



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

Entre la revocatoria y la destitución

**Análisis del frustrado intento de revocar al alcalde
de Bogotá**

Julieta REY

Julieta Rey

Entre la revocatoria y la destitución. Análisis del frustrado intento de revocar al alcalde de Bogotá

C2D Working Paper Series

48/2015

Series Editors: Yanina Welp & Uwe Serdült

C2D - Centre for Research on Direct Democracy

Julieta Rey

Entre la revocatoria y la destitución. Análisis del frustrado intento de revocar al alcalde de Bogotá

C2D Working Paper Series 48/2015

C2D - Centre for Research on Direct Democracy

ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

JULIETA REY

Argentina. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (2015). Ha trabajado para la Universidad de Avellaneda y ha desempeñado tareas como asistente de investigación de proyectos del Centre for research on Direct Democracy (C2D, Suiza). Ha realizado estudios en la Universidad Carlos III de Madrid (España) y una estancia de investigación en el C2D (ambos en 2014). Publicó "Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá", *Democracia* nº 2, 2014 (con Yanina Welp).

RESUMEN

En el año 2013, a un año de asumir como alcalde de Bogotá, Gustavo Petro enfrentó un proceso revocatorio que puso en jaque su permanencia en el cargo. La fecha para convocar estas elecciones no convencionales estaba fijada para el 2 de marzo de 2014, pero el proceso se suspendió en diciembre, cuando el Procurador General de la Nación destituyó al alcalde. Si bien no se concretó, este fue el primer intento de revocatoria en llegar hasta ese punto en un distrito de tal importancia, como es la capital colombiana. A continuación se analiza el frustrado intento de revocar al alcalde de Bogotá, considerando las características del marco legal y las experiencias previas en el país; también se analizan las estrategias de los actores y las repercusiones generadas. Finalmente, se presentan unas reflexiones sobre las consecuencias del empleo de este mecanismo para la democracia colombiana.

Índice de contenido

1 Introducción.....	6
2 La reglamentación.....	7
3 La experiencia previa.....	8
4 La revocatoria contra Petro.....	10
5 Comentarios finales.....	13
Anexo: Cronología del intento de revocatoria de Gustavo Petro.....	17

1 Introducción¹

El 2 de enero de 2013, cuando el alcalde Gustavo Petro (movimiento Progresistas) llevaba sólo un año en el cargo –el plazo mínimo que establece la ley–, el congresista por Bogotá Miguel Gómez Martínez (representante del Partido de la U) radicó una solicitud de revocatoria en su contra ante la Registraduría Distrital correspondiente. Si se observa el historial de consultas de revocatoria en Colombia, los pequeños distritos –en los que generalmente el mínimo de firmas requeridas para iniciar una revocatoria² no alcanza las 5.000– se encuentran a la cabeza. Entre 1996 y 2010, de los 79 intentos revocatorios radicados, sólo siete involucraron a municipios que requiriesen más de 10.000 firmas para iniciar dicho proceso³. Así, la activación contra el Alcalde Mayor de Bogotá, considerado el segundo cargo en importancia del país después del presidente, tuvo una particular trascendencia. Para convocar una revocatoria en ese distrito –que cuenta con un total de 5.204.003 electores⁴– se requerían más de 600 mil firmas de apoyo.

A pesar de que la consulta popular no se concretó⁵ (el Procurador General de la Nación destituyó al alcalde poco antes de los comicios, como se verá más adelante), el caso generó un amplio debate entre los ciudadanos y en los medios de comunicación, en el marco de un intento revocatorio plagado de vaivenes y maniobras judiciales. Las cuestiones más sonadas fueron el diseño institucional del mecanismo, principalmente en lo que respecta al umbral de participación requerido para la validación del proceso electoral; la postura adoptada por el alcalde y los principales actores políticos (el presidente Juan Manuel Santos, los partidos políticos y la Procuraduría, entre otros), así como una cierta impresión de la revocatoria como forma de “revancha” empleada por rivales políticos y ex candidatos derrotados; la movilización de recursos que demanda la realización de elecciones atípicas y el rol de la Procuraduría como actor político, en tanto institución cuya legitimidad no proviene del voto popular.

A continuación, se analiza el intento revocatorio contra Gustavo Petro, atendiendo a: las características del marco legal vigente, las experiencias previas de revocatoria en el país y en Bogotá, y el proceso de activación y suspensión de la revocatoria, incluyendo el análisis de la campaña. Finalmente, se presentan unas conclusiones sobre el empleo de este mecanismo y sus implicancias en la democracia colombiana.

¹ Este trabajo fue enriquecido por los comentarios de Yanina Welp, a quien agradezco su contribución y generosidad.

² La ley establece un mínimo de firmas del 40% de quienes participaron de la elección del funcionario a revocar.

³ Se trata de los municipios de Itagüí (15.971 firmas), Cali (107.580), Villavicencio (17.781), Palmira (15.813), Cúcuta (39.973), Tunja (13.842) y Pasto (18.860). Ninguno de ellos supera el mínimo de veinte mil firmas.

Fuente: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico,427-.html>.

⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil (<http://www.registraduria.gov.co>)

⁵ Al momento de revisión de este trabajo para su publicación (febrero – marzo de 2015), la Corte Constitucional colombiana evalúa, a partir de la ponencia de la magistrada Gloria Ortiz, la posibilidad de ordenar la reactivación de la revocatoria del alcalde, cuyo mandato finaliza en diciembre de este año (La Semana, 26/02/2015). Como respuesta, la Registraduría radicó un recurso de nulidad de la revocatoria (HSB, 24/03/2015)

2 La reglamentación

Colombia fue el primer país sudamericano en incorporar a su Constitución, en 1991, la revocatoria del mandato (entre otros mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la tutela y el derecho de petición, la iniciativa popular y el cabildo abierto; art.103) con el objeto de abrir el juego democrático y legitimar la imagen de un régimen estable, pero excluyente. Existe un amplio consenso académico a la hora de situar a la Constitución de 1991 en la vanguardia de la ingeniería institucional de la época, en el marco de los procesos democratizadores de la región (Breuer 2010, Acuña 2008).

Sin embargo, tal como destaca Breuer (2010), hubo cierta distancia – y no sólo en términos temporales– entre la declaración de intenciones que supuso el artículo 103 de la Constitución y las posteriores leyes reglamentarias que instrumentaron los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134/1994 y sus reformas), en tanto éstas últimas quedaron en manos de un Congreso controlado por los partidos tradicionales. Dado que los principales requisitos de la ley eran considerados altamente restrictivos e interpretados como expresión de una voluntad política que intentó obstruir, más que fomentar, el empleo de los mecanismos propios de la democracia participativa (Jiménez, 2001; Breuer, 2010), en el año 2002 se realizaron reformas tendientes a flexibilizar los requerimientos legales y reducir los mínimos de participación (Franco Cuervo, 2014).

Según el artículo sexto de la Ley, “la revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”. Éstos son los únicos cargos electivos que pueden ser revocados. Bustos afirma que “se pasa por alto, intencionalmente, que la revocatoria del mandato no procede respecto de los demás representantes de elección popular o los que determinan la voluntad de la nación” (Bustos, 2002: 73-74), en tanto no pueden ser sometidos a revocatoria los congresistas, diputados, concejales y el Presidente de la República. En esta línea, Bustos sostiene que el hecho de “[...] que los gobernadores y alcaldes sean revocables (C.P. Art. 259) no es trascendente para la naturaleza del régimen, pues, los gobernadores quedaron supeditados al presidente de la república en temas tan esenciales, como son: el orden público, la ejecución de la política económica en general [...], entre otros” (Bustos, 2002: 74).

Tal como establece el artículo 65, las razones que fundamentan una solicitud de revocatoria son: la insatisfacción general de la ciudadanía, o bien el incumplimiento del programa de gobierno según el concepto de “voto programático”. La misma puede ser presentada transcurrido no menos de un año de ejercicio del cargo, ante la Registraduría del distrito. De acuerdo con la Ley 131 de 1994: “se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”.

Adicionalmente, la legislación establece que para convocar el referéndum se requiere la adhesión (firmas) del 40% de los votos válidos registrados en la elección del mandatario a revocar. Para que los comicios sean válidos el umbral de participación no puede ser inferior al 55% de la votación registrada el día que el mandatario resultó electo. Estos últimos requisitos son resultado de las reformas introducidas con la Ley 741 de 2002. Para que

la autoridad sea finalmente revocada, se debe conseguir el apoyo de la mitad más uno de los electores.

En consonancia con las críticas que apuntan al marco legal, los estudios comparados muestran que la normativa colombiana presenta los requisitos más elevados, tanto para la activación como para la validación de un proceso de revocatoria, al tiempo que el hecho de que el desarrollo del proceso esté a cargo del municipio parece favorecer la abstención y un mayor control por parte de las autoridades locales (Welp y Serdült, 2014).

3 La experiencia previa

3.1 Intentos revocatorios en Colombia

Las posteriores modificaciones de la Ley 134/94, tendientes a disminuir los obstáculos formales, generaron un sensible aumento en la presentación de solicitudes de revocatoria a partir de 2003. Entre 1996 y 2000 se registraron 11 intentos, mientras que sólo en 2003 – luego de la reducción del umbral de participación del 60% al 55% por medio de la Ley 741/2002 -la Registraduría certificó 10 solicitudes. En el período 2003-2010 se presentaron 68 pedidos de revocatoria. Aún así, Colombia tiene una escasa tradición en el empleo del mecanismo, si se lo compara con otros casos, en particular el de Perú (Welp y Serdült, 2011). Además, en las escasas ocasiones en que las solicitudes han llegado a las urnas, todas las autoridades sometidas a consulta fueron ratificadas en su cargo. En relación a esta cuestión, Jiménez afirmaba en 2001 que “[En general] se observa inoperancia, poco uso, alta abstención electoral e ineficacia política de la revocatoria” (Jiménez, 2001: 36). Esta situación no parece haber variado mucho de aquel tiempo a esta parte.

Según información provista por la Registraduría Nacional del Estado Civil – institución encargada de recibir, certificar firmas y aprobar las solicitudes de revocatoria– entre 1996 y 2010 se radicaron 79 pedidos de revocatoria⁶. Sólo en el año 2013 se registraron 34 solicitudes, siendo el mecanismo más empleado durante ese año, por detrás de las 89 solicitudes de cabildo abierto⁷. No obstante, sólo 11 solicitudes de revocatoria cumplieron los requisitos legales, mientras que las restantes no pasaron la etapa de certificación de firmas. De aquéllas 11, finalmente fueron 10 las que llegaron a las urnas, pero ninguna prosperó por la alta abstención (el proceso no fue válido), mientras una fue cancelada y otra suspendida por fallecimiento de la mandataria a revocar. El balance total desde la regulación del mecanismo en 1994 arroja que de las ciento trece solicitudes sólo 38 culminaron en una consulta, pero ninguna autoridad ha sido revocada (ni tampoco legitimada, dado que la elección fue invalidada por la baja participación, a pesar de que en general los votos a favor de la destitución superan ampliamente a los votos de rechazo).

Esto parece confirmar la tendencia de las autoridades a optar por una estrategia de desmovilización, frente a la vía alternativa de estimular la participación y el apoyo electoral en su favor (Jiménez 2001, Breuer 2010). Finalmente, la notable diferencia entre el número de firmas presentadas para iniciar el proceso revocatorio y el número de votos efectivos depositados el día de la consulta también constituye un dato trascendente.

⁶ Véase histórico de revocatorias en la página web de la Registraduría (<http://www.registraduria.gov.co/-Historico,427-.html>)

⁷ Fuente: <http://www.registraduria.gov.co/-Mecanismos-de-Participacion,320-.html>

Esto ha conducido a los analistas a atender al efecto de las prácticas intimidatorias, tanto por parte de los promotores en la etapa de recolección de firmas, como por parte del entorno inmediato del mandatario a revocar, quienes podrían ejercer diversas formas de coerción para evitar que los ciudadanos participen de las elecciones⁸. Al respecto, Breuer enumera algunas de las principales prácticas intimidatorias para promover la abstención electoral por temor a posteriores represalias, entre las que se encuentran la publicación de listas con los nombres de quienes suscribieron la petición de revocatoria y la amenaza de excluir a quienes apoyan la revocatoria de los programas sociales (Breuer, 2010: 39).

El bajo rendimiento de los intentos revocatorios en Colombia suele asociarse a tres factores: a) obstáculos institucionales referidos a los elevados requisitos para convocar y validar un proceso; b) características propias de la sociedad civil colombiana, entre las que se destacan la desconfianza en las instituciones, desconocimiento de las nuevas instituciones participativas y el bajo grado de institucionalización de las mismas; y c) actitud de las elites, obstinadas en promover la participación a través de canales no institucionalizados y favorecer la desmovilización de la ciudadanía en lugar de estimular el apoyo al mandatario a revocar (Breuer 2010, Bustos 2002, Franco Cuervo 2014, Welp y Serdült 2011). Este último punto no es un dato menor en un escenario de alta abstención electoral, como es el caso colombiano: el voto en Colombia es optativo, y el porcentaje de participación electoral no suele superar el 40%, aproximadamente, lo cual lo ubica como el país con mayor abstención electoral de la región⁹.

3.2 Intentos revocatorios en Bogotá

La alcaldía de la capital se considera el segundo cargo en importancia nivel nacional en Colombia, ya que suele constituirse en un trampolín en la batalla por la presidencia. Esto explica que, desde la reglamentación de la revocatoria en 1994, se hayan puesto en marcha múltiples iniciativas para revocar alcaldes en Bogotá. De todos ellos, los más trascendentes fueron el de Enrique Peñalosa (1998-2000) y el del actual alcalde, Gustavo Petro (2012-2016) (Franco Cuervo, 2014). En ambos casos, y siguiendo lo que constituye una práctica habitual en la política subnacional colombiana, los llamados “promotores” de la revocatoria –quienes radican la solicitud ante la Registraduría –fueron miembros de la oposición¹⁰.

La revocatoria de Peñalosa no llegó a las urnas debido a que, de acuerdo con la Registraduría, las firmas no cumplieron con los requisitos. No fue así en el caso de Petro, para el cual la fecha de consulta ya estaba fijada para noviembre de 2013, si bien se pospuso en medio del fuego cruzado de recursos judiciales a los que apeló la defensa del alcalde, en un intento de

⁸ Welp (2014) señala que el control de los comicios por las autoridades locales podría incentivar estas prácticas intimidatorias (a diferencia de lo que ocurre en otros casos, como Perú).

⁹ Según un estudio de la Misión de Observación Electoral – plataforma de organizaciones de la sociedad civil que se encarga, entre otras cosas, de monitorear los procesos electorales a nivel nacional y sub nacional – en las elecciones presidenciales celebradas entre 1998 y 2010, la participación sólo superó el 50% en 1998. Sobre las elecciones 2014 véase El Tiempo 25/05/2014.

¹⁰ De acuerdo con Franco Cuervo (2014), el ex alcalde Castro (1992-1994) “[...] sufrió un intento de revocatoria organizado por los opositores Antonio Navarro Wolf y Gustavo Petro; el de Enrique Peñalosa (2000-2003) fue promovido por Luis Fernando Rojas, ex candidato a ese cargo [...] entre otros. El intento contra Petro, es liderado por el representante Miguel Gómez Martínez y con él y tras bambalinas figuras tales como el ex alcalde Jaime Castro” (Franco Cuervo, 2014:75)

dilatar el conflicto. Nunca una revocatoria había llegado hasta ese punto en Bogotá.

4 La revocatoria contra Petro

4.1 Gustavo Petro llega a la alcaldía

Gustavo Francisco Petro Urrego¹¹ llegó a la alcaldía de Bogotá por el movimiento Progresistas, tras obtener el 32,2% de los votos en unos comicios que contaron con la participación del 47,4% del padrón electoral¹². Fue seguido por el candidato de la alianza entre el Partido Verde – Partido Social de Unidad Nacional, Enrique Peñalosa, que obtuvo el 24,98% de los votos. Gina Parody, candidata del movimiento Gina Parody Alcaldesa, quedó en tercer lugar con el 16,76% de los votos (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Resultado escrutinio elecciones 2011 Bogotá D.C.

CANDIDATO	PARTIDO/MOVIMIENTO	Nº VOTOS	%
Gustavo F. Petro Urrego	Progresistas	723.157	32,22
Enrique Peñalosa L.	Partido Verde y Partido de la U	560.590	24,98
Gina Parody	Gina Parody Alcaldesa	376.154	16,76
Carlos F. Galán Pachón	Partido Cambio Radical	285.263	12,71
David Luna	Partido Liberal Colombiano	92.922	4,14
Carlos E. Guevara	Movimiento MIRA	59.099	2,63
Aurelio de la Cruz Suárez Montoya	Polo Democrático Alternativo	31.623	1,40
Gustavo Páez	P. de Integración Nacional	28.589	1,27
Jaime Castro Castro	Mov. Autoridades Indígenas de Colombia	10.066	0,44

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

La gestión de Petro, que comenzó el 1 de enero de 2012, debió sortear obstáculos desde sus inicios. El 18 de diciembre de ese año, entró en vigor el nuevo esquema de aseo de la ciudad, que le costó la apertura de una investigación por la Procuraduría General de la Nación por presuntas irregularidades en la definición del nuevo sistema y en las contrataciones vinculadas al mismo. Este hecho se inscribe en una larga lista de funcionarios sancionados y destituidos por el actual Procurador de la Nación¹³ y representante de la derecha colombiana, Alejandro Ordoñez, entre los que se encuentra el predecesor de Petro, Samuel Moreno Rojas

¹¹ Para conocer el perfil del alcalde, su trayectoria política en el M-19 y su desempeño como congresista véase: <http://lasillavacia.com/quien/quien/perfilquien/gustavo-francisco-petro-urrego>

¹² Fuente: <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>

¹³ Según el artículo 278 de la Constitución colombiana, entre las funciones del Procurador General de la Nación se encuentra la de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.”

(Polo Democrático Alternativo) – destituido por causas de corrupción en las que Petro jugó un papel fundamental liderando la campaña de denuncias.

Casi al mismo tiempo, se le abrió a Petro otro frente de batalla, con la solicitud de revocatoria radicada por Miguel Gómez Martínez (legislador por Bogotá, representante del Partido de la U) en enero de 2013, alegando ineficiencia de la gestión¹⁴, deterioro de la movilidad de la ciudad y del sistema de recolección de basura, incapacidad de conformar un equipo confiable y estable que trabaje por Bogotá, entre otros argumentos.

Luego de haber validado las firmas presentadas por el promotor –de acuerdo a la Ley y el porcentaje de participación registrado cuando Petro fue electo, se requería un mínimo de 289.263 firmas- en el mes de junio la Registraduría Distrital dio curso al proceso de revocatoria. La defensa de Petro respondió presentando un recurso de apelación que le fue concedido en septiembre del mismo año. De esta manera, se pospuso la convocatoria a elecciones –prevista para noviembre de 2013- y se fijó la fecha de la consulta popular para el 2 de marzo 2014, en la que debían participar 1.234.214 bogotanos para que fuera válida.

Finalmente, en medio de una densa batalla judicial, en diciembre de 2013 la Procuraduría emitió un fallo destituyendo al alcalde e inhabilitándolo por quince años para ejercer cargos públicos (Resolución 340/2014). Este no fue un hecho aislado –el Procurador Ordóñez ha destituido entre 2009 y 2013 a 49 gobernadores y ex gobernadores, y a 828 alcaldes y ex alcaldes- pero si notable, por la importancia de la ciudad capital tanto en número de habitantes como por su peso político y económico. El caso trascendió las instancias judiciales nacionales cuando el equipo de Petro presentó un recurso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que mediante Resolución 5/2014 solicitó al Estado colombiano suspender los efectos de la decisión de la Procuraduría. En principio el presidente Santos desconoció el fallo, pero finalmente Petro fue restituido en su cargo el 23 de abril de 2014.

La inhabilitación truncó el proceso revocatorio, motivo por el cual en marzo de 2014 se dio por terminado, por carencia de objeto (debido a su destitución). Pero esto no significó el fin de la batalla legal en torno a la alcaldía.

Como resultado de varios meses de debates, recursos judiciales y campañas mediáticas, el intento revocatorio se convirtió en una cuestión de alcance nacional, y hasta regional, que obligó a los distintos actores de la política colombiana a alinearse en torno a una campaña altamente polarizada entre “petristas” y opositores. Incluso la Red de Ciudades Suramericanas expresó su preocupación por la destitución de Petro a través de una carta firmada por alcaldes de distintas ciudades de la región tales como Augusto Barrera (Quito), Mauricio Macri (Buenos Aires) y Susana Villarán (Lima, que también atravesó un intento de revocatoria)¹⁵. A la vez, se cuestionó el rol que tiene una institución como la Procuraduría para destituir autoridades electas por voto popular, y en particular, se criticaron las medidas del actual Procurador, acusado de impartir sanciones de acuerdo con criterios políticos¹⁶.

¹⁴ El tiempo, 02/01/2013

¹⁵ Noticias Quito 12/11/2013

¹⁶ Semana 22/06/2013

4.2 La campaña por el “NO”

Gustavo Petro fue el paladín de la lucha contra la corrupción en Colombia desde su bancada en el Congreso. Ingresó a la Cámara de Representantes en 1998 y obtuvo el cargo de senador en 2006, año en que adquiere protagonismo por sacar a la luz el escándalo de la parapoltica¹⁷. A fines de los ochenta, como miembro del Movimiento 19 de Abril, promovió el desarme de la agrupación y su incorporación al juego democrático a través del partido político Alianza Democrática-M19. La pertenencia a dicha organización armada, así como su férrea oposición al uribismo, lo enfrentó con los sectores políticos más conservadores del país. Su paso por el Congreso le dejó otros tantos enemigos, entre los que aparecen un conjunto de intereses económicos que se habrían visto afectados por el esquema de aseo que Petro intentó aplicar en el Distrito capital (Machado, 2014), entre otras medidas.

Como alcalde de Bogotá, ya se ha dicho, Petro tampoco lo tuvo fácil. Pendiendo entre la destitución y la revocatoria – en lo que, según un medio local, “[...] parece un intento temprano por cancelar un posible rival para las elecciones presidenciales [...]”¹⁸ – Petro adoptó una postura por momentos ambigua, siempre haciendo alusión a la intención de sus opositores de interrumpir su mandato a cualquier precio.

En un primer momento, el alcalde se mostró favorable a la concurrencia de los bogotanos a las urnas, en pos del fortalecimiento democrático y como forma de (re) legitimar su gestión¹⁹ frente a una opinión pública crecientemente desfavorable: según una encuesta de Ipsos-Napoleón Franco de abril de 2013, el descontento con la gestión de Petro alcanzaba el 61% de los encuestados, frente a un 28% favorable. En este sentido, en enero de 2013 Petro afirmaba: “Creo que la población debe expresarse y que un mandato limpio y progresista no debe tener temor a las urnas”²⁰. No obstante, una vez que la revocatoria fue inminente, Petro complementó la estrategia de movilización de apoyos con el recurso a tutelas judiciales para dilatar el proceso e intentar deslegitimar la revocatoria. En una nota del 22 de junio del 2013, el diario *Semana* publicó: “Petro no se ha quedado de brazos cruzados. A pesar de que en febrero decía estar feliz de enfrentar una revocatoria que refrendara su mandato, desde cuando validaron las firmas, comenzó a bombardear, con misiles de papel, a la Registraduría”²¹.

En el marco de la estrategia de movilización del electorado para conservar la alcaldía de la capital, los petristas impulsaron la “campaña por el no” valiéndose principalmente de las redes sociales – acusando a los principales medios de comunicación de encontrarse bajo monopolio del estado nacional – y convocando con éxito a multitudinarias manifestaciones y actos públicos en la Plaza Bolívar de Bogotá. Se constituyó con este fin el llamado “Comité de Defensa de la Bogotá Humana”, compuesto por más de 30 “nodos” que agrupaban distintos colectivos (animalistas, movimiento LGTB, partidos políticos y agrupaciones de izquierda, indígenas, ex miembros del M19, sindicatos, recicladores, entre otros) bajo la coordinación de la ex secretaria de Integración de la capital, Teresa Muñoz. Se intentó adoptar el modelo

¹⁷ <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-202588-luchas-del-companero-aureliano>

¹⁸ Generación 12/02/2013

¹⁹ Una vez conocida la fecha de la consulta popular, Petro publicó en su cuenta de la red social Twitter: “Mientras la mayoría de nuestros medios dice revocatoria, nosotros decimos confirmación de la Bogotá Humana. No pasarán”. Fuente: *El Nuevo Siglo* 03/03/2014

²⁰ Fuente: *La República*

²¹ Véase *Semana* 22/06/2013

“indignados” y desvincular la campaña de figuras políticas partidarias, centrándose en la creciente popularidad de Petro, que de acuerdo a las encuestas alcanzó un 62%, aparentemente favorecida a partir de la decisión del Procurador de destituirlo del cargo. Esto generó críticas al interior de su propio partido y de los sectores progresistas, que especulaban con una maniobra para construir su candidatura presidencial de cara a las elecciones 2018²².

En la medida en que la destitución se convirtió en un problema más apremiante para el alcalde, la cuestión de la revocatoria fue perdiendo protagonismo en los medios de comunicación, aunque se transformó en una herramienta del discurso petrista para apelar a la voluntad popular antes que a la decisión de una institución “no legitimada” por el electorado. Al respecto, interpelando al presidente Santos, Petro sostuvo en un discurso en la Plaza Bolívar: “Queremos que la ciudadanía bogotana decida. Sólo ella tiene el derecho de decidir si nosotros nos quedamos o nos vamos. No debe ser el Procurador el que le calle la boca a la ciudadanía colombiana. (...) Pedimos al presidente que no permita que un funcionario administrativo le impida a la ciudadanía expresar su voto popular”²³. Quedó claro que se prefería la revocatoria a la destitución directa, la cual representaba para Petro una suerte de “complot” de la derecha colombiana en su contra²⁴ frente al cual instó al presidente Santos – encargado de ejecutar el fallo de la Procuraduría – a tomar posición.

5 Comentarios finales

La revocatoria de mandato fue introducida en la Constitución colombiana de 1991 con la intención de fortalecer la participación de los ciudadanos en la fiscalización de la gestión de gobierno, así como también para fomentar la responsabilidad de las autoridades en el ejercicio de sus cargos. Sin embargo, el tiempo transcurrido desde la introducción y posterior regulación por las leyes del mecanismo muestra que ese se ha mostrado ineficiente, tanto por los elevados requisitos de activación y validación como por la manipulación de los actores políticos.

El análisis del frustrado intento de activar una revocatoria contra el alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, sugiere que las instituciones han sido manipuladas para responder a intereses políticos particulares. La activación de la revocatoria de Petro puede entenderse como parte de una estrategia alternativa de sus opositores para removerlo del cargo en caso de que la destitución, a cargo del Procurador Ordoñez, fuera obstruida. La discusión en torno a la revocatoria desapareció del foco de los principales medios mientras duró la batalla judicial entre Petro y la Procuraduría, reapareciendo una vez que esta fue finalmente desestimada gracias a la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A su vez, la estrategia defensiva del alcalde Petro giró en torno a la judicialización y dilatación del

²² El proceso ha sido poco estudiado. Una excepción es Fuente: <http://lasillavacia.com/historia/sin-candidatos-y-montada-en-la-popularidad-de-petro-asi-es-la-campana-por-el-no-46606>, en la que se basa el párrafo al que hace referencia esta nota al pie.

²³ Fuente: El Universal 10/01/2014

²⁴ En relación a esta afirmación: “Petro es consciente de que vienen pasos de animal grande y por eso ya tiene claro su libreto de defensa, que se resume en ‘me quieren tumbar porque soy de izquierda’. Y en su versión ampliada podría decir: ‘Me salí de la guerrilla, me la jugué por la democracia, llegué al poder y ahora la derecha, los ricos y los corruptos no me quieren dejar gobernar’. Semana, 22/06/2013

proceso revocatorio, que solapó la estrategia de movilización de apoyos para permanecer en el cargo.

En este contexto, y en vistas de reiterados fracasos de los intentos revocatorios en el distrito, muchos bogotanos cuestionaron la pertinencia de desviar fondos públicos para la realización de elecciones municipales atípicas, cuya expectativa de participación electoral era muy baja, en lugar de esperar el final de la gestión para expresar el descontento respecto de la gestión petrista.

El hecho de que la mayoría de los intentos revocatorios colombianos no hayan procedido por falta de quórum a causa de la baja participación electoral, indica un alto grado de indiferencia por parte de los ciudadanos respecto de este mecanismo, empleado más frecuentemente por rivales políticos de los funcionarios en ejercicio, o bien por sus operadores, como medio de revancha. La revocatoria del mandato en Colombia ha funcionado, en conclusión, más como un arma de ataque entre políticos, que como instrumento para el ejercicio de los derechos políticos. Así, se ha neutralizado el aporte potencial de la revocatoria al fortalecimiento de la democracia y la fiscalización de las autoridades, como la canalización institucional del descontento ciudadano.

6 Referencias

ACUÑA, Evaristo Thomas (2009) "Colombia: entre la crisis de representación y la democracia directa", en *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, WELP Y SERDÜLT (Coords.) Buenos Aires: Prometeo.

BREUER, Anita (2010) "Obstacles to the use of citizen initiated mechanisms of direct democracy - Lessons from the Colombian Case", paper presentado en el "XXIX International Congress of the Latin American Studies Association", Sesión "Gobiernos, Partidos y Ciudadanos: ¿Quién tiene poder en la democracia participativa?", Toronto, 4-10 de octubre.

BREUER, Anita (2010) "Investigando la baja frecuencia de uso de mecanismos de democracia directa de iniciativa ciudadana en América Latina: lecciones del caso colombiano", ponencia presentada en el Annual Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Toronto, 6-9 de octubre.

BUSTOS, Carlos (2002) "Los mecanismos de participación democrática: ficción o realidad", *Investigación y Reflexión*, núm. 1, pp. 68-77.

FRANCO CUERVO, Ana Beatriz (2014) "Colombia: Instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)", en WELP & SERDÜLT (Coords.) *La dosis hace al veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE, pp. 57-72.

JIMÉNEZ, William (2001) "Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades, ajustes necesarios", *Territorios*, núm. 5, pp. 35-48.

MACHADO, Decio (2014) "Caso Gustavo Petro: Flagrant System Error", *Nueva Sociedad*, núm. 250, marzo-abril 2014.

WELP, Yanina & SERDÜLT, Uwe (2011) "¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina", en WELP & WHITEHEAD (Compiladores), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, FLACSO, México.

WELP y SERDÜLT (2012) "¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos", *Revista Desafíos*, Universidad el Rosario, núm. 24, vol. 2, 169-192.

WELP y SERDÜLT (Coords.) (2014) *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE.

Prensa

El Espectador (10/05/2010) "Las luchas del compañero Aureliano"
<http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-202588-luchas-del-companero-aureliano>

La República (13/12/2012) "Partidos políticos empiezan a participar con fuerza en campaña por el No"
<http://www.larepublica.pe/13-02-2013/partidos-politicos-empiezan-participar-con-fuerza-en-campana-por-el-no>

El Tiempo (02/01/2013) "Oficializan campaña para revocar mandato de alcalde Petro" <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12488201>

Grupo Generación (12/02/2013) "Revocatoria desde Lima hasta Bogotá" <http://www.generacion.com/noticia/181631/revocatoria-desde-lima-hasta-bogota>

Semana (22/06/2013) "El alcalde Gustavo Petro está en la mira" <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-alcalde-gustavo-petro-esta-mira/348462-3>

Noticias Quito (12/11/2013) "Alcaldes de Sudamérica rechazan destitución de Gustavo Petro" http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/alcaldes_de_sudamerica_rechazan_destitucion_de_gustavo_petro--10440

La República (09/12/2013) "Cronología de la destitución a Gustavo Petro" http://www.larepublica.co/economia/cronolog%C3%ADa-de-la-destituci%C3%B3n-gustavo-petro_90976

El Nuevo Siglo (03/03/2014) "Ratificar destitución evitará revocatoria" <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/1-2014-ratificar-destituci%C3%B3n-evitar%C3%A1-revocatoria.html>

El Universal (10/01/2014) "Gustavo Petro insiste en que es víctima de un golpe de Estado" <http://www.eluniversal.com.co/politica/gustavo-petro-insiste-en-que-es-victima-de-un-golpe-de-estado-148007>

La Silla Vacía (09/02/2014) "Así es la campaña por el no" <http://lasillavacia.com/historia/sin-candidatos-y-montada-en-la-popularidad-de-petro-asi-es-la-campana-por-el-no-46606>

El Tiempo (25/05/2014) "60%: La abstención más alta de las últimas elecciones" <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-2014-en-colombia-abstencion-llego-a-60-por-ciento/14035636>

Semana (26/02/2015) "Corte Constitucional ordenaría reactivar revocatoria a Gustavo Petro" <http://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-corte-constitucional-ordenaria-reactivar-revocatoria/419223-3>

HSB Noticias (24/03/2015) "Registraduría radica recurso de nulidad de revocatoria del Alcalde Gustavo Petro" <http://hsbnoticias.com/noticias/bogota/registradur%C3%ADa-radica-recurso-de-nulidad-de-revocatoria-del-alcalde-gustavo-petro>

La Silla Vacía (25/03/2015) "La revocatoria de Petro: ese vivo está muy muerto" <http://lasillavacia.com/historia/la-revocatoria-de-petro-ese-vivo-esta-muy-muerto-49772>

Anexo: Cronología del intento de revocatoria de Gustavo Petro

- 10/12/2012** El alcalde expide el decreto para la reestructuración del esquema de aseo.
- 18/12/2012** Entra en vigor el nuevo esquema.
- 20/12/2012** Procuraduría finaliza acompañamiento al proceso del nuevo esquema.
- 26/12/2012** Procuraduría abre investigación contra Petro por supuesto impacto ambiental generado por la no recolección de basura, la falta de planeamiento y deterioro patrimonial.
- 02/01/2013** Miguel Gómez Martínez (Partido de la U) radica la solicitud de revocatoria del alcalde Petro ante la Registraduría Distrital correspondiente.
- 29/05/2013** Petro rinde versión libre ante Procuraduría. Solicita que se escuchen testimonios de funcionarios del Ministerio de Ambiente que realizaron el estudio de impacto ambiental.
- 21/06/2013** Procuraduría abre pliego de cargos contra Petro.
- 31/07/2013** Registraduría expide el decreto que certifica el cumplimiento de los requisitos legales para convocar a elecciones en el marco de la revocatoria de Petro.
- 06/09/2013** Registradores Distritales resuelven el recurso de reposición y conceden el recurso de apelación presentado por Petro.
- 07/11/2013** La defensa de Petro presenta alegatos finales.
- 09/12/2013** Procuraduría emite el fallo que destituye a Petro y lo inhabilita para ejercer cargos públicos por 15 años.
- 31/12/2013** La defensa del alcalde presenta un recurso de reposición.
- 14/01/2014** Procuraduría ratifica el fallo.
- 14/01/2014** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspende la destitución de Petro.
- 20/01/2014** La defensa de Petro pide medidas cautelares a la CIDH.
- 18/03/2014** Las tutelas pendientes fueron falladas por el Consejo de Estado y la destitución de Petro queda en manos del Presidente, quien debe firmar el decreto que oficialice la destitución. Ese mismo día la CIDH pide que se suspenda la destitución, dejando sin efecto la decisión de la Procuraduría.
- 19/03/2014** Santos no acata las recomendaciones de la CIDH y nombra como nuevo alcalde de Bogotá a Rafael Pardo. Que se mantiene en el cargo hasta la restitución de Petro.
- 20/03/2014** Se da por terminada por carencia de objeto (debido a su destitución) la consulta popular con fines de revocatoria de Petro (Res. 340/2014 de Registraduría)
- 21/04/2014** El presidente Santos designa como alcalde provisional a María Mercedes Maldonado.
- 23/04/2014** Petro es restituido en su cargo, en cumplimiento de una orden de tutela que solicita el acatamiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH.

- 05/06/2014** Corte Suprema de Justicia revoca el fallo de tutela que restituyó a Petro en el cargo.
- 26/06/2014** La Procuraduría abre dos procesos contra Petro por presunta corrupción en contrataciones del distrito por la pérdida o desaparición de 6.000 millones de pesos. Se investiga la contratación de luces LED para semáforos de la ciudad. Petro también debe responder por la supuesta implicación de su concuñado en la ampliación de operaciones de los consorcios Transmilenio y el supuesto pago de 2.000 millones de pesos por su intermediación.
- 30/06/2014** Vence el plazo de 18 meses para convocar a nuevas elecciones municipales (atípicas) en caso de destitución/revocatoria. El nuevo alcalde debía ser elegido en terna por el Presidente (Santos). Por este motivo, aún siendo Petro destituido/revocado, Fuerza Social, ahora en Alianza Verde (con los Verdes) conservaría la alcaldía de Bogotá.
- 17/03/2015** Por medio de una ponencia de la magistrada Gloria Ortiz, la Corte Constitucional colombiana ordena a la Registraduría que en dos meses realice el proceso de convocatoria para las elecciones de la revocatoria del mandato del alcalde de Bogotá, argumentando la pertinencia de las mismas en tanto Petro continúa en ejercicio del cargo hasta diciembre de 2015.
- 24/03/2015** La Registraduría radicó ante la Sala Quinta de la Corte Constitucional el recurso de nulidad de la revocatoria contra Gustavo Petro, ordenado por el alto tribunal. La Corte tiene plazo hasta el 1 de mayo para responder ante dicho recurso, o de lo contrario, se dará vía libre a la revocatoria, lo cual implicará un costo de alrededor de 40.000 millones de pesos en un contexto de ajuste fiscal y en un año electoral (el cargo de Alcalde de Bogotá se elige nuevamente en octubre de este año).