

**REVOCATORIA DEL MANDATO - Causales de procedencia de este mecanismo de participación ciudadana / REVOCATORIA DEL MANDATO - Insatisfacción general de la ciudadanía o por incumplimiento del programa de gobierno / REVOCATORIA DEL MANDATO - La modificación que introdujo el artículo 1 de la ley 741 de 2002 no esta referida a las causales de procedencia**

En la Resolución que se demanda se dispuso en el artículo primero que, en el encabezado de los formularios para promover la revocatoria del mandato, se debe indicar las razones que fundamentan la solicitud, bien sea por “insatisfacción general de la ciudadanía” o por “incumplimiento del programa de Gobierno”. Para determinar sí, como lo afirma la demanda, hubo modificaciones de las causales para la procedencia de este mecanismo, se requiere i) estudiar el cambio normativo que introdujo la Ley 741 de 2002, a las Leyes 131 y 134 de 1994, la primera reguló en su momento el voto programático y la segunda, los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la revocatoria del mandato, para establecer si la revocatoria únicamente procede por el incumplimiento del programa de gobierno por el que fue electo el correspondiente mandatario departamental o municipal y ii) analizar la naturaleza constitucional de la revocatoria del mandato. El artículo 1° de la Ley 741 de 2002 modificó los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994. De la comparación de los anteriores preceptos se podría concluir, como se hizo en el auto del pasado 15 de noviembre que decidió negar la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, que, en principio, en ninguno de los textos transcritos el legislador hizo alusión a las razones o motivos para la procedencia de la revocatoria del mandato para gobernadores o alcaldes, por lo que no se puede afirmar del simple cotejo normativo, que el artículo 1° de la Ley 741 de 2002 haya circunscrito la revocatoria del mandato únicamente al incumplimiento del programa de gobierno, como lo expone el actor en su demanda. En efecto, la modificación que introdujo el artículo 1° de la Ley 741 de 2002 está referida a la eliminación del párrafo y del requisito según el cual solamente podían solicitar la revocatoria aquellos ciudadanos que participaron en la votación en la cual se eligió al mandatario departamental o municipal cuyo mandato se pretende revocar, asunto que no es objeto de cuestionamiento en esta oportunidad por el actor. En otras palabras, con la entrada en vigencia de Ley 741 de 2002, para solicitar la revocatoria se requiere que la solicitud respectiva la suscriban los ciudadanos -no se hace referencia a una condición especial de estos-, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, sin que sea relevante que estos hayan participado en la votación en la cual se eligió al gobernador o alcalde, como sí se exigía en vigencia de las Leyes 131 y 134 de 1994.

**FUENTE FORMAL:** LEY 741 DE 2002 - ARTICULO 1 / LEY 131 DE 1994 / LEY 134 DE 1994

**REVOCATORIA DEL MANDATO - Número de votos para su aprobación / REVOCATORIA DEL MANDATO - Número total de votos / REVOCATORIA DEL MANDATO - Sujeto calificado par participar / REVOCATORIA DE MANDATO - El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan**

El artículo 2° de la Ley 741 de 2002 modificó el artículo 11 de la Ley 131 de 1994. De la comparación de estas normativas, el precepto original de la Ley 131 de 1994 fue reformado por el artículo 2° de la Ley 741 de 2002 en los siguientes aspectos: a) Número de votos para aprobar la revocatoria: La Ley 131 de 1994 exigía para la procedencia de la revocatoria del mandato que esta fuera aprobada por “un

número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria”. Con la reforma, la aprobación requiere de “la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria”. En ese orden de ideas, se disminuyó la regla de mayorías, por cuanto se pasó de ser una mayoría cualificada a una absoluta: la de quienes salgan a sufragar el día de la revocatoria. En ese sentido, antes de la vigencia de la Ley 741 de 2002, si se emitían 1000 votos válidos, 600 como mínimo debían ser por el SI. Con la ley vigente, se requieren 501 votos. B) Número total de votos de la revocatoria: El número total de sufragios emitidos en la revocatoria, según el texto original de la Ley 131 de 1994, no podría ser “inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario”; por su parte, con la Ley 741 de 2002 este porcentaje se redujo “al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”. En consecuencia, si en la jornada electoral en la que resultó electo el mandatario local o departamental, participaron un total de 1000 sufragantes, se requería que en la de la revocatoria salieran 600 como mínimo. Con la Ley 741 de 2002, se requiere que participen 550. De los cuales, se repite, 276 deben votar por el SI. En vigencia de la ley anterior se requería el voto afirmativo de 360 de los votantes. C) Sujeto calificado para participar en la revocatoria: Conforme con el texto original de la norma, únicamente podían sufragar “quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde”. Este requisito fue suprimido en el artículo 2° de la Ley 741 de 2002, en armonía con lo dispuesto en el artículo 1° de la norma en cita que excluyó esta exigencia. Se tiene, entonces, que hasta este punto, la Ley 741 no hizo referencia a las razones o causas que pueden dar origen a la revocatoria del mandato. Ahora bien, el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, que la Ley 741 de 2002 no dijo modificar, por lo menos en forma expresa, dispone que: “Artículo 65: Motivación de la revocatoria. 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”. En ese sentido, se tiene que el fundamento normativo para que en el artículo 1 de la resolución acusada estableciera que, en el encabezado del formulario, se indiquen las razones de la revocatoria está en la Ley Estatutaria 134 de 1994, que reguló los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, la revocatoria del mandato. Por ende, no se puede aceptar el argumento de la demanda, según el cual, la Ley 741 de 2002 derogó el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, pues se repite, ni de forma tácita o expresa se puede concluir que el legislador estatutario reformó el artículo 65 transcrito.

**FUENTE FORMAL:** LEY 741 DE 2002 - ARTICULO 2 / LEY 131 DE 1994 - ARTICULO 11 / LEY 134 DE 1994 - ARTICULO 65

#### **DEROGACION NORMATIVA - Categorías. Expresa. Tácita. Orgánica**

Para efectos de este estudio, es necesario advertir que los artículos 71 y 72 del Código Civil, regulan la figura de la derogación de las normas y la clasifica en expresa y tácita. Existe una tercera categoría que se denomina orgánica que fue explicada por la Corte Constitucional en la sentencia C-159 de 2004, en referencia al artículo 3 de la Ley 153 de 1887. En la derogación expresa el legislador determina de manera clara y precisa los artículos que serán excluidos del ordenamiento jurídico, razón por la que el intérprete u operador jurídico no debe hacer ningún esfuerzo para determinar la pérdida de vigencia del precepto que se deja fuera de aquel. La derogación tácita implica que por la entrada en vigencia de la nueva ley se presenta una disconformidad con disposiciones de la anterior. Esa contradicción entre la norma anterior y la nueva, precisa la intervención del

intérprete u operador jurídico para fijar la exégesis que la haga compatible, funcional y coherente con el sistema. Sobre esta clase de derogatoria la Corte Constitucional ha precisado que el legislador no puede hacer en todos los casos una labor de rastreo para determinar qué normativa quedará excluida del ordenamiento jurídico ante la entrada en vigencia de una nueva. "la derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas". La derogación orgánica hace referencia a una regulación integral de una materia por una nueva ley.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-025 de 1993. Corte constitucional.

**REVOCATORIA DEL MANDATO - Requisitos formales o de procedimiento no han sido derogados / REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - No usurpo la competencia del legislador estatutario**

A partir de la promulgación de la Ley 741 de 2002, el demandante alega que el artículo 64 de la Ley 134 de 1992 fue derogado. Por tanto, la Sección considera pertinente analizar qué requisitos de los regulados en la Ley 134 de 1994 están vigentes y son compatibles con el mecanismo de la revocatoria del mandato, después de su modificación en la Ley 741 de 2002, y, por ende, en aras de no dejar huérfano este mecanismo de participación de los elementos necesarios para su efectiva realización, pues sea pertinente decirlo de una vez, de admitir que no existe normativa que regule la forma de hacerlo efectivo, este no se podría realizar en la práctica, ante la ausencia de una regulación de carácter legal sobre los requisitos formales para diferenciarlos de los sustanciales referidos a los porcentajes de votación- para ponerla en marcha. (...) Luego del estudio realizado, no se puede afirmar como lo hace la demanda, que en este caso el Registrador usurpó la competencia del legislador estatutario, por cuanto, como se deduce del artículo en comento, lo único que este funcionario hizo en el acto acusado, fue reproducir las exigencias que en materia de formularios hizo el legislador estatutario y determinar con exactitud, pero con soporte en la Ley Estatutaria 134 de 1994, el contenido que debería tener el informe que presenten los revisores contratados para el efecto, o los funcionarios de la entidad. Se debe recordar que este mecanismo se inicia con la presentación ante la Registraduría competente del correspondiente formulario con las firmas a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 741 de 2002. Lo expuesto, le permite a la Sala arribar a las siguientes conclusiones: Primera: El legislador no derogó ni tácita ni expresamente los requisitos que deben agotarse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para promover el mecanismo de participación de la revocatoria del mandato. Se debe aceptar que la intención del legislador fue clara en modificar los requisitos de votación y sujetos llamados a hacer uso de la revocatoria. Sin embargo no hizo observación alguna frente a los requisitos de los formularios, firmas y atribuciones de la Registraduría del Estado Civil, entre otros. En ese orden, la Sala no encuentra una razón válida para afirmar que el legislador derogó para la revocatoria del mandato los requisitos para su presentación y aprobación ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el solo hecho de no haberse referido a ellas expresamente en el precepto que se dijo reformar. Segunda: Es cierto que algunos requisitos que se contemplan para las iniciativas normativas y de referendo, no resultan compatibles con la naturaleza de la revocatoria del mandato. Sin embargo, como algunas normas del Título II de la Ley 134 de 1994 se ajustan plenamente a este, a ellas se debe recurrir para hacer posible la materialización este mecanismo de participación. Tercera: No aceptar que

requisitos como los referidos al contenido del formulario; los datos de los apoyos; formas de validación de estas, entre otras, son de aplicación frente al mecanismo de la revocatoria del mandato, sería aceptar que el legislador, al no hacer regulación alguna de estos aspectos en la Ley 741 de 2002, dejó sin un procedimiento este derecho y mecanismo de participación, lo que lo haría imposible su realización hasta tanto una ley estatutaria asumiera nuevamente su regulación o tendría la Sala que determinar si estos son aspectos meramente técnicos u operativos para que su regulación la pudiera hacer la autoridad electoral. Sobre este aspecto no ahondará la Sala, pues como ya se expuso, los requisitos formales o de procedimiento para la revocatoria están vigentes en la Ley 134 de 1994.

**MEDIO DE CONTROL DE SIMPLE NULIDAD - Contra acto de contenido electoral - ACTO DE CONTENIDO ELECTORAL - Resolución que establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes / REVOCATORIA DEL MANDATO - Competencia del Registrador para establecer el procedimiento de verificación de firmas o respaldos**

Lo expuesto en precedencia, en especial, frente al análisis que hizo la Sala en relación con las normas de la Ley 134 de 1994 que se aplican a la revocatoria del mandato, permite afirmar que la demanda de la referencia no tiene vocación de prosperidad. En efecto, el Registrador Nacional del Estado Civil, al expedir la Resolución 10840 de 2012 “Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes”, no se atribuyó competencias propias del legislador estatutario, como lo afirma el demandante, porque como se demostró, el acto acusado tiene un claro fundamento en la Ley Estatutaria 134 de 1994. La mencionada normativa -Ley 134 de 1994-, no fue derogada ni expresa ni tácitamente por la Ley 741 de 2002, en consecuencia, los artículos de esta, frente a la revocatoria están vigentes. En especial, aquellos que regulan los requisitos que deben contener los formularios que se deben presentar ante la Registraduría Nacional de Estado Civil y la competencia del Registrador para establecer, entre otros, el procedimiento de verificación de firmas o respaldos, artículo 23 de la Ley 134 de 1994. En ese orden de ideas, en la Resolución 10840 de 2012, el Registrador se limitó, por un lado, a ejercer y desarrollar una competencia que en forma expresa el legislador estatutario le otorgó al fijar un procedimiento para la verificación de firmas, cuyos requisitos fueron establecidos por aquel y no por la autoridad electoral, lo que hace compatible el acto acusado con el ordenamiento jurídico. En este punto es importante advertir que la jurisprudencia de la Sección ha sido constante en señalar que si bien los órganos electorales, Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil no están investidos de la potestad reglamentaria como tampoco pueden arrogarse competencias del legislador estatutario, sí tienen la facultad para expedir disposiciones de orden administrativo, operativo o técnico para garantizar los procesos electorales y el cabal cumplimiento de las funciones a ellos atribuidas por la Constitución. Esas competencias, ha indicado la Sala, no pueden en ningún caso confundirse con aquellas que el Constituyente le asignó de forma excluyente al legislador para que mediante una ley estatutaria regulara específicamente la función electoral, artículo 152, literal c), ni con la facultad reglamentaria que es exclusiva del Presidente de la República. Igualmente, se ha precisado que los órganos electorales, pese a su autonomía, no tienen reconocida función reglamentaria como la que la Constitución asignó al Presidente de la República, artículo 189, numeral 11, dado que solo este puede dictar las regulaciones que se consideren necesarias para el efectivo cumplimiento de las leyes y su funcionamiento interno. En este orden de

ideas, es necesario concluir que como el acto acusado tiene fundamento en una normativa estatutaria, no es de recibo el argumento del actor según el cual el Registrador se arrogó una competencia que es propia del legislador, pues precisamente al existir aquella, este podía dictar la normativa administrativa objeto de esta demanda, pues, se repite, esta hace parte de sus competencias. Igualmente, no se requiere analizar si esas disposiciones son de carácter técnico, administrativo u operativo, pues ese análisis es propio hacerlo cuando la regulación no tenga fundamento en una ley o en decretos dictados por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En el caso en análisis se demostró que el acto demandado tiene su fundamento en la Ley 134 de 1994.

**FUENTE FORMAL:** LEY 134 DE 1994

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 10840 DE 2012 (19 de diciembre)  
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (No anulada)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejero ponente:** ALBERTO YEPES BARREIRO

**Bogotá D.C. veinticuatro (24) de abril de dos mil catorce (2014)**

**Radicación número:** 11001-03-28-000-2013-00036-00

**Actor:** OMAR ALBERTO FRANCO BECERRA

**Demandado:** REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Agotadas las etapas procesales que exige el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –C.P.A.C.A.–, procede la Sala a decidir la demanda de nulidad contra la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 *“Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes”*, presentada por el ciudadano Omar Alberto Franco Becerra.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Fijación del litigio y cargos**

En la audiencia inicial se saneó el proceso, se verificó y estableció la competencia de la Sección para fallar el proceso de la referencia y se **fijó el litigio** de la siguiente manera:

### 1.1. Hechos

- El Registrador Nacional del Estado Civil profirió la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 *“Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes”*.
- El mencionado acto administrativo fue publicado en el Diario Oficial 48.654 de 24 de diciembre de 2012, según consta a folio 33 del expediente.
- En términos generales la resolución en comento regula lo siguiente:
  - **El artículo primero** establece los requisitos que debe contener el formulario para promover la revocatoria, en el que se hace mención al encabezado que debe precisar las razones que la fundamentan. En él expresamente se señala que se debe indicar si es por insatisfacción general o por el incumplimiento del programa de gobierno. Además de las cinco columnas para identificar al ciudadano adherente.
  - **El artículo segundo** hace referencia al procedimiento que debe agotarse para la verificación de **todos** los apoyos ciudadanos que suscriben la solicitud de revocatoria.
  - **El artículo tercero** precisa la información que debe contener el informe de revisión y su remisión por parte de la Dirección del Censo Electoral al Registrador municipal, distrital, departamental, o delegados del Registrador según el caso, para lo de su competencia.

### 1.2. Texto de la Resolución acusada

“RESOLUCION 10840 DE 2012

(Diciembre 19)

Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes.

EL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confieren las Leyes 131 y 134 de 1994, el Decreto 1010 de 2000 y la Ley 741 de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que uno de los fines esenciales del Estado señalados en el artículo 2° de la Constitución Política; es el de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida política y administrativa.

Que el artículo 40 de la Constitución Política, dispone que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, elegir y ser elegido, y participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, incluyendo la revocatoria del mandato consagrada en el artículo 103 de la Carta.

Que la Constitución Política en su artículo 120 define que la Organización Electoral "(...) Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas".

Que la Carta Política en su artículo 266 indica que el Registrador Nacional del Estado Civil "...ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones (...)".

Que de acuerdo con lo anterior, el Código Electoral (Numeral 2 artículo 26 Decreto 2241 de julio 15 de 1986) dentro de las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil se encuentra "Organizar y vigilar el proceso electoral".

Que en virtud del Decreto 1010 de junio 6 de 2000, por el cual se establece la organización interna de la Registraduría y se fijan las funciones de sus dependencias, el artículo 35 numeral 3 señala como una de las funciones de la Registraduría Delegada en lo Electoral "Proponer, coordinar e implementar las políticas y estrategias orientadas a garantizar el desarrollo óptimo de los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana".

Que el artículo 23 de la Ley 134 de 1994 establece lo siguiente: "Verificación de la Registraduría. El Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los respaldos y podrá adoptar técnicas de muestreo científicamente sustentadas, previa aprobación de las mismas por el Consejo Nacional Electoral", técnicas que fueron aprobadas por el Consejo Nacional Electoral a través del Acta número 27 del 25 de junio de 1996 y procedimiento reglamentado mediante la Resolución 5641 del 30 de octubre de 1996 del Registrador Nacional del Estado Civil.

Que en consonancia con lo anterior se hace necesario adoptar medidas que permitan verificar la seriedad de los apoyos ciudadanos que postulan la solicitud de revocatoria del mandato.

RESUELVE:

Artículo 1°. Revisión de los formularios. Los formularios para promover una revocatoria deberán contener:

Encabezado. Donde se indique las razones que fundamentan la solicitud revocatoria, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.

Cinco columnas. La primera columna corresponde a la fecha; en la segunda se registrarán los nombres y apellidos completos de los adherentes; en la tercera columna los números de las cédulas de ciudadanía; en la cuarta la dirección y, en la quinta las firmas.

En los formatos de adhesión no se admitirán espacios en blanco, enmendaduras, tachaduras u otras fallas que puedan permitir el cambio del objeto a que se refiere la solicitud. Cuando se cometa un error se hará la nota o salvedad correspondiente al final de la hoja.

Artículo 2°. Revisión de apoyos. Los funcionarios competentes o las personas contratadas para este fin adoptarán el siguiente procedimiento para la verificación de todos los apoyos de los ciudadanos que suscriban la solicitud de revocatoria:

1. Contabilizar el número de folios que contienen los formularios.
2. Contabilizar el número de firmas presentadas, y verificar si suman la cantidad requerida según el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 131 de 1994, modificado por el artículo 1° de la Ley 741 de 2002.
3. Verificar que el nombre y el número de la cédula de ciudadanía tengan correspondencia entre sí.
4. Verificar que los ciudadanos se encuentren inscritos en el censo electoral de la circunscripción electoral en la cual se pretende revocar al mandatario.
5. Verificar que los datos consignados en varias casillas del formulario no hayan sido diligenciados por una misma persona.

Parágrafo. La revisión de apoyos se realizará en dos etapas. Una primera que contendrá los numerales uno (1) y dos (2) al momento de la radicación del memorial; y una segunda posterior, correspondientes a los numerales tres (3), cuatro (4) y cinco (5) que se realizará dentro del mes siguiente a la recepción de los documentos.

Para determinar si los ciudadanos que consignan los apoyos se encuentran inscritos en el respectivo censo electoral, los funcionarios respectivos utilizarán las bases de datos con que cuenta la entidad.

Artículo 3°. Informe de revisión. El informe de revisión uno a uno de todos los apoyos presentados, deberá contener los siguientes elementos:

- \*Datos incompletos, ilegibles o no identificables de los firmantes.
- \*Datos y firmas no manuscritos.
- \*Firmas o datos diversos consignados por una misma persona.

\*Firmas de personas no inscritas en el respectivo censo electoral.

\*No correspondencia entre el nombre y el número de la cédula de ciudadanía.

Una vez proferido el informe será entregado por el responsable a la Dirección de Censo Electoral, quien a su vez lo remitirá al Registrador Distrital, Especial o Municipal del Estado Civil o Delegados Departamentales del Registrador Nacional respectivos, según sea el caso, para lo de su competencia.

Artículo 4°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase

Dada en Bogotá, D. C., a 19 de diciembre de 2012.

El Registrador Nacional del Estado Civil,

Carlos Ariel Sánchez Torres.

El Secretario General,

Carlos Ernesto Camargo Assis.

### **1.3. Cargos de nulidad**

Los cargos fueron sintetizados de la siguiente manera:

#### **1.3.1. La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes procede únicamente por incumplimiento del programa de gobierno**

La Ley 134 de 1994, artículo 65, preveía la posibilidad de revocar el mandato de gobernadores y alcaldes por *“insatisfacción general de la ciudadanía”*, causal que se modificó en la Ley 741 de 2002, que circunscribió la revocatoria al incumplimiento del programa de gobierno publicado por el gobernador o alcalde. En consecuencia, el artículo 1 del acto acusado no podía enunciar entre los fundamentos de la solicitud de la revocatoria la *“insatisfacción general de la ciudadanía”*, por contrariar expresamente la ley estatutaria de 2002.

#### **1.3.2. La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes no debe agotar los requisitos para las iniciativas legislativas, normativas y referendos**

La Ley 741 de 2002 derogó el procedimiento y los requisitos previstos en el Título II de la Ley 134 de 1994, entre otros, los referidos a las iniciativas legislativas y

normativas. Por tanto, no existe ley estatutaria que establezca las formalidades de los formularios para promover la revocatoria del mandato ni las exigencias que deban cumplir las firmas que respalden la solicitud, razón por la cual, sin ley habilitante de carácter estatutario, el Registrador no podía expedir la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012.

### **1.3.3. Falta de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil para expedir el acto demandado**

El actor considera que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación democrática cuya reglamentación está reservada a una ley estatutaria, según se desprende de los artículos 40, 103 y 152 de la Constitución Política.

En consecuencia, en los términos de la demanda, el Registrador Nacional del Estado Civil carecía de competencia para expedir la reglamentación del procedimiento de revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, pues dicho funcionario no tenía para la fecha de expedición de aquella, facultades para regular aspectos relativos a los mecanismos de participación, salvo asuntos “*accesorios o instrumentales*”, como expresamente lo ha previsto la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado.

En ese sentido, resalta que, a través del acto acusado, el Registrador Nacional del Estado Civil no podía determinar: **i)** las características de los formularios para promover una revocatoria, artículo 1; **ii)** el procedimiento para la verificación de los apoyos a la solicitud de revocatoria, artículo 2 y; **iii)** el informe que debe contener la revisión de las firmas.

En los términos de la demanda, con el acto acusado se desconoció el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 3°, 6°, 13, 29, 40, 103 y 259 de la Constitución Política; 7°, 10 y 11 de la Ley 131 de 1994<sup>1</sup>; 64 y 69 de la Ley 134 de 1994<sup>2</sup> y la Ley 741 de 2002.

### **1.4. Pretensiones**

---

<sup>1</sup> Modificados por la Ley 741 de 2002.

<sup>2</sup> Igualmente modificados por la Ley 741 de 2002.

Se declare nula la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 “*Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes*”

## **2. Contestaciones de la demanda**

**Registraduría Nacional del Estado Civil**, el doctor Jorge Alberto Cardona Montoya, como apoderado de la entidad que expidió el acto acusado, solicitó denegar la pretensión de la demanda.

Advirtió que si bien es claro que el Registrador Nacional del Estado Civil carece de competencia para reglamente leyes y mucho menos para dictar disposiciones que son de reserva del legislador estatutario, como expresamente lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que el acto acusado regula aspectos propios de la competencia de aquel.

En efecto, afirmó que a diferencia de lo que opina el demandante, la Ley 741 de 2002 no derogó ni i) el acápite referido a la motivación que se debe señalar para solicitar la revocatoria del mandato: insatisfacción general o incumplimiento del programa de gobierno; ni ii) los requisitos que deben agotarse para solicitar la mencionada revocatoria.

En consecuencia, lo único que hace el acto acusado es implementar unos asuntos técnicos y administrativos frente a las solicitudes para la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, en concordancia con la Ley 741 de 2002, que se insiste, no derogó las leyes estatutarias que se señalan como vulneradas y en las que se encuentran, entre otras, las facultades del Registrador Nacional del Estado Civil para fijar el procedimiento para determinar la autenticidad de los respaldos, artículo 23 de la Ley 134 de 1994.

En ese orden de ideas, presentó como excepciones de fondo las que denominó: i) **presunción de legalidad**, que fundamentó en que no se demostró que el acto acusado fuera contrario al principio de legalidad; ii) **infundabilidad (sic) de la acción incoada**, porque el demandante se basó en criterios subjetivos para sustentar la demanda sin ningún soporte probatorio y iii) **carencia absoluta de derecho**.

En los alegatos de conclusión, derecho del que solo hizo la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>3</sup>, esta entidad después de una transcripción extensa de sentencias de la Corte Constitucional y de las normas de la Constitución, concluyó que la causal de revocatoria por insatisfacción general no puede entenderse derogada, pues a ella no aludió la Ley 741 de 2002 y tampoco resulta incompatible con sus mandatos, para el efecto se refiere a los principios de interpretación de la Ley 153 de 1887.

En relación con el segundo cargo de la demanda, referido a los requisitos mínimos para convocar a la revocatoria, se considera que si bien hoy ya no se aplican los requisitos para las iniciativas legislativas y de referendo, sí existen unas exigencias mínimas para su procedencia, tales como escrito suscrito por lo menos por el 40% de los votos con que fue elegido el mandatario que se pretenda revocar.

Frente al tercer cargo, se afirma que la Registraduría al dictar la Resolución acusada, ejerció una competencia residual y simplemente técnica e instrumental, razón por la que no existe razón alguna para afirmar que aquel invadió la órbita de competencia del legislador estatutario. Para el efecto, se citan los antecedentes jurisprudenciales de la Sección que así lo han reconocido y se transcribe in extenso la providencia de 20 de noviembre de 2013<sup>4</sup>.

Finalmente, el Procurador Séptimo Delegado, en concepto del 13 de marzo de 2014<sup>5</sup>, consideró después de un análisis de los antecedentes legislativos de las Leyes 131 y 134 de 1994, que se debe aceptar que la causal de insatisfacción es autónoma y puede dar lugar a la revocatoria.

En relación con los requisitos que se deben agotar para la realización de este mecanismo, se advierte que, según lo expuesto en la sentencia C-179 de 2002, se puede concluir que los requisitos exigidos para las iniciativas de referendo y legislativas fueron eliminadas por el legislador de 2002, en lo que hace a la convocatoria de revocatoria del mandato.

Por tanto, las únicas exigencias que se deben agotar son la presentación de un escrito ante la Registraduría correspondiente, el cual debe estar suscrito por lo

---

<sup>3</sup> Fls 194 a 216 del cuaderno principal

<sup>4</sup> Sección Quinta. Consejera Ponente, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente 2012-00054-00.

<sup>5</sup> Fls 166 a 192 del cuaderno principal.

menos por el 40% del total de los votos que obtuvo el mandatario que se pretende revocar.

No obstante esa conclusión, considera que el Registrador sí podía dictar el acto acusado, pues el mismo contiene disposiciones para el funcionamiento interno de la Registraduría, en donde se instruye a los funcionarios del ente electoral sobre cómo proceder en relación con los formularios destinados a la revocatoria del mandato, sin que ellas contengan órdenes de carácter general, abstracto e impersonal, solo buscan darle orden al proceso de revisión de firmas.

Por tanto concluye que la Resolución demandada se ajusta a la línea jurisprudencial de la Sección, según la cual los entes electorales pueden dictar disposiciones de carácter administrativo de tipo operacional o técnico<sup>6</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con los artículos 237 de la Constitución y 1 del Acuerdo 55 de 2003, por medio del cual se reformó el reglamento del Consejo de Estado, la competencia para conocer en única instancia de la nulidad de los actos de contenido electoral es de la Sección Quinta.

### 2. Problemas jurídicos

En la audiencia inicial los problemas jurídicos que fueron definidos en la fijación del litigio fueron los siguientes:

**Primero:** ¿La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes solo procede por el incumplimiento del programa de gobierno o también por insatisfacción general?

**Segundo:** ¿El legislador al expedir la Ley 741 de 2002 eliminó para la procedencia del mecanismo de revocatoria del mandato para alcaldes y gobernadores, los requisitos exigidos para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas?

---

<sup>6</sup> Se hace mención al fallo de 20 de noviembre de 2013. Consejera Ponente, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente 2012-00054-00.

**Tercero:** ¿El Registrador del Estado Civil invadió competencias del legislador estatutario al expedir el acto acusado?

Como se planteó en la audiencia inicial, la Sala debe verificar si el Registrador Nacional del Estado Civil al expedir el acto acusado desconoció la competencia del legislador estatutario.

Sin embargo, el análisis de este problema jurídico, está condicionado a que se determine sí, como lo afirma el demandante, los preceptos de las leyes estatutarias en que se fundamentó el Registrador Nacional del Estado Civil fueron derogados y, por tanto, aquel carecía de competencia para dictar la regulación objeto de análisis.

En efecto, si la Sala concluye que las normas estatutarias en que se fundamentó el Registrador Nacional del Estado Civil para dictar el acto acusado están vigentes, el cargo referente a que dicho funcionario asumió una facultad normativa que no tenía, carecería de sustento, porque la regulación tendría como soporte las estipulaciones estatutarias que el demandante considera derogadas.

Por el contrario, si la Sala llega a la conclusión que los preceptos de la Ley 134 de 1994 fueron derogados, el cargo referente a que el Registrador Nacional del Estado Civil se atribuyó una facultad exclusiva y excluyente del legislador estatutario podría tener vocación de prosperidad y tendría que ser examinado para determinar su procedencia o improcedencia, pues como lo señaló la Registraduría y el Procurador Delegado, el Registrador tenía competencia para dictar el acto acusado por tratarse de asuntos meramente técnicos u operativos.

Por tanto, corresponde estudiar, inicialmente, los cargos referentes a las causales que pueden originar la revocatoria del mandato y si para la implementación de este mecanismo de participación ciudadanía se deben agotar requisitos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, para finalmente, y si a ello hay lugar, estudiar la competencia del Registrador Nacional de Estado Civil para proferir el acto acusado.

### **3. La insatisfacción general como causal para decretar la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores**

### 3.1. Análisis normativo

Para la presentación y análisis de este cargo, se reitera lo que en su momento expuso el Consejero Ponente, en el auto de 15 de noviembre de 2013, en el que decidió no suspender el acto acusado.

En efecto, en la Resolución que se demanda se dispuso en el artículo primero que, en el encabezado de los formularios para promover la revocatoria del mandato, se debe indicar las razones que fundamentan la solicitud, bien sea por **“insatisfacción general de la ciudadanía”** o por **“incumplimiento del programa de Gobierno”**.

En la hermenéutica del actor, el artículo 2° de la Ley 741 de 2002 *“Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994*, la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes quedó circunscrita únicamente al incumplimiento del programa de gobierno del electo; por consiguiente, a partir de la vigencia de dicha ley, no es procedente la revocatoria del mandato por la **insatisfacción general de la ciudadanía**.

Para determinar sí, como lo afirma la demanda, hubo modificaciones de las causales para la procedencia de este mecanismo, se requiere i) estudiar el cambio normativo que introdujo la Ley 741 de 2002, a las Leyes 131 y 134 de 1994, la primera reguló en su momento el voto programático y la segunda, los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la revocatoria del mandato, para establecer si la revocatoria únicamente procede por el **incumplimiento del programa de gobierno** por el que fue electo el correspondiente mandatario departamental o municipal y ii) analizar la naturaleza constitucional de la revocatoria del mandato. Veamos:

El artículo 1° de la Ley 741 de 2002 modificó los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, así:

<b>Texto de la Ley 131 de 1994 [artículo 7°]</b>	<b>Texto de la Ley 134 de 1994 [artículo 64]</b>	<b>Texto modificado por el artículo 1 de la Ley 741 de 2002</b>
--	--	---

<p>La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <p>1o. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>2o. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.</p> <p>PARAGRAFO. La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.</p>	<p>Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.</p> <p>La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>PARAGRAFO. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que</p>	<p>La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <p>"1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.</p> <p>"2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido".</p>
---	---	--

	votaron en las respectivas elecciones.	
--	--	--

De la comparación de los anteriores preceptos se podría concluir, como se hizo en el auto del pasado 15 de noviembre que decidió negar la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, que, en principio, en ninguno de los textos transcritos el legislador hizo alusión a las razones o motivos para la procedencia de la revocatoria del mandato para gobernadores o alcaldes, por lo que no se puede afirmar del simple cotejo normativo, que el artículo 1° de la Ley 741 de 2002 haya circunscrito la revocatoria del mandato **únicamente al incumplimiento del programa de gobierno**, como lo expone el actor en su demanda.

En efecto, la modificación que introdujo el artículo 1° de la Ley 741 de 2002 está referida a la eliminación del párrafo y del requisito según el cual **solamente podían solicitar la revocatoria aquellos ciudadanos que participaron en la votación en la cual se eligió al mandatario departamental o municipal cuyo mandato se pretende revocar**, asunto que no es objeto de cuestionamiento en esta oportunidad por el actor.

En otras palabras, con la entrada en vigencia de Ley 741 de 2002, para solicitar la revocatoria se requiere que la solicitud respectiva la suscriban los ciudadanos *-no se hace referencia a una condición especial de estos-*, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, sin que sea relevante que estos hayan participado en la votación en la cual se eligió al gobernador o alcalde, como sí se exigía en vigencia de las Leyes 131 y 134 de 1994.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley 741 de 2002 modificó el artículo 11 de la Ley 131 de 1994, así:

<p align="center"><b>Texto original de la Ley 131 de 1994</b></p> <p align="center"><b>Artículo 11</b></p>	<p align="center"><b>Texto modificado por la Ley 741 de 2002. Artículo 2</b></p>
<p>Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.</p>	<p>Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.</p>

Como se puede deducir de la comparación de estas normativas, el precepto original de la Ley 131 de 1994 fue reformado por el artículo 2° de la Ley 741 de 2002 en los siguientes aspectos:

- **Número de votos para aprobar la revocatoria**

La Ley 131 de 1994 exigía para la procedencia de la revocatoria del mandato que esta fuera aprobada por *“un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria”*. Con la reforma, la aprobación requiere de *“la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria”*.

En ese orden de ideas, se disminuyó la regla de mayorías, por cuanto se pasó de ser una mayoría cualificada a una absoluta: la de quienes salgan a sufragar el día de la revocatoria.

En ese sentido, antes de la vigencia de la Ley 741 de 2002, si se emitían 1000 votos válidos, 600 como mínimo debían ser por el **SI**. Con la ley vigente, se requieren **501** votos.

- **Número total de votos de la revocatoria**

El número total de sufragios emitidos en la revocatoria, según el texto original de la Ley 131 de 1994, no podría ser *“inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario”*; por su parte, con la Ley 741 de 2002 este porcentaje se redujo *“al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”*.

En consecuencia, si en la jornada electoral en la que resultó electo el mandatario local o departamental, participaron un total de 1000 sufragantes, se requería que en la de la revocatoria salieran 600 como mínimo. Con la Ley 741 de 2002, se requiere que participen 550. De los cuales, se repite, **276** deben votar por el **SI**. En vigencia de la ley anterior se requería el voto afirmativo de **360** de los votantes.

- **Sujeto calificado para participar en la revocatoria**

Conforme con el texto original de la norma, únicamente podían sufragar *“quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde”*. Este requisito fue suprimido en el artículo 2° de la Ley 741 de 2002, en armonía con lo dispuesto en el artículo 1° de la norma en cita que excluyó esta exigencia.

Se tiene, entonces, que hasta este punto, la Ley 741 no hizo referencia a las razones o causas que pueden dar origen a la revocatoria del mandato

Ahora bien, el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, que la Ley 741 de 2002 no dijo modificar, por lo menos en forma expresa, dispone que:

“Artículo 65: **MOTIVACION DE LA REVOCATORIA.** 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**”.  
(Subrayas y negrillas fuera del texto)

En ese sentido, se tiene que el fundamento normativo para que en el artículo 1 de la resolución acusada estableciera que, en el encabezado del formulario, se indiquen las razones de la revocatoria está en la Ley Estatutaria 134 de 1994, que reguló los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, la revocatoria del mandato.

Por ende, no se puede aceptar el argumento de la demanda, según el cual, la Ley 741 de 2002 derogó el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, pues se repite, ni de forma tácita o expresa se puede concluir que el legislador estatutario reformó el artículo 65 transcrito.

No obstante lo anterior, la Sala considera importante referirse a las causas que pueden dar origen a la revocatoria del mandato, pues es importante determinar si, como lo afirma el demandante, solo en el incumplimiento del programa de gobierno puede sustentarse este mecanismo de participación.

### **3.2. La revocatoria del mandato: naturaleza jurídica**

El Constituyente de 1991, en su idea de transformar las costumbres políticas, afianzar el modelo de democracia participativa y reforzar el principio de soberanía popular, se dio a la tarea de crear mecanismos para hacer posible la participación efectiva del ciudadano en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Por tanto, a las manifestaciones de la democracia representativa se unieron instituciones de la democracia directa, a efectos de ahondar el principio de participación que la Constitución reivindica desde el preámbulo.

Es por ello que la jurisprudencia constitucional<sup>7</sup> ha señalado que la democracia participativa ha de entenderse como la alternativa entre la democracia directa y la representativa, para maximizar la soberanía popular y entender que los elegidos tienen un mandato imperativo.

Entre las diversas formas de participación ciudadana, el Constituyente se refirió expresamente a la revocatoria del mandato, no solo como un derecho fundamental de todo ciudadano, artículo 40, numeral 4 de la Constitución, sino como un mecanismo para hacerlo efectivo, artículo 103 de la Carta Política.

“El derecho a revocar el mandato forma parte no sólo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002

poder político”.<sup>8</sup>

En ese orden de ideas, la revocatoria del mandato se estatuye como un medio de control del ciudadano frente a quien ejerce el poder, a efectos de limitar y poner término a su mandato. De esa forma, la teoría del mandato libre, propio de la democracia representativa, se contrae para dar paso al mandato imperativo, que tiene en la revocación su mayor signo distintivo.

Según el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio *“constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido”*.

Para Manuel García Pelayo, la revocación del mandato es el *“derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria”*<sup>9</sup>.

Es decir, la revocatoria es una forma de destitución librada al voto popular y no a un órgano constituido, como lo pueden ser los jueces –en ejercicio de la acción penal-; el Congreso cuando realiza el juicio político a que se refieren los artículos 174 y 178 de la Constitución; o la Procuraduría General, cuando ejerce el poder disciplinario, artículo 277, numeral 6 de la Carta.

En las Constituciones de Colombia, Venezuela o Bolivia, entre otros Estados, la decisión de revocatoria está librada a los ciudadanos, por su parte, en otros Estados, esa decisión la toman las corporaciones de elección popular, como sucede en Costa Rica, en donde son las cámaras o asambleas las que asumen esta competencia. Es decir, la revocatoria no la toma directamente el ciudadano – en la doctrina se habla desde abajo- sino el órgano que lo representa, como una manifestación clara de la democracia representativa, es decir, desde arriba.

La figura en Latinoamérica se introduce especialmente para afianzar los procesos de descentralización y como una respuesta a las demandas de mayor

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

<sup>9</sup> Cfr. GARCIA-PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, 1a. Edición, Madrid, Ed. Alianza Universidad Textos y Alianza Editorial, 1993. Pág 636.

participación del ciudadano en las decisiones que le conciernen, así como una respuesta coyuntural a las crisis políticas que se presentan en estos Estados<sup>10</sup>.

Según el Estado de que se trate, hay diversidad de tratamiento frente a los funcionarios que pueden ser sujetos de la revocatoria. En su gran mayoría la figura se aplica para los mandatarios locales y, en escasas ocasiones, para el Presidente de la República y/o las corporaciones de elección popular. En Colombia solo opera para alcaldes y gobernadores.

Las causas que pueden dar origen a la revocatoria, en los términos de la doctrina y las legislaciones del derecho comparado, van desde el voto programático; los actos de corrupción; pérdida de legitimidad y/o violación de los derechos humanos.

Así, por ejemplo, en Ecuador la causal para que operara el mecanismo era el incumplimiento del programa de gobierno y la corrupción declarada por sentencia judicial. En 2008 se pasa a una medida que se podía adoptar sin una causal específica. En 2011 se reformó nuevamente la legislación para indicar unas causales puntuales, entre ellas, el incumplimiento del programa y la violación de normas sobre participación ciudadana<sup>11</sup>.

En Perú la revocatoria se puede generar por corrupción –no requiere sentencia judicial- e incumplimiento del mandato. En Venezuela las causales son la insatisfacción general y el incumplimiento del mandato<sup>12</sup>.

En los Estados Unidos, por su parte, 26 Estados consagran la posibilidad de la revocatoria del mandato y algunas municipalidades han extendido la figura para funcionarios de carácter administrativo. La figura se empezó a discutir después de la terminación de la guerra civil, en donde ciertos grupos populares en razón de los grados de corrupción gubernamental y la falta de representatividad de las instituciones del gobierno, presionaron por la aprobación de iniciativas populares y referendos para lograr la destitución del gobernante de turno antes de la terminación de su mandato.

---

<sup>10</sup> Welp, Y. y Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), Universidad del Rosario. pp. 169-192

<sup>11</sup> Ob cit.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

En Dakota del Sur en 1898 se aprobó por primera vez un referéndum de iniciativa y de protesta. Los Angeles en 1902 incluyó por primera vez la iniciativa y el referendo de destitución<sup>13</sup>.

En algunos Estados como Wisconsin se aplica directamente la norma constitucional sobre revocatoria, en Alaska, por el contrario, se exige de la reglamentación o desarrollo de la norma constitucional.

En Europa la figura de la revocatoria no es muy común y en donde existe está consagrada para los órganos colegiados de elección popular: Liechtenstein, algunos *lander* de Alemania, como Berlín y Baden-Württemberg, y en seis cantones de Suiza. En aquellos Estados en donde no se consagra, es porque se mantiene la idea del mandato representativo, en donde una vez se produce la elección el elegido representa a la Nación o al pueblo soberano y, por tanto, no están sometidos a control distinto que la aprobación de la gestión en las urnas cuando se llame nuevamente a elección.

En ese sentido, y después de este recorrido por la regulación de la figura en algunos Estados, se pregunta la Sala, ¿en el caso colombiano la revocatoria del mandato solo es procedente por el desconocimiento del voto programático?

Una respuesta a este interrogante, permite afirmar que en razón de la regulación que hizo la Constitución de 1991, no se puede sostener válidamente que este mecanismo de participación esté asociado exclusivamente al voto programático.

Si bien el artículo 259 de la Carta preceptúa que quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato, de dicho precepto no se puede concluir, sin más, que la revocatoria, como mecanismo de participación, solo proceda para materializar esta clase de voto.

Es verdad que el legislador estatutario al regular el voto programático, Ley 131 de 1994, generó como consecuencia de su desconocimiento la revocatoria, pero no por ello se puede afirmar que este mecanismo de participación ciudadana solo proceda en nuestro ordenamiento por el desconocimiento del programa de gobierno, en los términos del artículo 259 constitucional, pues ha de entenderse

---

<sup>13</sup> <http://aceproject.org/main/espanol/es/esc01c.htm>.

que esta es una de las causas que le pueden dar origen, pero no la única.

En efecto, si la revocatoria es entendida como un derecho del ciudadano que le permite el control en el ejercicio del poder, nada obsta para que los electores en ejercicio de aquel, puedan restringir el mandato por causas diversas al desconocimiento del programa de gobierno, en donde el Constituyente dejó al criterio del legislador la reglamentación correspondiente, artículo 103, inciso 2.

Si se hace una lectura minuciosa de la Ley 134 de 1994, que desarrolló los distintos mecanismos de participación, encontramos que el legislador nunca se comprometió con adscribir la revocatoria al cumplimiento del programa de gobierno, es decir, con el voto programático.

El artículo 6 de la Ley 134 de 1994, definió la revocatoria como un “*derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde*”, sin que en esta definición se entienda o pueda deducirse atada al llamado voto programático, pues se repite, la revocatoria es ante todo un derecho de participación política del ciudadano que en su base expansiva, exige una regulación del legislador.

No se desconoce que la Ley 131 de 1994, solo desarrolló el voto programático, pero ello obedece a que ese era su objeto de regulación en cumplimiento de la regla de la unidad de materia del artículo 158 constitucional, sin que se pueda argüir que precisamente el fundamento de la revocatoria se encuentre en esta normativa o en el voto programático.

Cuando la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, en referencia expresa al artículo 65 que dispone que en el formulario para la revocatoria se deben señalar las razones para la revocatoria, **bien por incumplimiento del programa de gobierno o por insatisfacción general**, concluyó que estas eran válidas y que se ajustaba a la Constitución indicar con claridad el motivo de la revocatoria a efectos que los ciudadanos pudieran discernir sobre el particular.

Se dijo expresamente en el mencionado fallo:

“7.3 Por su parte, el artículo 65 del proyecto, establece en relación con

la motivación de la revocatoria, que el formulario de solicitud de convocatoria a la votación respectiva, deberá contener las razones que la fundamentan, las cuales pueden radicar en la insatisfacción general de la ciudadanía o en el incumplimiento del programa de gobierno.

La Corte considera constitucional esta disposición, en cuanto dicha exigencia es parte esencial del mecanismo de la revocatoria, pues no podría entenderse que se pretendiera conseguir el apoyo popular para llevar a cabo una convocatoria a votación para revocar un mandato, sin conocer los motivos que fundamentan dicha solicitud.

La exigencia legal de que el formulario de solicitud exprese los motivos por los cuales se convoca a la votación es razonable y ajustada a la Constitución, por cuanto fija el contenido y las causas para que los ciudadanos puedan ejercer efectiva y eficazmente el control político. Las causales que se señalan en la norma son válidas, ya que constituyen las verdaderas expresiones del sentimiento popular del elector en relación con el elegido, cuando éste o incumple su programa de gobierno -para el caso del voto programático- o genera un sentimiento de insatisfacción general en los ciudadanos".<sup>14</sup>

No se puede desconocer que la misma jurisprudencia constitucional ha indicado que el principio democrático tiene una dimensión universal y expansiva, la primera referida a que todos los ámbitos, es decir, tanto los públicos como los privados deben ser irradiados, permeados por este. El segundo, en concordancia con el carácter universal, hace alusión a que de un modo progresivo y cada vez más exigente, aquel debe estar presente en el quehacer público y privado<sup>15</sup>.

En ese sentido, y bajo las dimensiones antes reseñadas, la Sala considera que el derecho político de control, bajo la forma de revocatoria del mandato no puede limitarse, entonces, al desconocimiento del programa de gobierno, como lo pretende el demandante, porque es posible que este se dé por causas diversas a aquel, como de hecho sucede en la mayoría de Estados en donde la figura se consagra: *por la pérdida de legitimidad y confianza del elector en su mandatario*.

Es ineludible entender, como lo hizo el legislador estatutario en la Ley 134 de 1994, que este mecanismo de participación puede proceder cuando exista, por ejemplo, una insatisfacción general con el gobernante de turno, lo que sin lugar a dudas abarca una serie de circunstancias que no necesariamente tienen que estar asociadas al cumplimiento del programa de gobierno.

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994

<sup>15</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994

Los ciudadanos, en ese orden, tienen derecho a ejercer el control sobre el mandatario, sin que indefectiblemente ese derecho pueda circunscribirse única y exclusivamente a la observancia de la plataforma propuesta en las elecciones, pues precisamente el legislador amplió la participación en este mecanismo a quienes no intervinieron en la elección respectiva, pero quienes se ven afectados por las acciones u omisiones del alcalde o gobernador en el ámbito de su territorio.

En este sentido, se considera que el mandatario de turno una vez electo gobierna para todos y no únicamente para quienes votaron por él, razón por la que todos los residentes en el respectivo ente territorial pueden ejercer control sobre sus actuaciones, con las que puede ganar o perder legitimidad y confianza por parte no solo de sus electores sino de las personas que son destinatarias de sus decisiones.

En ese orden de ideas, considera la Sección que una interpretación restringida del derecho político en comento, resultaría contraria, se repite, a los rasgos de universalidad y de expansión del principio democrático, base fundamental de la democracia participativa que identifica el modelo de Estado que ideó el Constituyente de 1991. Se insiste que la revocatoria del mandato no puede verse de forma aislada y solo en relación con el voto programático.

No se desconoce que el texto de la Ley 131, utiliza expresiones como “*Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes*”, artículo 11, la que fue reproducida por la Ley 741 de 2002, artículo 2, sin que se pueda concluir, con fundamento en una interpretación literal de la normativa, que la revocatoria solo procede en relación con dicho voto, pues se repite, el objeto de dicha ley era exclusivamente regular el denominado voto programático y, en consecuencia, esa interpretación por restrictiva y literal no puede ser de recibo.

Si bien es cierto en sentencia C-179 de 2002, la Corte Constitucional señaló que la revocatoria del mandato estaba relacionada directa y únicamente con el voto programático y que no se podía aceptar causas diversas para su procedencia. Aseveró el Tribunal Constitucional en esa providencia:

“La revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que

resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución. Sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano tiene la posibilidad inmediata manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local. Obviamente, la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático, delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía. Este se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante. La revocatoria no es ni puede llegar a ser simplemente el medio para anticipar las elecciones, propuesto por los opositores del mandatario. Quiso el constituyente que se gobernara para alcanzar ciertas metas y que los mandatarios locales fueran responsables de toda la dinámica colectiva que permitiera lograrlas dentro de la división política territorial a su cargo, e instituyó para ello el mecanismo de la revocatoria como medio de control de esta responsabilidad. Carente de su objetivo constitucional relativo a la efectiva realización de la propuesta política que sacó avante la candidatura del alcalde o gobernador, se desvirtúa por completo y pierde legitimidad”.

No obstante, esta aseveración fue un dicho al pasar u *obiter dicta*, pues en nada afectó la *ratio* de la decisión que en esa providencia se adoptó, dado que las normas en análisis no hacían referencia a las causas que podían dar origen a la revocatoria y porque la misma providencia, a reglón seguido, se refirió al artículo 65 de la Ley 134 de 1994, sin hacer ningún control de constitucionalidad, precepto que señala las causas en el formulario que debe entregar la Registraduría, para precisar que:

“Esta norma de carácter estatuario, **que no ha sido reformada**, prescribe que las razones que fundamentan la revocatoria se refieren a la “insatisfacción general de la ciudadanía” y no a la de los electores del mandatario, y resulta por lo tanto armónica con la nueva posición que adopta la jurisprudencia”. (negrilla fuera de texto)

Esa nueva posición jurisprudencial –a la que alude la providencia para no llamar a equívocos-, hacía referencia a que **todos** los ciudadanos que hagan parte del censo electoral del ente territorial en donde la revocatoria se efectúa, pueden participar en la jornada electoral y no como se había entendido antes, es decir, a quienes lo hicieron cuando se eligió al respectivo mandatario, sentencias C-011 y C-180 de 1994.

Entonces, contrario a lo que afirmó el Tribunal Constitucional en la providencia reseñada, si se concibe la revocatoria del mandato como un instrumento, se repite, de control y un derecho político, del que es titular el ciudadano para exigir de manera responsable no solo el cumplimiento de las promesas electorales sino

la observancia, entre otros, de todos los principios que rigen la función pública, los cuales tienen por finalidad el bienestar general, le es dable a los ciudadanos llamar a las urnas cuando considere que hay una insatisfacción general frente al mandatario local o departamental, la que solo se podrá corroborar o no en los resultados de la revocatoria.

Se insiste, la revocatoria debe entenderse como un juicio o control de carácter político y no jurídico, por lo que no se puede pretender como sucede en las causas jurídicas, el respeto a ciertos principios como el de la legalidad, mediante el establecimiento de causales previamente determinadas y claramente definidas que no den lugar a dudas sobre su campo de aplicación.

En este caso, es el ciudadano quien en ejercicio de su derecho a participar y controlar el ejercicio del poder, decide llamar a las urnas para determinar si el gobernante de turno debe dejar su mandato antes del período para el cual fue electo, por causas diferentes al incumplimiento del programa de gobierno.

Es por ello que a una decisión que es netamente política -revocar el mandato-, no se le pueden establecer parámetros para su aplicación, como lo sería precisar qué debe entenderse por insatisfacción general, pues como el legislador no fijó elementos para su comprensión, serán directamente los ciudadanos que promuevan la correspondiente revocatoria los que le den el contenido a esta causal, al explicar en qué fundamentan su llamado a revocar el mandato, lo que a su vez permitirá que por las mismas razones no se pueda volver a convocar a la ciudadanía, si la primera citación no prospera.

Restringir este derecho y medio de control, bajo la idea que será utilizado por los contradictores o la oposición para anticipar las elecciones para reintentar ganar el espacio que perdieron, no solo implicaría hacer uso de uno los argumentos que han utilizado los detractores de la figura de la revocatoria en términos generales, quienes además agregan la inestabilidad institucional que causa esta clase de mecanismos, sino limitar su ámbito de aplicación y desconocer que el Constituyente de 1991 dotó al ciudadano de controles para decidir finalmente si un mandatario local debe continuar o no.

Se recuerdan aquí las palabras de Alexander Hamilton quien no era partidario de la revocatoria al afirmar que esta "... convertiría a los legisladores en esclavos de

los caprichosos humores de los ciudadanos.”<sup>16</sup> Es precisamente en pensamientos como este que se busca restringir la aplicación e interpretación de esta figura.

La revocatoria debe entenderse desde su cariz positivo, como una refrendación del mandato, en procura de hacer efectiva la democracia participativa. Sin que pueda argüirse la incapacidad o la falta de educación del ciudadano para la toma de las decisiones que lo puedan afectar.

Es cierto que el ejercicio pleno de la democracia implica principalmente un ciudadano educado, conocedor de sus derechos y capaz de participar de forma libre y autónoma en las decisiones que le conciernen, en ello el Estado y la sociedad tienen una alta responsabilidad y compromiso, sin embargo, bajo la idea de la falta de cultura ciudadana no se puede limitar el ejercicio de los derechos y medios de control político que fueron diseñados por el Constituyente, pues bajo esa misma lógica se podrían establecer restricciones impensables al derecho a elegir que se ha reconocido a todos como uno de los fundamentos del sistema democrático, restringido únicamente por razones de edad o limitación a los derechos políticos.

El profesor BOBBIO sobre este particular afirmaba: *“cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho.”*<sup>17</sup>

Por tanto, en manos de los ciudadanos está la decisión de revocar o no el mandato, el que puede tener como fundamento no solo el incumplimiento o inobservancia del programa con el que se eligió a un mandatario sino la insatisfacción que se pueda tener frente al desempeño del burgomaestre de turno, quien si bien puede estar cumpliendo el programa de gobierno, también podría estar desconociendo otros aspectos que el ciudadano considera importantes en la gestión que se está desarrollando, perdiendo para el efecto su legitimidad y falta de confianza.

---

<sup>16</sup> Ob cit, en referencia a Spivak, 2004, p. 22.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. México: 2003. P. 35.

Es por ello que insiste la Sala que en el formulario en el que se solicita la revocatoria debe expresarse cuál es la razón de la revocatoria y explicar a los ciudadanos brevemente lo que la origina, para que estos conozcan las razones por las que están llamados a las urnas y decidir si presentarán su apoyo o no al mandatario de turno.

Para finalizar es importante advertir que desde 1996 y hasta el 2013, de las más de 90 solicitudes de revocatoria, solo 44 de ellas llegaron a las urnas, pero ninguna ha prosperado porque no se ha logrado el número de votos exigidos para el efecto<sup>18</sup>. De estos procesos revocatorios la causal que con más frecuencia se emplea es la insatisfacción general de la ciudadanía.

Fuerza concluir de lo expuesto que no existe razón alguna para declarar la nulidad de la expresión “*por insatisfacción general*” que emplea el artículo 1 del acto acusado, razón por la que se denegará la pretensión del actor.

**4. El legislador no eliminó los requisitos a los que se refería el artículo 64 de la Ley 134 de 1994: el que algunas de las exigencias para las iniciativas normativas no se puedan requerir para la revocatoria del mandato, por ser incompatibles con la naturaleza de estas, no implica la derogación de aquellas que resultan necesarias para que se pueda hacer efectivo el derecho y medio de control de la revocatoria**

#### **4.1. La apariencia de pronunciamiento**

El demandante considera que de una lectura sistemática de las Leyes 131 y 134 de 1994, como de la Ley 741 de 2002, la revocatoria del mandato no requiere agotar los requisitos contemplados para las iniciativas legislativas y normativas, como expresamente lo exigía el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, por cuanto la Ley 741 de 2002 eliminó esa remisión. A igual conclusión arribó la Registraduría del Estado Civil, con la cual no concuerda la Sala como pasa a explicarse.

El artículo 64 de la Ley 134 de 1994, en relación con la revocatoria del mandato preveía que esta se efectuaría “*Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas*”.

---

<sup>18</sup> <http://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-del-mandato,615-.html>

Para comprender el alcance de los textos en que se fundamenta la demanda, a continuación se presenta un cuadro comparativo de los preceptos.

<b>Texto de la Ley 131 de 1994 [artículo 7°]</b>	<b>Texto de la Ley 134 de 1994 [artículo 64]</b>	<b>Texto modificado por el artículo 1 de la Ley 741 de 2002</b>
<p>La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <p>1o. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>2o. <b>Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos</b> que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.</p> <p>PARAGRAFO. La Registraduría de la respectiva entidad</p>	<p><b>Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas,</b> un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.</p> <p>La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a</p>	<p>La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <p>"1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.</p> <p>"2. <b>Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos</b> en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido". (negrilla fuera de texto)</p>

<p>territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones. (negrilla fuera de texto)</p>	<p>partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>PARAGRAFO. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones. (negrilla fuera de texto)</p>	
--	---	--

En el auto de 15 de noviembre de 2013, por medio del cual se resolvió la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, el Consejero Ponente manifestó que, en su criterio, el legislador estatutario modificó los requisitos en cuanto a la votación y a los titulares para solicitar la revocatoria y su procedencia, pero no las formalidades que la iniciativa popular debía cumplir.

En otros términos, se afirmó que la Ley 741 de 2002 **no derogó expresamente ni tácitamente** el encabezado de artículo 64 de la Ley 134 de 1994, porque el mencionado mecanismo debe agotar determinados requisitos para hacerlo exigible y, en consecuencia, debe revisarse qué exigencias para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, se pueden requerir.

La Sala concuerda con lo que en su momento expuso el ponente en la mencionada providencia, pues revisada la normativa que rige el tema, como lo propone el demandante y, concretamente los antecedentes legislativos que dieron origen a la Ley 741 de 2002, en especial la exposición de motivos, así como las ponencias para los debates en Senado y Cámara<sup>19</sup>, no se encuentra alusión alguna a la intención del legislador de modificar los requisitos de los formularios u otras decisiones para hacer efectivo el derecho a la revocatoria del mandato.

En efecto, no se halla evidencia alguna que el legislador eliminara para efectos de la revocatoria del mandato los requisitos contemplados para las iniciativas

<sup>19</sup> Gacetas del Congreso de la República No. 325; 393 de 2000, 141, 247, 267, 285 y 332 de 2001.

legislativas y normativas previstas en los artículos 11 y siguientes de la Ley 134 de 1994, los cuales serán objeto de análisis más adelante.

Es cierto que siempre se expuso la necesidad de disminuir o simplificar los requisitos para la procedencia del mencionado mecanismo, en cuanto a los porcentajes de votación y los ciudadanos llamados a votar, **pero no frente a las exigencias previas a la convocatoria o las atribuciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil**, requisitos que, en los términos del artículo 64 de la Ley 134 de 1994, hacen referencia, entre otros, a las formalidades del formulario para solicitar la revocatoria; de las firmas de apoyo a la solicitud; de la nulidad o invalidez de estas; de los muestreos, entre otros.

Según se concluye del análisis de los antecedentes legislativos de la Ley 741 de 2002, hasta la discusión en tercer debate en la Cámara de Representantes, siempre se habló de la modificación de los artículos 7 y 11 de la Ley 131 de 1994.

En el transcurso del tercer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta 33 de mayo 30 de 2000<sup>20</sup>, se acordó modificar el título del proyecto, para aclarar que la iniciativa también hacía alusión a la Ley 134 de 1994, en sus artículos 64 y 69, que fijaban los requisitos de la revocatoria del mandato, en alusión a los porcentajes y votación necesarias para su procedencia. Sin embargo, no hubo mención específica a la eliminación de los requerimientos previos para la procedencia de ese mecanismo de participación.

La sentencia de la Corte Constitucional que efectuó la revisión previa del proyecto de ley estatutaria que dio origen a la Ley 741 de 2002, C-179 de 2002<sup>21</sup>, sí hizo referencia expresa a la eliminación de los requisitos previos, para señalar que se ajustaba a la Constitución, porque tales requerimientos no se ceñían plenamente a la naturaleza de la revocatoria.

En efecto, se lee en la mencionada providencia:

“Finalmente la Corte aprecia que el artículo que se examina elimina el requisito al que se refiere actualmente el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, según el cual previamente a la solicitud de convocatoria formulada

<sup>20</sup> Ver. Gaceta del Congreso 285 de 2001

<sup>21</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 2000.

a la Registraduría Nacional, es menester "el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas". Esta simplificación de exigencias se acomoda plenamente a la Constitución, pues los requisitos a que alude el artículo 64 mencionado, por no ser específicamente diseñados para la solicitud de convocatoria a revocatoria de mandato, sino ideados especialmente para otros procesos participativos como lo son las iniciativas legislativas y normativas, resultan ciertamente de confusa aplicación al caso de la solicitud de revocatoria. Por ello entran y dificultan la eficacia de este mecanismo de participación. En tal sentido, el que el legislador haya decidido eliminarlos, contribuye a la vigencia y efectividad del modelo constitucional de democracia participativa y fortalece el principio expansivo y universalizador de la misma."

Esta conclusión del Tribunal Constitucional se hizo previa al análisis del articulado del proyecto de ley, sin consideración alguna a los antecedentes legislativos ni a los requisitos que en concepto de esa Corporación resultaban innecesarios o contradictorios con el mecanismo de participación en estudio, para arribar a la conclusión según los cuales ellos no eran necesarios y, por demás, que hacían engorroso el trámite de la revocatoria.

Pese a la afirmación que hizo la Corte Constitucional en el mencionado fallo, la Sala debe afirmar que, como la referencia que hizo el órgano de control constitucional no tuvo incidencia en la decisión que tomó en la parte resolutive, porque ha de reconocerse que aquella se hizo frente a la normativa objeto de revisión -expresamente los dos artículos del proyecto de ley-, y la eliminación que aquí se discute no fue expresa y, por ende, no fue objeto del estudio que se exige para determinar no solo una derogación, como lo aseveró el Tribunal sino la constitucionalidad misma.

Para que aquella se entendiera vinculante, considera la Sección que le correspondía al Tribunal Constitucional realizar un análisis de cada uno de los requisitos a los que aludía el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, para arribar a la determinación según la cual ellos, "*...por no ser específicamente diseñados para la solicitud de convocatoria a revocatoria de mandato, sino ideados especialmente para otros procesos participativos como lo son las iniciativas legislativas y normativas, resultan ciertamente de confusa aplicación al caso de la solicitud de revocatoria. Por ello entran y dificultan la eficacia de este mecanismo de participación*".

En ese orden, pese a la apariencia de pronunciamiento sobre la eliminación de las exigencias que deben ser agotadas para que se materialice la revocatoria, en la

medida en que no se produjo un análisis de cada uno de ellos para arribar a la conclusión sobre la constitucionalidad de su eliminación, se considera que el mencionado fallo contiene lo que se ha denominado una cosa juzgada aparente<sup>22</sup>.

Esta figura se presenta cuando se declara la exequibilidad de una disposición, pero revisada la parte motiva de la misma no hubo un análisis del respectivo contenido normativo. En consecuencia, aceptar que hubo pronunciamiento se convertiría en una denegación de justicia y en una elusión de la responsabilidad del juez, en este caso, del constitucional, al dar por ajustado a la Carta Política un precepto que en la realidad no ha sido examinado.

En efecto, si se hace una revisión minuciosa del texto de la sentencia C-179 de 2002, la Corte, en relación con la eliminación de los requisitos del artículo 64 de la Ley 134 de 1994, se limitó, como se deduce de la transcripción que se efectuó en páginas anteriores, a señalar que ellos eran de confusa aplicación, de allí que fuera constitucional su eliminación, sin exponer razón alguna para sustentar el aserto sobre la derogación. No existe una sola consideración, distinta a que aquellos no fueron diseñados específicamente para la revocatoria y de allí su complejidad para que fueran usados en esta, para determinar que los mismo fueron eliminados.

Por tanto, la Sala considera que al no existir un pronunciamiento expreso sobre cada uno de esos requisitos y su compatibilidad con el mecanismo de la revocatoria, se generó una apariencia de cosa juzgada constitucional, y, en consecuencia, el juez contencioso está facultado para analizar si hubo o no la derogación que alega el demandante.

A continuación se determinará si hubo una derogación de los requisitos previos a la convocatoria y, si se llega a la conclusión que aquella no se produjo, se examinará cuáles de los enunciados en los artículos 10 a 27 de la Ley 134 de 1994 se pueden aplicar al mecanismo de la revocatoria, por ser compatibles con su naturaleza jurídica.

#### **4.2. El fenómeno de la derogación normativa**

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-096 de 2003 y C-220 de 2011, entre otras.

Para efectos de este estudio, es necesario advertir que los artículos 71 y 72 del Código Civil, regulan la figura de la derogación de las normas y la clasifica en **expresa y tácita**. Existe una tercera categoría que se denomina **orgánica** que fue explicada por la Corte Constitucional en la sentencia C- 159 de 2004, en referencia al artículo 3 de la Ley 153 de 1887.

En la **derogación expresa** el legislador determina de manera clara y precisa los artículos que serán excluidos del ordenamiento jurídico, razón por la que el intérprete u operador jurídico no debe hacer ningún esfuerzo para determinar la pérdida de vigencia del precepto que se deja fuera de aquel.

La **derogación tácita** implica que por la entrada en vigencia de la nueva ley se presenta una disconformidad con disposiciones de la anterior. Esa contradicción entre la norma anterior y la nueva, precisa la intervención del intérprete u operador jurídico para fijar la exégesis que la haga compatible, funcional y coherente con el sistema.

Sobre esta clase de derogatoria la Corte Constitucional ha precisado que el legislador no puede hacer en todos los casos una labor de rastreo para determinar qué normativa quedará excluida del ordenamiento jurídico ante la entrada en vigencia de una nueva.

“la derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas”.<sup>23</sup>

La **derogación orgánica** hace referencia a una regulación integral de una materia por una nueva ley.

Lo expuesto sobre el concepto de derogatoria, en concordancia con lo que se avanzó en precedencia sobre los antecedentes legislativos de la Ley 741 de 2002, lleva a la Sala a persistir en la conclusión según la cual no se puede afirmar que el artículo 1 de esta ley, **derogó expresamente** la totalidad del texto del artículo

---

<sup>23</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-025 de 1993.

64 de la Ley 134 de 1994 pues, se repite, no hay una referencia explícita a la que dicho precepto quedaba sin efectos.

Tampoco puede afirmarse que hubo una derogación tácita, pues, lo primero que advierte la Sala es que para que esta figura se presente, se requiere de la existencia de una contradicción, de una discrepancia entre la nueva normativa y la que regía con anterioridad la materia. Hecho que no se evidencia de la simple lectura de la Ley 741 de 2002.

En esa línea, para determinar si hubo o no la eliminación que se alega, lo procedente es efectuar un estudio de cada uno de los mencionados requisitos con las modificaciones que introdujo la Ley 741 de 2002, lo cual a su vez permitirá determinar su compatibilidad con el mecanismo de la revocatoria, pues precisamente a partir de la promulgación de esta ley, el demandante alega que el artículo 64 de la Ley 134 de 1992 fue derogado.

El examen se impone, por cuanto corresponde al intérprete buscar el verdadero sentido de las normas y hacer uso de los principios de conservación del derecho y su efecto útil, para evitar conclusiones que puedan resultar contrarias no solo a los derechos de los ciudadanos, en este caso, el ejercicio material a la participación política, sino en contra del mismo principio democrático, al dar por excluidos del ordenamiento preceptos que el legislador no quiso ni buscó eliminar.

Por tanto, la Sección considera pertinente analizar qué requisitos de los regulados en la Ley 134 de 1994 están vigentes y son compatibles con el mecanismo de la revocatoria del mandato, después de su modificación en la Ley 741 de 2002, y, por ende, en aras de no dejar huérfano este mecanismo de participación de los elementos necesarios para su efectiva realización, pues sea pertinente decirlo de una vez, de admitir que no existe normativa que regule la forma de hacerlo efectivo, este no se podría realizar en la práctica, ante la ausencia de una regulación de carácter legal sobre los requisitos formales para diferenciarlos de los sustanciales referidos a los porcentajes de votación- para ponerla en marcha.

A continuación se presenta un estudio de las normas del título II de la Ley 134 de 1994, para indicar i) si están vigentes, ii) si ese ese orden, se pueden aplicar al mecanismo de la revocatoria después de la modificación que introdujo la Ley 741

de 2002; iii) su relación con el acto acusado, para finalmente iv) determinar su compatibilidad o no con la naturaleza del mecanismo de participación en análisis.

**TITULO II  
INSCRIPCION Y TRAMITE DE LAS INCIATIVAS LEGISLATIVAS Y  
NORMATIVAS Y DE LA SOLICITUD DE REFERENDOS.**

**CAPITULO 1**

**Inscripción de la iniciativa legislativa y normativa y de la solicitud de referendo.**

**Artículo 10º.- Los promotores y voceros.** Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, cumpliendo con este requisito, podrán también ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos.

Además del cumplimiento de los requisitos exigidos en el inciso 1º, en el caso de las organizaciones, partidos o movimientos políticos, la iniciativa legislativa y normativa y la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea, congreso o convención por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija.

Deberán constituirse en comité e inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, y elegirá el vocero, quien lo presidirá y representará.

Si el promotor es la misma organización, partido o movimiento, el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que éstas designen para tal efecto.

En el caso de que la iniciativa legislativa sea presentada por un grupo de concejales o de diputados, el comité será integrado por cinco de ellos, en uno y otro caso, quienes elegirán a su vocero. Por el sólo hecho de ser concejal o diputado se podrá ser promotor.

Es claro que si se confronta esta norma con los artículos 1 y 2 de la Ley 741 de 2002, transcritos en otros acápite de esta providencia, se evidencia que estos señalan que para que proceda la revocatoria se requiere que medie un escrito "*...ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido*".

En ese orden, no se cree necesario que este mecanismo de participación, para su procedencia, requiera de la constitución de un comité de promotores o voceros, en los términos del artículo transcrito, pues se considera suficiente que se presente el escrito al que se refiere la Ley 741 de 2002, sin que para ello previamente se deba demostrar la creación de los mencionados comités, no solo porque a ellos no se refirió el precepto sino porque este requisito hace engorroso y limitante el ejercicio del derecho a la revocatoria.

Basta con que un ciudadano o grupo de ellos decida hacer uso de su derecho político de control para que el Estado, a través de la Registraduría, tome las medidas para su materialización.

Es evidente que en materia de iniciativas normativas y de referendo dicho comité se justifica, por cuanto la iniciativa popular, como una forma de control y de participación en el quehacer público, requiere en los términos de los artículos 154 y 155 constitucional, un ejercicio colectivo de participación. En otros términos, para que la iniciativa popular se haga efectiva, necesita de un número mínimo de ciudadanos que la propongan, pues este medio de participación no se pueda ejercer en forma individual.

En ese sentido, se repite, el artículo 10 de la Ley 134 de 1994 no aplica a las revocatorias del mandato de alcaldes y gobernadores.

**Artículo 11º.- El formulario para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas o de solicitudes de referendo.** El formulario para la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud del referendo, será elaborado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, de conformidad con las instrucciones que sobre la materia imparta el Consejo Nacional Electoral, y deberá ser entregado gratuitamente a quien lo solicite. En este formulario deberá aparecer, en lugar visible, el número de firmas que deberán ser recogidas para que los promotores puedan presentar e inscribir la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo y la advertencia de que cualquier fraude en el proceso de recolección de firmas será castigado penalmente.

Esta previsión es totalmente aplicable a la revocatoria del mandato, pues precisamente el formulario que regula esta norma, se ajusta al escrito al que se refiere el artículo 2 de la Ley 741 de 2002, al indicar que ante la Registraduría Nacional del Estado Civil debe mediar una solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial, entiéndase formulario, que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de

votos que obtuvo el elegido.

Es decir, corresponde a la Registraduría garantizar que los ciudadanos puedan tener acceso a un formulario para la recolección de firmas para materializar la revocatoria del mandato, con una indicación clara de cuántas firmas se requieren para que pueda ser convocado y con unos contenidos mínimos, los cuales en el caso del formulario para la revocatoria, se refiere a su encabezado y casillas a la que alude el artículo 1 de la resolución acusada<sup>24</sup>.

Por tanto, debe concluirse que este precepto se ajusta plenamente al mecanismo de revocatoria, hecha la salvedad a las referencias frente al comité promotor y a los voceros.

Igualmente, es preciso indicar que esta normativa es el sustento del artículo 1 del acto acusado.

**Artículo 12º.- Requisitos para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas de solicitudes de referendo.**

Al momento de la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de un referendo, el vocero del comité de promotores deberá presentar el formulario que le entregó la Registraduría del Estado Civil correspondiente, diligenciado con la siguiente información:

- a. El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la Registraduría correspondiente.
- b. La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma.
- c. En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado.
- d. En el caso de iniciativas legislativas y normativas o de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción.
- e. El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan

<sup>24</sup> Artículo 1. Encabezado. Donde se indique las razones que fundamentan la solicitud revocatoria, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.

Cinco columnas. La primera columna corresponde a la fecha; en la segunda se registrarán los nombres y apellidos completos de los adherentes; en la tercera columna los números de las cédulas de ciudadanía; en la cuarta la dirección y, en la quinta las firmas.

En los formatos de adhesión no se admitirán espacios en blanco, enmendaduras, tachaduras u otras fallas que puedan permitir el cambio del objeto a que se refiere la solicitud. Cuando se cometa un error se hará la nota o salvedad correspondiente al final de la hoja.

estos procesos.

f. En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición.

g. Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo.

**Artículo 13º.- Redacción de iniciativas populares legislativas y normativas.** Toda iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública debe estar redactada en forma de proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, según el caso, y referirse a una misma materia.

De la lectura de estos dos preceptos, se puede concluir sin mayores elucubraciones que no aplican para las revocatorias del mandato, pues se refieren en forma específica a las iniciativas normativas y de referendo que por su naturaleza y forma, no tienen razón de ser frente al mecanismo en estudio.

**Artículo 14º.- Registro de iniciativas legislativas y normativas y de solicitudes de referendo.** El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las iniciativas legislativas y normativas así como a las solicitudes de referendo, con el cual indicará el orden en que éstos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. Así mismo, llevará un registro de todas las iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo inscritas, e informará inmediatamente del hecho a la corporación correspondiente **o, en el caso de la revocatoria del mandato, a la persona involucrada**, e informará trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso. (Negrilla fuera de texto).

Como se deduce del texto de esta normativa, es claro que ella se aplica íntegramente a la revocatoria del mandato, pues la Registraduría debe llevar el registro de revocatorias, así como informar, una vez se haga la correspondiente entrega del formulario, al mandatario contra el que se dirige, en un término que no puede sobrepasar los 5 días, como lo indica el artículo 66 de la Ley 134 de 1994.

**Artículo 15º.- Efectos de la inscripción.** La inscripción de iniciativas populares legislativas y normativas ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, no impide que la respectiva corporación pública decida sobre tales materias en el mismo sentido o en sentido distinto al de la iniciativa popular legislativa y normativa. Si así lo hiciere, deberá indicar expresamente si su decisión concuerda o contradice la iniciativa, así como los motivos que tuvo para ello.

Es fácil deducir del texto de esta norma, que ella solo puede ser aplicable a las iniciativas populares y no a las de revocatoria del mandato.

## CAPITULO 2

### **Trámite de la iniciativa legislativa y las solicitudes de referendo**

#### **Artículo 16º.- El formulario para el trámite de iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo.**

El documento sobre el cual firmarán los ciudadanos que apoyan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo, deberá ser un formulario diferente a aquel con el cual se efectuó la inscripción en la Registraduría correspondiente y contendrá cuando menos la siguiente información:

- a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la iniciativa legislativa y normativa o a la solicitud de referendo.
- b) La información requerida en el formulario presentado para la inscripción de la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo, de conformidad con los Artículos 11 y 12 de la presente ley.
- c) El resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes a leerlo antes de apoyarlo.

El texto de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo y su resumen, no podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.

En el caso de las firmas que se recolecten por correo, según lo previsto en el artículo 19 de esta ley, el documento en que se firme deberá contener la información exigida en el presente Artículo.

Los promotores deberán anexar además el texto completo del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo. Si se trata de una solicitud de referendo derogatorio, se anexará el texto de la norma en cuestión.

Este precepto es aplicable, en cuanto ha de entenderse que las firmas de apoyo a la iniciativa de revocatoria deben ser recogidas en el formulario que para ello sea entregado por la Registraduría y no en otro, así como que es posible la recolección de firmas por correo.

#### **Artículo 17º.-Declarado Inexequible en sentencia C-180 de 1994 de la Corte Constitucional.**

**Artículo 18º.- Plazo para la recolección de apoyos.** Inscrita la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador del Estado Civil dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, estos contarán, desde ese momento, con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan estos procesos de participación.

Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Esta norma no tiene aplicación en relación con la revocatoria del mandato, por cuanto los ciudadanos no tienen un límite en el tiempo para hacer llegar las firmas recolectadas a la Registraduría. El único plazo que ata este mecanismo, es el que indica que solo procede transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

En ese orden, quienes lideren este mecanismo que, se insiste, no deben ser inscritos como promotores o voceros, solo tienen que hacer llegar a la Registraduría el formulario que para el efecto se les entregue, con el número de firmas o apoyos que indica el artículo 1 de la Ley 741 de 2002, es decir, un guarismo no inferior al 40% del total de votos **que obtuvo el elegido**.

**Artículo 19º.- Suscripción de apoyos.** Para consignar su apoyo en una iniciativa legislativa y normativa o en una solicitud de referendo, el ciudadano deberá escribir en el formulario, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre, el número de su documento de identificación, el lugar y la dirección de su residencia, todo esto en forma completa y legible, y su firma. Si la persona no supiere escribir imprimirá su huella dactilar a continuación del que firme a su ruego. Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente.

En el caso de iniciativas promovidas por concejales o diputados, se escribirá el nombre del municipio o departamento en el que se ejercen dicha representación.

Serán anulados por la Registraduría de la Circunscripción Electoral correspondiente los respaldos suscritos en documentos que no cumplan los requisitos señalados en el artículo 16, al igual que aquellos que incurran en alguna de las siguientes razones, las cuales deberán ser certificadas por escrito:

1. Fecha, nombre o número de la cédula de ciudadanía ilegibles o no identificables.
2. Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.
3. Firmas de la misma mano.
4. Firma no manuscrita.
5. No inscrito en el censo electoral correspondiente.

**Parágrafo.** Tratándose de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo en el ámbito de las entidades territoriales, será causal de nulidad del respaldo no ser residente en la respectiva entidad territorial.

No hay duda de la aplicación de este precepto al mecanismo de revocatoria del mandato, pues el legislador estatutario, en uso de sus competencias, no hizo otra cosa que delimitar en forma expresa no solo el contenido del formulario, sino las causales que pueden generar la nulidad de las firmas o apoyos por parte de la Registraduría de la circunscripción correspondiente.

En este precepto se fundamenta la competencia de la Registraduría del Estado Civil, para hacer revisión de firmas frente al mecanismo de la revocatoria y determinar su nulidad, en los eventos definidos directamente por el legislador estatutario.

Obsérvese que en este artículo está otro fundamento normativo del artículo 1 de la

Resolución acusada, dado que el Registrador optó por transcribir el contenido del formulario a que alude el artículo 19, al indicar que este, además del encabezado para indicar las razones de la revocatoria, constará de *“Cinco columnas. La primera columna corresponde a la fecha; en la segunda se registrarán los nombres y apellidos completos de los adherentes; en la tercera columna los números de las cédulas de ciudadanía; en la cuarta la dirección y, en la quinta las firmas.”*

Advirtiendo, además, que en los formatos de adhesión no se admitirán espacios en blanco, enmendaduras, tachaduras u otras fallas que puedan permitir el cambio del objeto a que se refiere la solicitud. Cuando se cometa un error, se hará la nota o salvedad correspondiente al final de la hoja. Regulación esta que se ajusta a la competencia del Registrador, para precisar como deben salvarse o corregirse los errores que se puedan cometer en los formularios.

En desarrollo de esta misma preceptiva, encuentra su razón de ser el artículo 3 del acto acusado, según el cual, el informe de revisión de cada uno de los apoyos, deberá contener:

“Artículo 3°. ...:

Datos incompletos, ilegibles o no identificables de los firmantes.  
Datos y firmas no manuscritos.  
Firmas o datos diversos consignados por una misma persona.  
Firmas de personas no inscritas en el respectivo censo electoral.  
No correspondencia entre el nombre y el número de la cédula de ciudadanía.

“Una vez proferido el informe será entregado por el responsable a la Dirección de Censo Electoral, quien a su vez lo remitirá al Registrador Distrital, Especial o Municipal del Estado Civil o Delegados Departamentales del Registrador Nacional respectivos, según sea el caso, para lo de su competencia.”

En consecuencia, no se puede afirmar como lo hace la demanda, que en este caso el Registrador usurpó la competencia del legislador estatutario, por cuanto, como se deduce del artículo en comento, lo único que este funcionario hizo en el acto acusado, fue reproducir las exigencias que en materia de formularios hizo el legislador estatutario y determinar con exactitud, pero con soporte en la Ley Estatutaria 134 de 1994, el contenido que debería tener el informe que presenten los revisores contratados para el efecto, o los funcionarios de la entidad.

**Artículo 20°.- *Recolección de apoyos por correo.*** Los respaldos

también podrán ser remitidos por correo que deberá ser certificado, debiendo la persona que desee apoyar la iniciativa legislativa o la solicitud de referendo consignar la información requerida y firmar en la forma prevista en el Artículo anterior.

El documento donde firme podrá ser un formulario, una copia del mismo o un formato donde aparezca la información exigida en el Artículo 16°. El Estado asumirá los costos del envío de los formularios firmados”.

Este precepto tiene plena aplicación al mecanismo en estudio, por cuanto facilita la participación efectiva de todos los ciudadanos en la revocatoria, obviamente, si se observan las previsiones que en él se consagran, pues, entre mayores facilidades se le otorguen a los asociados, se máxima el principio de democracia participativa.

**Artículo 21°.- Desistimiento.** Por decisión de la mitad más uno de los miembros del comité de promotores, éstos podrán desistir de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Decisión que debe ser presentada por escrito, motivada y personalmente al Registrador correspondiente, junto con todas la firmas recogidas hasta el momento.

Dentro del mes siguiente a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que cualquier ciudadano; concejal o diputado que lo desee integre un nuevo comité de promotores. Este dispondrá, para completar el número de apoyos requerido, de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que el nuevo comité se haya inscrito ante el Registrador del Estado Civil correspondiente y reciba los formularios respectivos.

Los documentos entregados por los que desistieron reposarán en la Registraduría. Para la continuación del proceso de recolección de apoyos los nuevos promotores recibirán otros formularios en los que, además de la información contenida en los anteriores, se indique el nombre de los integrantes del nuevo comité de promotores, y el número total de apoyos recogidos hasta el momento.

**Artículo 22°.- Entrega de los formularios a la Registraduría.** Antes de vencerse el plazo de seis meses, los promotores presentaran los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente.

Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo será archivada.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para la recolección de firmas podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte y un mes más. Vencido este plazo, las firmas adicionales serán entregadas para que la Registraduría expida un nuevo certificado.

Se considera que estos dos preceptos no deben ser aplicados para las solicitudes

de revocatoria del mandato, dado que al no existir los comités de promotores o voceros, ningún ciudadano puede atribuirse la facultad de desistir de la solicitud para que se efectúe una convocatoria de la naturaleza de la revocatoria.

Se debe recordar que este mecanismo se inicia con la presentación ante la Registraduría competente del correspondiente formulario con las firmas a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 741 de 2002. En ese orden, presentado este, se comienza el proceso de verificación al que se hará alusión a continuación.

**Artículo 23º.- Verificación de la Registraduría.** El Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los respaldos y podrá adoptar técnicas de muestreo científicamente sustentadas, previa aprobación de las mismas por el Consejo Nacional Electoral.

En esta norma, el legislador estatutario facultó al Registrador Nacional del Estado Civil para señalar el procedimiento para determinar la autenticidad de los respaldos y técnicas de muestro para ello.

En esta preceptiva se encuentra claramente la competencia del Registrador para fijar la regulación que se aplicará en estos casos, a partir de una delegación que se hizo para ese preciso efecto y que la Corte Constitucional encontró ajustada a la Constitución en la sentencia C-180 de 1994.

En consecuencia, no existe duda de la aplicación de esta norma en el caso de las iniciativas populares para revocar el mandato, porque será el Registrador, debidamente autorizado por el legislador estatutario, quien debe señalar el procedimiento que ha de agotarse para determinar la validez de las firmas.

Este precepto, como en otros que ya han sido comentados, fundamenta la competencia del Registrador para expedir el acto acusado en el proceso de la referencia, cuando en los artículos 2 y 3<sup>25</sup> reguló lo relativo a la revisión de apoyos

---

<sup>25</sup> Artículo 2º. Revisión de apoyos. Los funcionarios competentes o las personas contratadas para este fin adoptarán el siguiente procedimiento para la verificación de todos los apoyos de los ciudadanos que suscriban la solicitud de revocatoria:

1. Contabilizar el número de folios que contienen los formularios.
  2. Contabilizar el número de firmas presentadas, y verificar si suman la cantidad requerida según el numeral 2 del artículo 7º de la Ley 131 de 1994, modificado por el artículo 1º de la Ley 741 de 2002.
  3. Verificar que el nombre y el número de la cédula de ciudadanía tengan correspondencia entre sí.
  4. Verificar que los ciudadanos se encuentren inscritos en el censo electoral de la circunscripción electoral en la cual se pretende revocar al mandatario.
  5. Verificar que los datos consignados en varias casillas del formulario no hayan sido diligenciados por una misma persona.
- Parágrafo. La revisión de apoyos se realizará en dos etapas. Una primera que contendrá los numerales uno (1) y dos (2) al momento de la radicación del memorial; y una segunda posterior, correspondientes a los numerales tres (3), cuatro (4) y cinco (5) que se realizará dentro del mes siguiente a la recepción de los documentos.
- Para determinar si los ciudadanos que consignan los apoyos se encuentran inscritos en el respectivo censo electoral, los funcionarios respectivos utilizarán las bases de datos con que cuenta la entidad.

para la revocatoria.

**Artículo 24º.- Certificación de la Registraduría.** En el término de un mes, contado a partir de la fecha de la entrega de los formularios por los promotores y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de respaldos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo.

**“Artículo 27º.- Certificación.** La organización electoral certificará, para todos los efectos legales, el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos participación ciudadana.”

No hay duda de la aplicación de estas preceptivas en lo atinente al mecanismo de revocatoria del mandato. En la medida en que la primera señala el tiempo que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil para **emitir la respectiva certificación** en que se aprueba la solicitud de revocatoria y, la segunda, que refrenda la competencia de dicho órgano electoral para certificar el cumplimiento de los requisitos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, sin lugar a dudas, el de la revocatoria.

Estas normas deben leerse en concordancia con el artículo 66 de la Ley 134, que expresamente determina que *“Aprobada la solicitud y **expedida la respectiva certificación**, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.”*

**Artículo 25º.- Destrucción de los formularios.** Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido el certificado a que se refiere el artículo anterior, conservará los formularios por veinte (20) días. Durante ese término, los promotores podrán interponer ante la jurisdicción contencioso administrativa las acciones a que haya lugar cuando, por la anulación de firmas, no se hubiere obtenido el apoyo requerido.

Cuando se haya interpuesto alguna acción contra la decisión de la Registraduría, los formularios deberán conservarse mientras ésta se resuelve.

**Parágrafo.** Vencido el término o resueltas las acciones, los materiales quedarán a disposición del Fondo Rotatorio de la Registraduría.

La Sala, sin hesitación alguna, debe afirmar que este artículo es plenamente aplicable al caso de la revocatoria del mandato, pues los formularios deben ser conservados como prueba frente a cualquier reclamación que se pueda llegar a presentar. No se halla razón alguna para impedir la aplicación de este precepto al

---

mecanismo de la revocatoria del mandato.

**Artículo 26º.- Recolección de firmas en entidades territoriales.**

Cuando se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial, comuna corregimiento o localidad además de estar inscritos en el correspondiente censo electoral.

Este precepto es de suma importancia frente al mecanismo de participación de la revocatoria, pues es claro que en este solo pueden participar quienes residan en el municipio, distrito o departamento, en donde se piense efectuar la revocatoria, quienes, por demás, deben hacer parte del censo electoral.

En este artículo, por demás, encuentra respaldo el aparte de la Resolución acusada, cuando en el artículo 3, indica que *“Para determinar si los ciudadanos que consignan los apoyos se encuentran inscritos en el respectivo censo electoral, los funcionarios respectivos utilizarán las bases de datos con que cuenta la entidad.”*

Lo expuesto, le permite a la Sala arribar a las siguientes conclusiones:

**Primera:** El legislador no derogó ni tácita ni expresamente los requisitos que deben agotarse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para promover el mecanismo de participación de la revocatoria del mandato. Una revisión de los antecedentes legislativos de la Ley 741 de 2002, así lo corrobora.

Se debe aceptar que la intención del legislador fue clara en modificar los requisitos de votación y sujetos llamados a hacer uso de la revocatoria. Sin embargo no hizo observación alguna frente a los requisitos de los formularios, firmas y atribuciones de la Registraduría del Estado Civil, entre otros.

En ese orden, la Sala no encuentra una razón válida para afirmar que el legislador derogó para la revocatoria del mandato los requisitos para su presentación y aprobación ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el solo hecho de no haberse referido a ellas expresamente en el precepto que se dijo reformar.

**Segunda:** Es cierto que algunos requisitos que se contemplan para las iniciativas normativas y de referendo, no resultan compatibles con la naturaleza de la revocatoria del mandato. Sin embargo, como algunas normas del Título II de la

Ley 134 de 1994 se ajustan plenamente a este, a ellas se debe recurrir para hacer posible la materialización este mecanismo de participación.

**Tercera:** No aceptar que requisitos como los referidos al contenido del formulario; los datos de los apoyos; formas de validación de estas, entre otras, son de aplicación frente al mecanismo de la revocatoria del mandato, sería aceptar que el legislador, al no hacer regulación alguna de estos aspectos en la Ley 741 de 2002, dejó sin un procedimiento este derecho y mecanismo de participación, lo que lo haría imposible su realización hasta tanto una ley estatutaria asumiera nuevamente su regulación<sup>26</sup> o tendría la Sala que determinar si estos son aspectos meramente técnicos u operativos para que su regulación la pudiera hacer la autoridad electoral.

Sobre este aspecto no ahondará la Sala, pues como ya se expuso, los requisitos formales o de procedimiento para la revocatoria están vigentes en la Ley 134 de 1994.

## **5. Análisis del caso concreto**

Lo expuesto en precedencia, en especial, frente al análisis que hizo la Sala en relación con las normas de la Ley 134 de 1994 que se aplican a la revocatoria del mandato, permite afirmar que la demanda de la referencia no tiene vocación de prosperidad.

En efecto, el Registrador Nacional del Estado Civil, al expedir la Resolución 10840 de 2012 *“Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes”*, no se atribuyó competencias propias del legislador estatutario, como lo afirma el demandante, porque como se demostró, el acto acusado tiene un claro fundamento en la Ley Estatutaria 134 de 1994.

La mencionada normativa -Ley 134 de 1994-, no fue derogada ni expresa ni tácitamente por la Ley 741 de 2002, en consecuencia, los artículos de esta, frente a la revocatoria están vigentes. En especial, aquellos que regulan los requisitos que deben contener los formularios que se deben presentar ante la Registraduría

---

<sup>26</sup> Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia de 18 de octubre de 2012. Radicación 2010-0001400. Consejero Ponente. Alberto Yepes Barreiro.

Nacional de Estado Civil y la competencia del Registrador para establecer, entre otros, el procedimiento de verificación de firmas o respaldos, artículo 23 de la Ley 134 de 1994.

En ese orden de ideas, en la Resolución 10840 de 2012, el Registrador se limitó, por un lado, a ejercer y desarrollar una competencia que en forma expresa el legislador estatutario le otorgó al fijar un procedimiento para la verificación de firmas, cuyos requisitos fueron establecidos por aquel y no por la autoridad electoral, lo que hace compatible el acto acusado con el ordenamiento jurídico.

En este punto es importante advertir que la jurisprudencia de la Sección<sup>27</sup> ha sido constante en señalar que si bien los órganos electorales, Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil no están investidos de la potestad reglamentaria como tampoco pueden arrogarse competencias del legislador estatutario, sí tienen la facultad para expedir disposiciones de orden administrativo, operativo o técnico para garantizar los procesos electorales y el cabal cumplimiento de las funciones a ellos atribuidas por la Constitución<sup>28</sup>.

En efecto, la Sala ha sido clara al determinar que el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, erigidas como las autoridades electorales, además de no depender jerárquica y funcionalmente de las otras ramas del poder público, en especial, de la Ejecutiva, fueron dotadas de ciertas atribuciones para garantizar sus competencias, entre ellas, **la de expedir normativas o actuaciones administrativas** y la de darse su propio reglamento.

Esas competencias, ha indicado la Sala, no pueden en ningún caso confundirse con aquellas que el Constituyente le asignó de forma excluyente al legislador para que mediante una ley estatutaria regulara específicamente **la función electoral**,

---

<sup>27</sup>Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Radicación 2012-0001800. Consejera Ponente, doctora Susana Buitrago Valencia. En igual sentido, sentencia de 20 de noviembre de 2013. Expediente 2012-0005400 y 2011-0006700 Acumulados. Consejera Ponente, doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>28</sup> En este sentido es evidente que el caso sometido a estudio de la Sala, difiere de otros que han sido analizados por la misma Sección, en donde los órganos electorales decidieron ejercer sus competencias sin tener fundamento en ley estatutaria, cuando ello era necesario -caso del Consejo Nacional Electoral y la Resolución No. 754 del 9 de abril de 2010, mediante la cual se adoptó el protocolo de revisión de escrutinios- en donde se advirtió que esta requería del desarrollo de una ley de carácter estatutario, por cuanto se consideró que los temas regulados en la misma eran de reserva de ley estatutaria por lo que excedían la facultad reguladora en cabeza del CNE para adoptar su propio reglamento. Igualmente, la Sala declaró nula la Resolución 921 de 18 de agosto de 2011 mediante la cual el Consejo Nacional Electoral estableció el procedimiento para revocar inscripciones de candidatos de elección popular por estar incurso en inhabilidad y doble militancia, porque no había regulación estatutaria. Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia de 18 de octubre de 2012. Radicación 2010-0001400 y Sentencia de 6 mayo de 2012. Radicado 201168-20123. Consejero Ponente. Mauricio Torres Cuervo.

artículo 152, literal c), ni con la facultad reglamentaria que es exclusiva del Presidente de la República.

Igualmente, se ha precisado que los órganos electorales, pese a su autonomía, no tienen reconocida función reglamentaria como la que la Constitución asignó al Presidente de la República, artículo 189, numeral 11, dado que solo este puede dictar las regulaciones que se consideren necesarias para el efectivo cumplimiento de las leyes y su funcionamiento interno.

En ese sentido, a estos organismos solo se les ha reconocido una **competencia residual y subordinada** para expedir ordenaciones de carácter general frente a aspectos técnicos y operativos no reglamentados por el Presidente de la República y, sin desconocer, obviamente, la normativa que para el efecto haya dictado el legislador estatutario y el Presidente de la República.

En oportunidad anterior, la Sección, en relación con unas resoluciones proferidas por el Registrador Nacional del Estado Civil para la verificación de firmas de apoyo para presentar candidaturas, indicó:

“Así, teniendo el Registrador Nacional del Estado Civil no solo la potestad reglamentaria sino el deber de implementar el MECI en la Entidad que regenta y que una de sus funciones es la de garantizar la operatividad del registro y verificación de las firmas que apoyen a un determinado candidato, el proferimiento de las Resoluciones 757 de 4 de febrero de 2011 y 7545 de 25 de agosto del mismo año, corresponden al normal e imperativo desarrollo de los procedimientos necesarios para operativizar las funciones, actuación para la que se encuentra facultado y cuyos efectos son únicamente al interior de la entidad sin afectar procedimientos establecidos en la ley.” (Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Expediente 2012-00054-00 y 2011-00067-00 Acumulados. Consejera Ponente, doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.)

En este orden de ideas, es necesario concluir que como el acto acusado tiene fundamento en una normativa estatutaria, no es de recibo el argumento del actor según el cual el Registrador se arrogó una competencia que es propia del legislador, pues precisamente al existir aquella, este podía dictar la normativa administrativa objeto de esta demanda, pues, se repite, esta hace parte de sus competencias

Igualmente, no se requiere analizar si esas disposiciones son de carácter técnico, administrativo u operativo, pues ese análisis es propio hacerlo cuando la

regulación no tenga fundamento en una ley o en decretos dictados por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En el caso en análisis se demostró que el acto demandado tiene su fundamento en la Ley 134 de 1994.

### **III. DECISION**

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**  
**VALENCIA**

**SUSANA BUITRAGO**