de 1994, señala que de

los artículos 259 y 103 de la Constitución, se desprende que, en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

Instrumentos como el voto programático y la soberanía popular pueden considerarse como instrumentos con los que se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos con sus electores, promoviendo un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes.

La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegidos, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo. Se trata, entonces, de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, mas no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura” (Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994).

Legitimación para revocar a los alcaldes y gobernadores, en una jurisprudencia inicial, estaba solo en aquellos que habían participado de la elección. Esto daba lugar a cuestionarse si podía participar alguien que no ejerció su derecho al voto. En este sentido,

La relación existente entre el voto programático, es decir aquel ligado al programa de gobierno que presenta el candidato, y la revocatoria del mandato, la jurisprudencia se ocupó de precisar quiénes eran los titulares de este último derecho político que permite dar por terminado el encargo conferido al elegido, definiendo al respecto que solamente los ciudadanos que hubieran participado en la elección del mandatario, podían intervenir para revocar su elección (Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994).

La Corte Constitucional, en sentencia hito modificadora de línea cambió la jurisprudencia anterior contenida en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 de 1994, relativa a la titularidad del derecho de revocar el mandato de los alcaldes y gobernadores, en la que se entendió que sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato. Por lo tanto, sólo a ellos competía revocarlo. La Corte Constitucional consideró que esto resultaba descontextualizado del resto de la carta, desproporcionado frente al principio de la democracia participativa. En contraste con el artículo 40 de la Constitución contenía una restricción no prevista por el constituyente y contraria la carta fundamental (Sentencia C-179 de 2002).

La restricción del derecho a participar en la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores también desconoce el artículo el 103 constitucional porque al enumerar los distintos mecanismos de participación democrática distingue claramente entre el voto y la revocatoria del mandato. Por lo cual, no es posible fundir en un solo concepto inescindible ambas nociones. La Sentencia C-179 de 2002 constituye un referente en relación con la diferenciación entre los dos mecanismos de participación: voto programático y revocatoria del mandato. Constituía una restricción a los mecanismos de participación afirmar que, por estar el voto relacionado con el programa de gobierno, aquellos que no eligieron al mandatario quedaban automáticamente excluidos de un ejercicio de revocatoria, restringiendo con esta interpretación la forma de control político prevista para el nivel departamental y municipal.

De acuerdo con lo anterior, se estaría de acuerdo con la Corte Constitucional en que limitar la participación de los ciudadanos en el mecanismo de la revocatoria del mandato es contrario a la democracia participativa y confunde los dos mecanismos de participación: voto y revocatoria del mandato. Aunque se relacionan, se ejercen de forma diferente, por lo que debe acogerse una interpretación más extensiva, buscando la efectividad de los mecanismos de participación y una lectura que comprenda todas las bases y principios de la Constitución. Al respecto la Corte señaló:

En efecto, cuando la Asamblea Nacional Constituyente adoptó el principio de la soberanía popular por oposición al de soberanía nacional de la Constitución de 1886,

no modificó una simple fórmula retórica, pues entre ambas doctrinas políticas existen claras diferencias que repercuten en sustanciales efectos de tipo práctico a la hora de definir las instituciones democráticas” (Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002).

El voto programático se constituye en un mecanismo propio de participación que, aunque está ligado a la revocatoria del mandato, es diferente y debe garantizarse su ejercicio a todos los ciudadanos sin excepción, como parte de la soberanía popular y la democracia participativa.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-179 de 2002, establece:

Ahora bien, dado que se gobierna para todos los habitantes del departamento o municipio y que la gestión del burgomaestre o del gobernador alcanza a todos, el control sobre esta actividad gubernamental compete igualmente a todos los ciudadanos. Ciertamente, si la soberanía radica en el pueblo de manera tal que cada ciudadano es el titular de una porción de ella, como lo expusiera originalmente Rousseau, el hecho de no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición a efectos de excluirlo de los mecanismos de participación. En cuanto ciudadano, que sigue siéndolo, y por tal depositario de la soberanía, continúa como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a través del mecanismo de la revocatoria.

No en todos los casos existe voluntad de no participación de la elección, por lo que se estaría excluyendo injustamente a los ciudadanos del ejercicio de un mecanismo de participación. En la Sentencia citada se pone el ejemplo de aquellos que aún no cumplían la mayoría de edad al momento de las votaciones, pero que sí la tienen al momento de decidir sobre una revocatoria del mandato,. O también aquellos que no sufragaron por alguna circunstancia de fuerza mayor, para quienes sería una medida desproporcionada y desconocedora de las bases de la Constitución.

Esta interpretación extensiva además está acorde con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 134 de 1994 que dispone: “El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general

de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”. Al referirse a la insatisfacción general ciudadana, es claro que se incluye a toda la población y no se limita a aquellos que hayan votado (Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002).

Con fundamento en todo lo expuesto, en el presente trabajo se pueden sacar al menos tres conclusiones a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la normatividad vigente: el voto programático es un mecanismo de participación autónomo que, si bien está relacionado con la revocatoria del mandato, no limita el ejercicio de este último. Además, está relacionado con el plan de gobierno lo que permite dar un mandato dirigido a los elegidos —gobernadores o alcaldes—. El Consejo de Estado, en una Sentencia del 20 de febrero de 2018, en relación al voto programático, ha establecido que constituye un mecanismo de participación ciudadana, pero también una forma de ejercer control político a los elegidos, buscando que se adelante un proceso transparente. Los elegidos tienen el deber de presentar a las corporaciones de elección popular su plan de desarrollo y sus modificaciones o adiciones, el cual debe estar relacionado con el plan de gobierno con el que fueron electos.

La Ley 1757 de 2015, dentro del marco normativo, pretende desarrollar la revocatoria del mandato que, como se ha reiterado, está relacionada con el voto programático. Esta norma ha sido considerada insuficiente y ambigua, siendo una de las principales limitantes de acceso al mecanismo, por ejemplo, porque el umbral es difícil de conseguir y no existe, en realidad, un proceso específico para dar garantía a electores y elegidos (Hurtado Mosquera y Lisneider, 2016). Por lo anterior, se ha considerado, desde la doctrina, que es necesario analizar la reglamentación correspondiente y su efectividad, abordando requisitos como el umbral electoral requerido para elevar el ejercicio del mecanismo de participación y el procedimiento (Rincón y Barreto, 2020).

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-077 de 2018, advierte que, ante la falta de regulación jurídica en relación con el mecanismo de participación de revocatoria del mandato, es necesario instar al Congreso de la República, como órgano legislativo, para que expida una ley que subsane la omisión legislativa. No obstante, en actualidad, el Congreso no ha cumplido con dicho requerimiento constitucional, haciendo más latente esta omisión

legislativa porque existe regulación pero no es suficiente, debido a que, en materia de derechos políticos y electorales, pone en vilo la seguridad jurídica. El proceso de revocatoria de mandato no asegura el debido proceso legal, al no existir ni las reglas ni los mecanismos de contradicción y defensa para los que han sido elegidos. Esto finalmente se traduce en la vulneración de derechos políticos no solo de quienes fueron elegidos, sino también de sus electores.

Cabe advertir que las normas que regulan esta materia son incompletas y vulneran derechos, tanto para los que la promueven este mecanismo como para los elegidos cuyo mandato se pretende sea revocado, toda vez que los casos que han prosperado tampoco son muchos. En ese sentido, no cabe duda de que la falta de regulación normativa de la revocatoria del mandato termina restringiendo no sólo el debido proceso, sino el derecho de participación, lo cual no puede desligarse del voto programático. Como se evidenció, este no solo se limita al acto de elección sino al derecho de control que tienen los ciudadanos durante el periodo de gobierno, siendo necesario que existan debidas garantías para su ejercicio.

Capítulo III

3. Las tensiones que origina el diseño institucional de la revocatoria del mandato en los Derechos Fundamentales al Debido Proceso administrativo y la Participación Ciudadana

La revocatoria del mandato, como mecanismo de participación ciudadana, contiene una serie de etapas, las cuales están reglamentadas en la ley. No obstante, se produce una tensión entre dos postulados constitucionales como lo son la democracia representativa y el derecho al voto, ambos tienen en común la información, dado que, en el marco de una revocatoria, es fundamental que se garanticen y materialicen postulados constitucionales como el debido proceso y, dentro de su núcleo, el derecho a la defensa con la finalidad de controvertir los motivos que fundamentan la revocatoria (Corte Constitucional, Sentencia SU-077 de 2018).

No obstante, la Ley 1757 de 2015 presenta vacíos normativos y supone la tensión entre derechos fundamentales como el debido proceso administrativo y la participación ciudadana, pues dentro de las etapas contempladas allí no existe un espacio en el que se garantice plenamente el debido proceso, porque no hay una fase de traslado donde el mandatario pueda conocer realmente cuáles fueron los motivos que dieron origen a la revocatoria, pese a que en la audiencia puede exponer las razones por las que no debe ser revocado sin que se materialice realmente el derecho a la contradicción y a la defensa.

En un intento por resolver esta tensión, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió una Resolución, en conjunto con el Consejo Nacional Electoral, para garantizar estos derechos. Para ello, estableció la realización de una audiencia pública después de que se inscribe la iniciativa, y antes del proceso de recolección de apoyos (Resolución 4073 del 16 de diciembre de 2020). Sin embargo, esto resulta poco eficiente en la práctica, pues es un espacio en el que confluyen pretensiones a favor y en contra de la revocatoria, sin que tenga un efecto práctico relevante para la decisión final que se adopta. En este capítulo se desarrollan los problemas *ius fundamentales* que se presentan en la reglamentación de la revocatoria del mandato contenida en la Ley 1757 de 2015. Igualmente, se aborda la

participación política y el voto programático en cuanto a la tensión que presentan con la revocatoria.

3.1. Problemas *ius fundamentales* en la reglamentación de la revocatoria del mandato prevista en la Ley 1757 de 2015

La revocatoria del mandato, como derecho político, encuentra su fundamento constitucional en los artículos 40 y 103 de la Constitución Política. Allí, el constituyente estableció que la ley deberá reglamentar el ejercicio de este mecanismo de participación ciudadana. Por ello, a través de la Ley 131 de 1994 y posteriormente la Ley 1757 de 2015, el legislador desarrolló una serie de disposiciones tendientes a garantizar la promoción y protección del derecho a la participación democrática.

De conformidad con lo que establece el Departamento Administrativo de la Función Pública (2017), la Ley 1757 de 2015 contempla unas etapas generales para todas las iniciativas ciudadanas, las cuales consisten en:

- Conformación de promotores o comité promotor.
- Designación de los respectivos voceros.
- Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Recolección de firmas ciudadanas según formulario establecido.
- Presentación de los formularios debidamente diligenciados con los apoyos ciudadanos al registrador del Estado Civil correspondiente.
- Entrega los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana.
- Certificación del número total de respaldos consignados por parte del registrador del Estado Civil.
- Trámite de la solicitud de iniciativa ciudadana a la corporación pública respectiva.
- Revisión previa de constitucionalidad del mecanismo de participación ciudadana.
- Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana.

- Votación sobre los mecanismos de participación ciudadana.
- Adopción de la decisión.

El ejercicio de la revocatoria de mandato, como mecanismo de participación ciudadana, supone la tensión entre dos postulados constitucionales: por un lado, el principio democrático representado en el mandato que se le confiere a la persona electa para que represente los intereses de la sociedad; por otro lado, el derecho al voto. No obstante, ambos tienen en común la exigencia de un conocimiento previo de la información para que estos puedan desarrollarse plenamente. En consecuencia, se exige que, para poder surtir el trámite de la revocatoria, los ciudadanos y el candidato electo conozcan los motivos que fundamentan la iniciativa. Además, se debe garantizar el derecho a la defensa del mandatario para que este pueda controvertir los motivos que dieron origen a la revocatoria, incluso antes de que los ciudadanos se pronuncien y decidan al respecto (Corte Constitucional, Sentencia SU-077 de 2018).

La mencionada Sentencia también señala que no existe una instancia que le permita a los candidatos controvertir los motivos que dieron lugar a la iniciativa. Por lo tanto, la Corte Constitucional exhorta al legislador para la creación de una ley estatutaria que permita el acceso oportuno a la información tanto para el mandatario como para los ciudadanos. Asimismo, le ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral que realicen las respectivas audiencias en el caso bajo análisis (Sentencia SU-077 de 2018).

En ese orden de ideas, se le envió una solicitud de información a la Registraduría Nacional del Estado Civil con el propósito de conocer cuáles habían sido los avances en la implementación de la Sentencia de la Corte Constitucional SU- 077 de 2018. Y si se habían adoptado medidas específicas para garantizar su cumplimiento. En respuesta a dicha petición, la Registraduría informa que, con la finalidad de darle cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, expidió junto con el Consejo Nacional Electoral, la Resolución 4073 del 16 de diciembre de 2020.

En la Resolución 4073 del 16 de diciembre de 2020 se intenta cumplir y garantizar el derecho al debido proceso, integrados tanto por el derecho a la defensa como el derecho a la información. Con ese objetivo, dentro del trámite de la revocatoria de mandato, se incluyó la realización de una audiencia pública justo después de que se inscriba la iniciativa y antes del proceso de recolección de apoyos. Lo anterior, en el plazo de los 15 días destinados para la elaboración y entrega de los formularios por parte del Comité Promotor.

La convocatoria para la realización de la audiencia pública debe ser efectuada por la Registraduría a través de un acto administrativo, el cual será publicado en la página web y en físico en la Registraduría y en la Alcaldía o Gobernación, según sea el caso. Igualmente, es fundamental enviarles la respectiva comunicación a las partes y al Ministerio Público con la información sobre el protocolo y el orden del día (Resolución 4073 del 16 de diciembre de 2020).

En dicha audiencia, todas las partes tendrán la oportunidad de presentar sus argumentos, en primer lugar, el vocero designado por el Comité Promotor que presentó la iniciativa; en segundo lugar, la ciudadanía, con previa inscripción ante la Registraduría del Estado Civil; en tercer lugar, el mandatario contra el cual se está promoviendo la iniciativa; y finalmente, el agente del Ministerio Público (Resolución 4073 del 16 de diciembre de 2020). Es importante resaltar que, pese al intento realizado por la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral por regular la materia y resolver la tensión entre los derechos constitucionales que se presentan en el trámite de la revocatoria, continúa existiendo una omisión por parte del legislador colombiano para reglamentar íntegra la materia.

Tanto el Consejo Nacional Electoral como la Registraduría Nacional del Estado Civil están extralimitando sus funciones con la creación de esta Resolución, pues en dicha Sentencia no se indicó que fuesen ellos los llamados a reglamentar. Este no es un asunto de su resorte, puesto que, por precepto constitucional, esto corresponde al legislador. Adicionalmente, en la Sentencia SU-077 de 2018, se exhortaron a ambas instituciones para la realización de la audiencia en el caso concreto del exalcalde mayor de Bogotá, no para la expedición de una Resolución que creara una audiencia dentro del trámite. Asimismo, resulta poco eficaz en la

práctica jurídica dicha audiencia, dado que, se torna en un espacio más de debate para las pretensiones y de propaganda a favor o en contra del mecanismo (Toledo, 2023).

Según ha establecido la Corte Constitucional, los derechos fundamentales son aquellos que incumben a los seres humanos basados en la racionalidad que le permite llevar a cabo sus deseos de manera libre. De ahí que se reconozca la dignidad humana, la cual los pone en una posición superior dentro del universo. En ese orden de ideas, los seres humanos se hacen acreedores de una serie de derechos que posibilitan el libre desarrollo de su personalidad, son estos derechos fundamentales los que protegen la vida, la igualdad, la libertad, proscriben la tortura y garantizan el debido proceso. En consecuencia, ninguna autoridad podrá menoscabar el valor normativo y la efectividad que tienen estos derechos y garantías contenidos en la Constitución Política de 1991 (Corte Constitucional, Sentencia T-572 de 1992).

En dicha providencia, reitera la Corte que el debido proceso debe ser entendido como un conjunto de garantías que protegen al ciudadano que se encuentra inmerso en cualquier tipo de proceso, lo cual asegura que, durante este, se impartirá una recta y cumplida administración de justicia. Asimismo, se garantiza la libertad, la seguridad jurídica, la fundamentación de las decisiones conforme a derecho, entre otros. Este principio es de gran importancia a nivel constitucional porque se configura como la máxima facultad que tienen las personas para limitar el *ius puniendi* del Estado: es de aplicación inmediata según establece el artículo 85 constitucional, es de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y contempla, además, algunos derechos dentro de su núcleo esencial. Estos son el derecho de defensa, el derecho a un abogado, el derecho a un proceso sin dilación injustificada, el derecho a proponer pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, el derecho a presentar recursos, a un juez natural y a no ser juzgado dos veces por un mismo hecho (Corte Constitucional, Sentencia T-572 de 1992).

Sobre la *iusfundamentalidad* de los derechos políticos y, concretamente, del derecho a la participación ciudadana, la Corte ha indicado que esta se instituye como el principio y fin del Estado, dado que permea de manera directa la relación entre las autoridades y los ciudadanos

en ámbitos como el económico, político y administrativo. Es por ello que el constituyente estableció los derechos políticos como derechos fundamentales dotándolos de gran relevancia por el impacto que posee la participación ciudadana en la política nacional (Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2003).

En ese orden de ideas, el carácter *iusfundamental* de la participación erige la facultad para los ciudadanos de oponerse a las exigencias desproporcionadas para el ejercicio de un derecho político o sobre la aplicación de un determinado mecanismo de participación ciudadana. Lo anterior, se enmarca en un derecho que, a pesar de la facultad del legislador para regular algunos aspectos de la democracia, prohíbe que se torne en impracticable una forma de participación que esté constitucionalmente establecida y que sea contraria a la participación ciudadana (Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015).

En suma, posible afirmar que, en la regulación sobre la revocatoria del mandato, establecida en la Ley 1757 de 2015, existen ciertos problemas de carácter *iusfundamental* que se tornan en un obstáculo para el ejercicio y pleno goce de derechos fundamentales como lo son, por un lado, la participación ciudadana y los derechos políticos de los colombianos, ya que no existe una clara regulación sobre su intervención dentro de todo el trámite de la revocatoria del mandato. Por otro, el debido proceso integrado por el derecho a la defensa y acceso a la información, toda vez que no se está garantizando una oportunidad dentro del proceso de revocatoria en la que el candidato electo pueda presentar argumentos sólidos entorno a los motivos que fundamentan la iniciativa, pues el llamado a regular el tema es el legislador y no el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues ellos estarían extralimitando sus facultades. Además, el diseño de la audiencia que ellos proponen, a través de la Resolución número 4073 del 16 de diciembre de 2020, no resulta efectivo de cara a la protección, garantía y materialización del derecho de defensa. En la realidad, esta audiencia resulta más un espacio en el que convergen ideas y opiniones a favor o en contra de la revocatoria para el caso puntual.

3.2. La participación política y el voto programático y su tensión con la revocatoria del mandato

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-077 de 2018, estableció que el mecanismo de participación ciudadana revocatoria del mandato debe tener unas garantías con el fin de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa e información de los elegidos y electores. Es así como en esta providencia se resolvió: “ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral, que adelanten audiencias, previas a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato”. Lo anterior, conforme lo señaló la Corte Constitucional ante la necesidad de que se contrasten los motivos del gobernante en cuanto a las razones de la revocatoria y también para que se permita a los electores conocer las diferencias presentadas en ambos extremos, buscando se configure un voto informado (Sentencia SU-077 de 2018).

La Corte Constitucional ordenó la realización de una audiencia pública con posterioridad a la inscripción de la iniciativa de la revocatoria del mandato y, en todo caso, antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos, buscando con ello dar mayores garantías procesales (Sentencia SU-077 de 2018). Teniendo en cuenta esto, para el desarrollo de la investigación se presentó un derecho de petición el 7 de julio de 2023 ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, en donde se solicitó información sobre:

- ¿Cuáles han sido los avances en la implementación de la Sentencia SU-077 de 2018 de la Corte Constitucional? ¿Se han adoptado medidas específicas para garantizar su cumplimiento?
- ¿Qué acciones ha tomado la institución bajo su responsabilidad para garantizar el debido proceso en relación con la Sentencia SU-077 de 2018 de la Corte Constitucional?
- ¿Se han establecido mecanismos de supervisión y seguimiento para asegurar el cumplimiento de la sentencia? En caso afirmativo, ¿cuáles son y qué resultados han arrojado hasta la fecha?
- También se solicitó información para conocer los procesos que se han adelantado en materia de revocatoria del mandato en el país.

En la respuesta a esta solicitud, la Registraduría Nacional del Estado Civil precisó que dicha entidad dirige y organiza las elecciones; asesora y presta apoyo en los procesos de elecciones;

y coordina con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y los mecanismos de participación ciudadana (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023).

De igual manera, la Registraduría señaló que los avances que se han dado en la implementación de la Sentencia SU-077 de 2018 están dados con la expedición conjunta entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil de la Resolución 4073 del 16 de diciembre de 2020, acto administrativo que, en palabras del órgano electoral, nació a la vida jurídica para cumplir y garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y derecho a la información (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023).

Teniendo en cuenta esta respuesta, en esta parte, se realizará un análisis de lo que se ha considerado como revocatoria de mandato —entendiendo su relación con el voto programático y la participación política— desde una definición de la Corte Constitucional. Luego, se hace un análisis crítico de la Resolución 4073 del 16 de diciembre de 2020 que se implementó por los organismos electorales, como medida para cumplir la Sentencia de la Corte Constitucional.

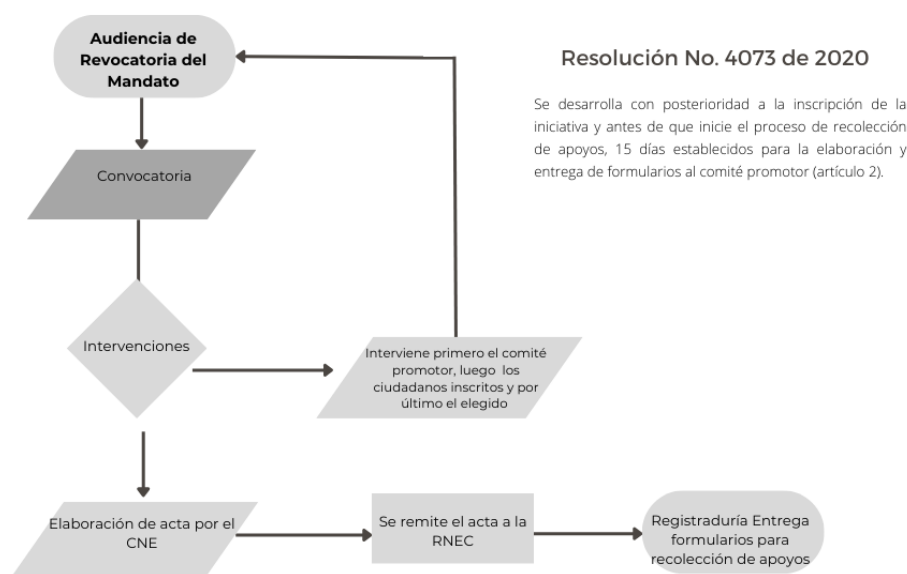
La Corte Constitucional analizó la revocatoria de mandato como un derecho político de la democracia participativa y un mecanismo de control político, con el cual, un número de ciudadanos, vota para finalizar el mandato de un gobernante elegido por voto popular, buscando que los ciudadanos puedan controlar el mandato de los elegidos (Sentencia T-066 de 2015). Esto, a su vez, se relaciona con el artículo 259 de la Constitución Política de 1991, en donde se señala que los electores imponen, por mandato, al elegido el programa de gobierno con el que se inscribieron, estando obligados a cumplirlo, so pena de legitimar un proceso de revocatoria del mandato. Esto evidenciado en lo que se conoce como voto programático.

El artículo 6 de la Ley 1757 de 2015 establece que se entiende la revocatoria del mandato como un juicio político, iniciado por la ciudadanía ante el incumplimiento del plan de

gobierno, teniendo como plazo 12 meses desde la posesión de cargo, a fin de corroborar en este lapso si efectivamente se ha configurado el incumplimiento del mencionado plan. Existe también un límite máximo, sin que pueda ejercerse cuando falte menos de un año de vencimiento del respectivo período institucional, o cuando no hubiere prosperado en las urnas previamente (Ley 1757 de 2015). Por ende, no se trata de un proceso que pueda iniciarse desde el comienzo del periodo de mandato. Ello es así al ser la expresión de la participación política y tener como soporte el plan de gobierno con el que fue elegido el gobernante.

Ahora bien, la Resolución No. 4073 de 2020, expedida por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene como objeto garantizar los derechos de información y defensa en el procedimiento de revocatoria del mandato, a través de una audiencia pública. A continuación, se presenta un esquema con el procedimiento de la audiencia que se implementó para cumplir la Sentencia SU-077 de 2018.

Gráfica 1 Procedimiento audiencia resolución 4073 de 2020



Nota. Autoría propia con base en la Resolución 4073 de 2020 del CNE y la RNEC, 2023.

Revisado el procedimiento de audiencia previsto en la Resolución 4073 de 2020, se presentan las siguientes observaciones:

- a. No se supedita el inicio de la audiencia a una verificación previa de qué se ha presentado oportunamente, es decir, 12 meses después de iniciado el periodo de gobierno y, en todo caso, antes de un año para su finalización. Tampoco se constata si se ha presentado previamente una revocatoria. Lo anterior, es necesario para evitar que el mecanismo se convierta en una forma de reeditar las elecciones.
- b. En cuanto a la convocatoria a la audiencia, no se plantea un término mínimo con el que deba citarse y los medios de difusión no son tan claros e incluso insuficientes, porque dependen del lugar para que sean efectivos.
- c. No se encuentra una justificación para el orden de las intervenciones en la audiencia, debería ser más objetivo.
- d. Falta de difusión para la ciudadanía y el elector de las presuntas razones de incumplimiento frente al plan de gobierno planteadas por el comité promotor, como parte del derecho a la información. Esto debería hacerse previo a la realización de la audiencia.
- e. No se garantizan al elegido los derechos de defensa y debido proceso porque no se contempla una fase de traslado en donde él pueda conocer las razones por las que se inicia la revocatoria. Sin embargo, en la audiencia debe exponer las razones por las que debe no debe ser revocado, sin que realmente pueda existir una contradicción o defensa.
- f. No hay verificación por parte de los organismos electorales de que se cumplen los requisitos procedimentales para dar lugar a la entrega de formularios, la audiencia es un requisito que va a llevar a la entrega de formularios al comité promotor en cualquier escenario.

En consecuencia, se considera que, en la práctica, no hay garantías procesales para que el mecanismo de revocatoria de mandato se configure cuando se ha incumplido el plan de gobierno y dando lugar a un proceso objetivo. Por el contrario, sumado a que en la respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil no se refieren otras medidas que se hayan implementado para cumplir la Sentencia SU-077 de 2018, se puede afirmar que no se han

cumplido con los principios fundamentales de la actuación administrativa como lo son el debido proceso, derecho de defensa e información.

Además, en la Sentencia SU-077 de 2018 se exhortó al Congreso de la República para que regule las disposiciones estatutarias que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales de defensa, información y debido proceso. No obstante, a la fecha, no se ha materializado esta obligación. Tampoco se constata que los organismos electorales hubieran establecido mecanismos de supervisión y seguimiento para asegurar el cumplimiento de la Sentencia, como revisar que efectivamente la resolución se expedida con el procedimiento de la audiencia se esté cumpliendo con los objetivos esperados. Se puede llegar a esta conclusión porque, al revisar la respuesta que da la Registraduría Nacional del Estado Civil, no se refiere una medida diferente a la expedición de la Resolución 4073 de 2020.

Por ende, se puede afirmar que no hay un mecanismo claro, suficientemente informado, con etapas precisas y garantizando la contradicción y defensa. Esto incide en que el mecanismo no resulta ser efectivo, con el riesgo de que sea instrumentalizado como una forma de volver a la contienda electoral en la que fue elegido el gobernante. Lo anterior, se constata por las revocatorias que han prosperado. Así la Registraduría afirmó:

Finalmente, vale la pena resaltar que las únicas revocatorias que alcanzaron los umbrales establecidos en el literal e) del artículo 41 de la Ley 1757 de 2015 fueron Tasco – Boyacá en el año 2018 y Susa – Cundinamarca en el año 2022 los cuales los encontraran en el cuadro enunciado anteriormente (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023).

También sirve de sustento el gran número de procesos de revocatoria del mandato que se iniciaron partir de la expedición de la Resolución 4073 que, en el periodo de 2021-2022 fueron más de 140, según el histórico votaciones de revocatorias de mandato de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2023), como si fuera un mecanismo para generar una nueva contienda electoral, desconociendo la verdadera finalidad del instrumento. Además, se cuestiona si la falta de umbral electoral se debe a que aún no se ha garantizado el derecho a la información, afectando el derecho a la participación política.

Para obtener un panorama más completo, a continuación, se revisa cómo se han dado los procesos de revocatoria del mandato en Colombia, para poder constatar la efectividad de este mecanismo de participación y su relación con otros derechos como la participación política. Para ello, se ha propuesto analizar:

- a. Histórico de votaciones de revocatoria de mandato en el país, identificando año, ciudad o departamento.
- b. Motivos por los que se han terminado cada uno de los procesos.
- c. Referenciar dentro de estos casos en cuales se ha revocado el mandato.

De acuerdo con los datos que aparecen en la página del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales –CEDAE–, para el periodo de 1996 a 2018, se han iniciado 69 revocatorias del mandato en el país, las cuales se pueden evidenciar en la siguiente información:

Gráfica 2 Histórico de votaciones de revocatorias del mandato 1996 a 2018 por departamento

Departamento	Número de revocatorias
Antioquia	9
Atlántico	8
Bolívar	7
Boyacá	5
Caldas	2
Caquetá	3
Casanare	1
Cauca	1
Cesar	1
Córdoba	4
Cundinamarca	2

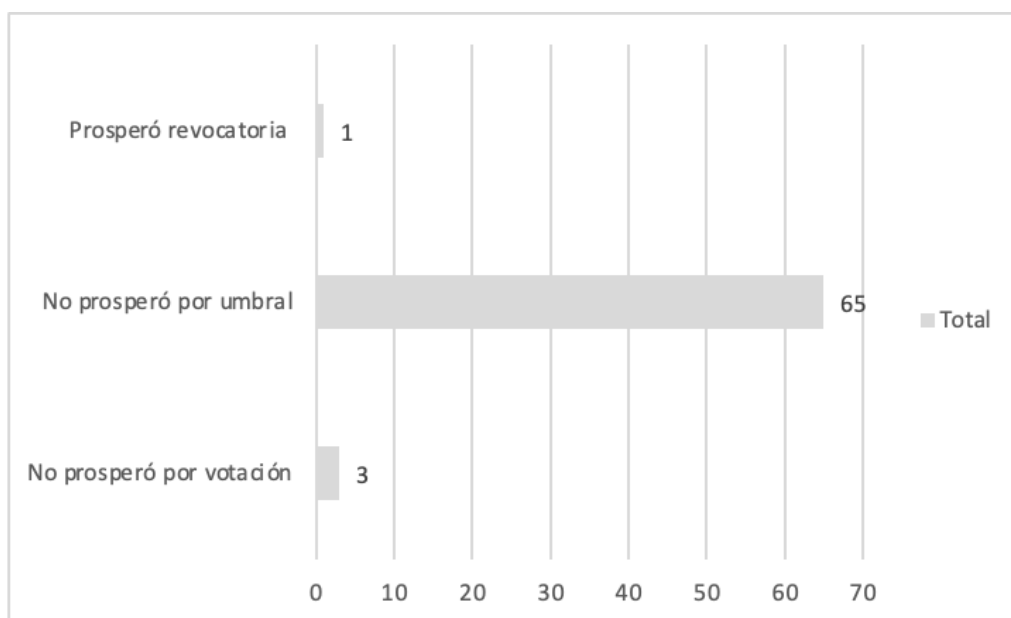
Departamento	Número de revocatorias
Guaviare	2
Huila	2
Magdalena	4
Meta	2
Norte De Santander	1
Putumayo	1
Santander	3
Sucre	4
Tolima	3
Valle	3
Vichada	1
Total	69

Nota. Autoría propia con en el histórico de votaciones de revocatorias del mandato en el periodo 1996-2018 que se encuentra en la página del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE, 2023.

De lo anterior, se puede afirmar que se ha adelantado un total de 69 procesos de votación de procesos de revocatoria del mandato en el periodo 1996 a 2018, de los cuales se evidencia los siguientes estados:

- a. No prosperó por falta de umbral electoral.
- b. No prosperó por votación, es decir, que en las urnas ganó el no revocar al gobernante.
- c. Prosperó la revocatoria del mandato.

Gráfica 3 Histórico de votaciones de revocatorias del mandato 1996 a 2018, revisión de estado de los procesos.



Nota. Autoría propia con en el histórico de votaciones de revocatorias del mandato en el periodo 1996-2018 que se encuentra en la página del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE, 2023.

Al realizar un análisis de la anterior información, se afirma que cerca del 94% de los casos no han prosperado porque no se ha completado el umbral electoral, dejando un 6 % para procesos en los que se superó el umbral, denotando la falta de información en los procesos electorales como parte de las garantías procesales que deben darse para la efectividad de este mecanismo de participación.

Luego de hacer esta revisión, se puede afirmar que aún no se ha dado un debido cumplimiento a la Sentencia SU-077 de 2018, lo cual desconoce los derechos que pretendió proteger esta decisión judicial (información, debido proceso y derecho de defensa) y también termina incidiendo en la protección del erario público por el costo que tienen estos procesos y el impacto fiscal que generan.

Conclusiones

La revocatoria de mandato es una materialización de la democracia participativa y se concibe como una forma de manifestar la inconformidad de los ciudadanos con respecto a la administración pública, lo cual permite un acercamiento entre los ciudadanos y el candidato que fue elegido por voto programático. Este mecanismo también permite que se haga un control a la función pública, situación que genera un deber de responsabilidad para el mandatario de cara al plan de gobierno que presentó. En ese orden de ideas, es fundamental que los ciudadanos tengan las herramientas y conocimientos suficientes para que puedan tomar decisiones fundamentadas. Esto se consigue mediante la educación política en todos los escenarios, pues solo así se garantiza la plena comprensión sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, los derechos, responsabilidades y desafíos que afronta el país.

Los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y la participación ciudadana guardan relación con los mecanismos de participación como el voto programático y la revocatoria del mandato. En consecuencia, el debido proceso administrativo se constituye como un fundamento esencial en el Estado social de derecho, toda vez que surge como un límite al poder público y al *ius puniendi* del Estado. Además, este hace referencia a la aplicación de los procedimientos que previamente están establecidos en la ley y que deben ser garantizados por todas las autoridades y entidades del Estado en el marco de una actuación administrativa. El voto programático se constituye como un mecanismo de participación autónomo que está relacionado con la revocatoria del mandato, cuyo ejercicio debe garantizarse a todos los ciudadanos sin excepción ya que hace parte de la soberanía popular y la democracia participativa.

La falta de regulación normativa sobre la revocatoria del mandato es un obstáculo para el debido proceso y para el ejercicio del derecho de participación, lo cual no puede desligarse del voto programático, pues se limita no solo el acto de elección, sino también el derecho de control que tienen los ciudadanos de cara a la administración en el periodo de gobierno correspondiente. Es importante advertir que, el análisis de la Ley 1757 de 2015, permite concluir la existencia de vacíos normativos y la tensión entre derechos fundamentales como

el debido proceso administrativo y la participación ciudadana. Lo anterior, teniendo en cuenta que, dentro de las etapas contempladas para el trámite de la revocatoria del mandato, no existe un espacio que garantice el debido proceso, pues no hay una fase de traslado para que el candidato pueda conocer los motivos que originaron la revocatoria. No obstante, en un intento por resolver esta tensión, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral expedieron una Resolución 4073 de 2020 buscando garantizar los derechos que se mencionan mediante la realización de una audiencia pública pero, en este espacio, no se materializa una verdadera contradicción y defensa, ya que el candidato solo puede exponer los motivos por los cuales considera que no debería ser revocado.

Referencias

Doctrina

- Agudelo, M. (2005). El debido proceso. *Opinión jurídica*, 4(7), 89-105.
<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>
- Celis Vela, D.A. (2023). El análisis teórico del lenguaje jurídico. Un marco de presupuestos metodológicos para dar cuenta del derecho positivo. En: Londoño Agudelo, A.M. y Zapata Flórez, J. (Eds.). *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos*. ILSA.
- Chaves, J. (2015). El desarrollo del debido proceso en las actuaciones administrativas para la formación de contratos estatales. *Vniversitas*, (130), 91-134.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602015000100004
- Cronin, T. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*. Harvard University Press.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *ABC de la Ley 1757 de 2015, Estatuto de la Participación Democrática en Colombia*. [Archivo PDF].
https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/abc_de_la_ley_1757_de_2015_0.pdf
- Galán, A. (1991). Informe sobre la revocatoria del mandato. Informe presentado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 [Archivo PDF].
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/335/rec/4>
- Holmes, C. y Trujillo J. (1994). El nuevo poder del ciudadano. Oveja Negra.
- Hurtado Mosquera, J., y Lisneider, H. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59-76.
<https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>
- Prieto, C. (2003). El proceso y el debido proceso. *Vniversitas*, 52(106), 811-823.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14836>
- Ramírez, A. (2016). Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático? *Vniversitas*, (132), 349-388.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/16572/13673>
- Rey Salamanca, F. (2015). *Voto programático y programas de Gobierno en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.

<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/6b82408b-b195-4b13-ab89-a610c7568571/content>

Rincón, Y., Barreto, C. (2020). La revocatoria del mandato y su reglamentación: Aspectos sobre la efectividad en su aplicación en Colombia. [Trabajo de grado, Universidad Libre].

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/22351/Articulo%20final%20.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Sierra, L. (2017). La aplicación del debido proceso en las actuaciones administrativas. [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia].

<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/53619f0b-b5d9-4511-8048-3304e930e533/content>

Toledo, D. (2023). Revocatoria de mandato: El marinero vs el Leviathan. Los problemas jurídicos del mecanismo de participación ciudadana denominado. Revocatoria de Mandato. [Tesis de grado, Universidad EAFIT].

https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/32746/David_ToledoOspina_2023.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Jurisprudencia

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1969). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de CIDH:

<https://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos3.htm>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (20 de febrero de 2018) Sentencia 2017-00205-00 (2366). [MP. Oscar Dario Amaya Navas].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (11 de abril de 2019) Sentencia 2014-02189. [MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil. (16 de diciembre de 2020). Resolución 4073/2020. Por medio del cual se garantiza el derecho de información y defensa por intermedio de audiencia pública dentro del procedimiento de revocatoria del mandato de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación SU-077 del 8 de agosto de 2018.

Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión. (20 de enero de 2017) Sentencia T-010. [MP. Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional, Sala Plena (12 de marzo de 2002). Sentencia C-179. [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra].

Corte Constitucional, Sala Plena. (10 de abril de 2019) Sentencia C-163. [MP. Diana Fajardo Rivera].

Corte Constitucional, Sala Plena. (12 de marzo de 2002) Sentencia C-179. [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra]

Corte Constitucional, Sala Plena. (12 de mayo de 2002) Sentencia C-179. [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra].

Corte Constitucional, Sala Plena. (14 de abril de 1994) Sentencia C-180. [MP. Hernando Herrera Vergara]

Corte Constitucional, Sala Plena. (14 de abril de 1994) Sentencia C-180. [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional, Sala Plena. (16 de febrero de 2011) Sentencia C-089. [MP. Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional, Sala Plena. (21 de enero de 1994) Sentencia C-011. [MP. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de abril de 2003) Sentencia C-329. [MP. Álvaro Tafur Galvis].

Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de enero de 2014) Sentencia C-034. [MP. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de abril de 2015) Sentencia C-150. [MP. Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de agosto de 2018) Sentencia SU-077. [MP. Alejandro Linares Cantillo]

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de agosto de 2018) Sentencia SU-077. [MP. Gloria Stella Ortíz Delgado].

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de agosto de 2018) Sentencia SU-077. [MP. Gloria Stella Ortíz Delgado].

Corte Constitucional, Sala Quinta. (16 de febrero de 2015) Sentencia T-066. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. (26 de octubre de 1992) Sentencia T-572. [MP. Jaime Sanin Greiffenstein].

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. (15 de junio de 2001) Sentencia T-637. [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].

Ley

Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley Estatutaria 1757 de 2015. [Ley 1757 de 2015]. DO: 49.565.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). (2.a ed.). Legis.

Respuesta derecho de petición

Registraduría Nacional del Estado Civil. (25 de julio de 2023). *Respuesta a derecho de petición radicado E-2023-118770*.