

**EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD
ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO**

ALBA LUCÍA MANTILLA SERRANO

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2015

**EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD
ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO**

ALBA LUCÍA MANTILLA SERRANO

**Trabajo de grado para optar al título de Magister en Hermenéutica
Jurídica y Derecho**

Director

ORLANDO PARDO MARTÍNEZ

Doctor en Derecho

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2015

*Dedicado a:
Mis dos Nieves*

*La democracia sufre cuando se queda corta sin participación y no hay
participación cuando la actividad electoral se fundamenta en la mala fe.*

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	14
CAPÍTULO I	16
EL PROBLEMA	16
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
1.2. OBJETIVOS DE INVESTIGACION	22
1.2.1. OBJETIVO GENERAL	22
1.2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	22
1.3. ESTADO DEL ARTE	23
1.4. RELEVANCIA DEL TEMA	23
1.4.1. FACTIBILIDAD DE LA EJECUCIÓN	30
1.4.2. MARCO CONCEPTUAL	31
1.5. HIPOTESIS	31
1.6. METODOLOGÍA	32
1.6.1. SEGMENTACIÓN MUESTRAL	34
1.7. CALENDARIO DE ACTIVIDADES	35
CAPÍTULO II	37
CAMPO TEMÁTICO Y MARCO CONCEPTUAL	37
1. CAMPO TEMÁTICO	37

1.1. DELIMITACION CONCEPTUAL	37
2. DE LA SOBERANÍA NACIONAL A LA SOBERANÍA POPULAR EN COLOMBIA	40
2.1. ACERCAMIENTOS HISTÓRICO CONSTITUCIONALES DEL CONCEPTO	40
2.2. PARTICIPACIÓN: FIN ESENCIAL, PRINCIPIO, DERECHO FUNDAMENTAL Y DEBER	46
2.2.1. PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA	52
2.3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	64
2.4. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA	74
3. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA MODERNA COMO GARANTÍA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN: VOTO PROGRAMÁTICO Y REVOCATORIA DEL MANDATO	77
3.1. DESCENTRALIZACION POLITICA Y ELECCION POPULAR DE ALCALDES Y GOBERNADORES	86
3.1.1. DESCENTRALIZACION POLITICA Y TERRITORIAL	86
3.1.2. ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES Y ALCALDES	95
3.2. VOTO PROGRAMÁTICO PARA GOBERNADORES Y ALCALDES	106
3.2.1. PROGRAMA DE GOBIERNO PARA GOBERNADORES Y ALCALDES	116
3.3. REVOCATORIA DEL MANDATO	119

3.3.1. REQUISITOS PARA PROCEDER A LA REVOCATORIA DEL MANDATO DEL MANDATARIO ELEGIDO	131
3.3.2. OTRAS DISPOSICIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO	147
3.3.3. PROCEDIMIENTO PARA SUPLIR LA VACANTE GENERADA POR LA REVOCATORIA DEL MANDATO	158
3.3.4. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PERÍODO DE ALCALDES Y GOBERNADORES GENERADA POR LA REVOCATORIA DEL MANDATO	162
4. LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO	169
4.1. INTENTO DE EFECTIVIZAR LA REVOCATORIA DEL MANDATO	174
4.2. PRINCIPALES FALENCIAS LEGALES ATENTATORIAS DE LA BUENA FE ELECTORAL	185
4.2.1. REGLAMENTACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO POR LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.	186
4.2.2. CARENCIA DE MECANISMOS DE OPOSICIÓN A LA REVOCATORIA	189
4.2.3. IMPLICANCIAS DE INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DE PARTICIPAR EN LA REVOCATORIA DEL MANDATO	192
4.2.4. AUSENCIA DE TRIBUNAL QUE LEGITIME LOS BASAMENTOS DE REVOCATORIA DEL MANDATO	193
4.2.5. CARENCIA DE INDICADORES DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL	197

4.2.6. AUSENCIA DE SANCIONES DISCIPLINARIAS REFERENTES AL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO	199
CAPÍTULO III	202
CONCLUSIONES	202
BIBLIOGRAFIA	209

INDICE DE CUADROS O ILUSTRACIONES

	Pág.
Cuadro N. 1. Revocatorias votadas en Colombia desde 1996	24
Cuadro N. 2. Revocatorias votadas en Colombia en 1999	25
Cuadro N. 3. Revocatorias votadas en Colombia en 2000	25
Cuadro N. 4. Revocatorias votadas en Colombia en 2003	26
Cuadro N. 5. Revocatorias votadas en Colombia en 2005	27
Cuadro N. 6. Revocatorias votadas en Colombia en 2009	27
Cuadro N. 7. Revocatorias votadas en Colombia en 2010	28
Cuadro N. 8. Revocatorias radicadas en Colombia en 2013	28
Cuadro N. 9. Cronograma de actividades a desarrollar en la investigación	36
Cuadro N. 10: Desarrollo normativo para la participación en Colombia	83
Cuadro N. 11: Categorización por Dptos de la distribución política de Colombia	90
Cuadro N. 12: Distribución política por Departamentos y categorización en 2014	91
Cuadro N. 13: Categorización de los Municipios en vigencia de 2014	94
Cuadro N: 14 Cuadro comparativo de Leyes sobre revocatoria del mandato	129

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. Ley 131 de 1994	227
ANEXO B. Ley 134 de 1994	230
ANEXO C. Ley 741 de 2002	250

TÍTULO: EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO *

AUTOR: Alba Lucía Mantilla Serrano **

PALABRAS CLAVES: Buena fe, mecanismos de representación, voto programático, revocatoria del mandato, soberanía popular, democracia participativa, constitución política.

CONTENIDO:

La eficacia del voto programático, mediante el uso de la figura de la revocatoria del mandato de los alcaldes y gobernadores elegidos por elección popular, es una de las mayores problemáticas derivadas del desarrollo de la democracia en los estados sociales y de derecho, soportados en la soberanía popular y en el ejercicio de la representación directa y participativa.

Esta investigación se basa en documentos proveídos por el desarrollo de una investigación cualitativa – descriptiva sobre un fenómeno determinado, la eficacia de la revocatoria del mandato. En términos generales, pretende establecer el papel de la figura del voto programático, como una ficción, una fórmula vacía, un mecanismo simbólico, una letra inerte y sin sentido o es realmente la sustancia de la democracia participativa en nuestro país, edificada, como está, sobre el principio de la buena fe.

Pese a los varios intentos y ningún resultado en más de dos décadas de vigencia de este mecanismo de participación, la revocatoria del mandato ha quedado como un referente formal y simbólico de la democracia colombiana, por lo que se sugiere la posibilidad de efectivizar, unificar y utilizar de manera subsidiaria medios alternos como el apoyo de los órganos de control, así como de los entes administrativos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión administrativa de los mandatarios locales y regionales, además de contar con un tribunal (para evitar una posible violación al debido proceso del mandatario a revocar), entre otros.

* Trabajo de grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Maestría en Hermenéutica Jurídica y Derecho. Director Orlando Pardo Martínez.

SUMMARY

TITLE: THE PRINCIPLE OF GOOD FAITH IN THE EXERCISE OF THE ELECTORAL ACTIVITY OF THE PROGRAMMATIC VOTE *

AUTHOR: Alba Lucía Mantilla Serrano **

KEY WORDS: Good faith, representation mechanisms, programmatic vote, recall, popular sovereignty, participatory democracy, constitution.

CONTENT:

The effectiveness of programmatic vote, using the figure of the recall of mayors and governors elected by popular election, is one of the major issues from the democracy's development in the social states of law, supported on popular sovereignty and the exercise of direct and participatory representation.

This research is based on documents obtained by the development of a qualitative - descriptive research of a phenomenon, the effectiveness of the recall. Generally, it aims to establish the role of the programmatic vote, as a fiction, an empty formula, a symbolic mechanism, and inert and meaningless lyrics or if it is really the substance of participatory democracy in our country, built, as it is, on the principle of good faith.

Despite the several attempts without having any results in more than two decades of operation of this mechanism, the recall has been considered as a formal and symbolic reference of Colombian democracy. In this case, it is suggested the possibility of making more effective and united the use of secondarily alternatives, such as the support of the supervisory bodies, as well as the administrative bodies who are responsible for evaluate and supervise the administration of local and regional leaders, in addition to a court (to avoid a possible violation of the process of the person who is been revoked), among others.

* Degree Project.

** Faculty of Humanities. School of Law and Political Science. Master of Legal Hermeneutics and Law. Director: Orlando Pardo Martínez.

INTRODUCCION

Si entendemos que estar representado políticamente para gobernar por medio de representantes es un derecho fundamental, amparado constitucionalmente en nuestra Carta Magna, parece meritorio una reflexión sobre la legitimación y la eficacia de ese derecho, en tratándose de la actividad electoral del voto programático.

En efecto, el voto programático, inspirado por el Constituyente del 91, pretende robustecer la democracia y la soberanía popular, en tanto que promueve la incorporación de mecanismos de participación ciudadana directa; sin embargo, la Ley 131 de 1994, modificada por la Ley 741 de 2002, contiene una serie de controles que pretenden evitar su uso y abuso irresponsable e irracional, siendo claro que el constituyente asume y presume que el mecanismo sería mal utilizado, desatendiendo el principio constitucional de la buena fe.

Y es esta la circunstancia por la que la regulación de la revocatoria del mandato mediante la figura del voto programático, está orientada a limitar el ejercicio de este mecanismo, además no se establece financiación ni facilidades de acceso a los medios de comunicación para sus promotores, por lo que desestimula la utilización del mecanismo.

Por otra parte, el principio de la buena fe también se encuentra transgredido cuando el candidato elegido por su programa de gobierno, no necesariamente se ve obligado a cumplir con lo que en un momento propuso a la comunidad para su reconocimiento y aceptación electoral, y en consecuencia, puede evadir su destitución durante el periodo de su gobierno.

Otro tanto acontece con el ciudadano que deposita su confianza en el candidato local o gubernamental, viéndose imposibilitado de ejercer cualquier control eficaz en contra del mandatario o elegido, pues la figura jurídica de la revocatoria del mandato, resulta ser inaplicable para quien de buena fe, deposita su voto.

Corolario de lo anterior, la presente investigación pretende establecer si la figura del voto programático es una ficción, una fórmula vacía, un mecanismo simbólico, una letra inerte y sin sentido o es realmente la sustancia de la representación democrática directa en nuestro país, edificada como está sobre la presunción de la mala fe del mandante electoral y sobre la buena fe del mandatario electoral.

CAPÍTULO I EL PROBLEMA

¿Es viable, legítima y eficaz la actividad electoral del voto programático, fundamentado en el principio de la buena fe del mandante electoral?

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Aspectos como la mala fe electoral, el uso y el abuso de los electores, al momento de hacer valer su voto programático, ha dado como resultado el que un mecanismo de trascendental importancia para la democracia directa se quede sin fundamentos que lo hagan eficaz, por cuanto el fundamento de la Ley y su reglamentación, se hicieron para entabrar su uso, so pretexto de su abuso.

Un Estado que no garantice una democracia con una verdadera trascendencia de control sobre sus representantes, es una cuasi democracia, que raya con todos los principios y derechos fundamentales que erigen nuestra Constitución y rompen con el Estado Social de Derecho y la soberanía popular.

En efecto, desde las disposiciones originarias del Constituyente del 91, hasta las más recientes modificaciones introductorias de la Ley 741 de 2002, se han procurado con los mejores resultados, menguar su eficacia, incluso desatendiendo al principio de la buena fe, restando las facilidades comunicacionales de los medios masivos, aunado al hecho que de no obtenerse el resultado esperado, no podrá intentarse nuevamente la solicitud en lo que resta del período, con lo cual, se deja por la borda la pretensión constitucional de establecer un permanente control a los mandatarios por parte de los gobernados;

enmarañando la disposición constitucional que señala: “quienes elijan gobernadores o alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato;”¹ lo cual obliga su cumplimiento en su desarrollo y ejecución hasta su terminación.

La democracia participativa implica que:

*... “el pueblo no solo elige a sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa y la de revocarles el mandato a quienes han elegido”.*²

Lo anterior evidencia de manera nítida que a pesar de la importancia de este mecanismo de participación, las dificultades legales que lo fundamentan, reducen su aplicabilidad.

Así, el derecho a participar tiene que ver directamente con la posibilidad del ejercicio de la participación política, en la medida en que se trata de un elemento constitutivo de la democracia, concebida como “un sistema pluralista donde debe haber cabida para las múltiples expresiones, contradictorias y plurales, que hay en la sociedad”.³

El voto programático sigue vigente y todos los engranajes de los mecanismos asociados con él, pero en el contexto actual en el que la democracia se relacionan además con la legitimidad, la representación, la participación, la deliberación y la buena fe electoral, no parece encajar como mecanismo eficaz.

En efecto, si la legitimidad en un estado social de derecho, en el que la democracia constitucional debe fundamentarse en el acatamiento y respeto de la

¹ Constitución Política de Colombia. Art. 259. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> consultado el 20 diciembre de 2013.

² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de abril 14 de 1994. M.P. Hernando Herrera.

voluntad popular y en el deber de garantizar los derechos humanos, no se entiende como la figura del voto programático no ha rendido sus frutos, pese a los incesantes gritos de los actores electorales por hacer valer su derecho.

Y es que un Estado democrático, fundamentado en los principios de libertad e igualdad, debe garantizar integralmente a todos y cada uno de los ciudadanos, sin distinciones ni discriminaciones, las condiciones necesarias para el ejercicio legítimo y pleno de sus derechos fundamentales. Por esa función que le es propia, el Estado no puede argumentar que sus falencias o debilidades son razones válidas para que esos derechos se vean disminuidos, desplazados o sustituidos, tras el manto del uso y abuso de una figura de trascendentales consecuencias como es el voto programático.

El concepto de representación ha pasado a ser la forma generalizada de participación popular y se ha minimizado la garantía de participación de la cosa pública a la garantía de estar representado. Sin embargo, la representación política ha quedado reducida a una simple delegación de derechos, sin posibilidad de que los verdaderos titulares de esos derechos, valga decir los ciudadanos electores, puedan otorgar un mandato y solicitar rendición de cuentas por la gestión del elegido representante.

No puede en un estado social y democrático de derecho, coexistir con la representación una continua tensión entre el ideal y el logro; muy por el contrario, debe fundarse en un desafío por entrenar a los individuos de forma tal que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del ciudadano elector, para lo cual es vinculante “una necesaria y verdadera

³ GONZÁLEZ, Fernán; SEGURA, Renata et. All. 1997. Participación ciudadana y recuperación de la política. Fondo para la Participación Ciudadana. Ministerio del Interior.

comunicación entre el elector y sus representantes, que permita dar validez a la teoría de la representación política”⁴.

El control directo que ostentan los electores sobre sus representantes mediante el voto programático es de tal trascendencia que se constituye en estandarte de la democracia directa, pues hace referencia a la verdadera capacidad de participar y transformar, para el bien común de la sociedad, las decisiones sobre las políticas públicas.

La única solución posible para asegurar la preservación de la soberanía del pueblo es tener un sistema político basado en la democracia directa. Si la representación es un rasgo característico del sistema político e institucional colombiano, no se entiende como su control y vigilancia se vean menguados por Leyes y reglamentaciones que impidan su eficacia.

Sin olvidar la génesis de todos estos principios fundantes en la Carta Política de 1991, se consagra la participación en su doble condición de principio y de derecho fundamental y se habla de la “participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.”⁵ Y es que la Constitución Política de 1991 le ha dado un lugar esencialísimo a la participación, al consagrarla simultáneamente como fin esencial, principio, derecho fundamental y deber.

No cabe duda de ello al estudiar el ordenamiento jurídico colombiano, que señala a la participación en los artículos 1, 2, 40, 96, 103 y 270, como el eje articulador del nuevo Estado, en el que los ciudadanos son actores de su propio desarrollo, coadyuvando en su quehacer fundamental a la institucionalidad

⁴ Habermas, Jürgen. 1998. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Buenos Aires: Trotta.

⁵ Constitución Política de Colombia. Art. 2. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> Consultado el 20- 12- 2013.

democráticamente constituida, mediante los mecanismos de participación ciudadana.

Luego si todos los ciudadanos, mediante el voto, tienen derecho a elegir y ser elegidos y es la misma Constitución la que consagra que es un fin esencial del Estado garantizar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, *verbi gracia* el artículo 103 establece la posibilidad de constituir diferentes mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de la gestión pública como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; no se entiende cómo, no se sientan las bases para su eficacia.

El Consejo de Europa (2001) considera que la falta de interés por la política y las dificultades para implicar a los ciudadanos en lo público no implica un declive de la participación de los ciudadanos en la política local, sino un cambio en los modos de implicación que se expresa en la preferencia por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación. De ahí que recomiende a los gobiernos que elaboren una verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida local, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que tengan en cuenta la importancia de la sociedad civil y las estructuras asociativas. En el ámbito local, plantea la necesidad de adaptar los procesos de toma de decisiones, utilizando mecanismos de participación tanto indirecta como directa y asociativa.

Por otra parte y atendiendo a las oportunidades y desafíos que plantea la actual sociedad de la información, el Consejo de Europa, viene impulsando recomendaciones vinculadas a la “e-democracia”, ante las oportunidades que esta ofrece para fortalecer la democracia, las instituciones y los procesos democráticos

y vincular las T.I.C.s⁶ a la participación y la renovación del compromiso de los ciudadanos en la democracia.

Otro tanto afirma la OCDE⁷ (2001) cuando plantea, la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global. Plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la consulta y la participación activa; niveles que se configuran como pilares de todo buen gobierno, al permitir a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

Frente al tema a tratar, tantas incoherencias a la hora de hacer efectivo el derecho al voto programático, hacen que surjan innumerables interrogantes, todos emergiendo de la transgresión a la presunción de buena fe.

Luego ¿qué entendemos por el derecho de representación frente al voto programático? ¿Elegimos a conciencia a nuestros representantes y conocemos sus programas? ¿Tenemos derecho de exigir rendición de cuentas a nuestros representados? ¿En qué contexto debatimos la democracia participativa directa en nuestro país, frente al voto programático? ¿Qué instrumentos tenemos para salir de esta situación de ineficacia frente al voto programático? ¿Dónde están los problemas de la democracia representativa directa que impiden la eficacia de la revocatoria del mandato? ¿Cuál es el problema de la democracia representativa directa al momento de hacer uso de la revocatoria del mandato mediante el uso del voto programático? Sea está una primicia del planteamiento del problema jurídico que conlleva la eficacia del voto programático en nuestro país.

⁶ Tecnologías de información y comunicación.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

1.2. OBJETIVOS DE INVESTIGACION

1.2.1. OBJETIVO GENERAL

1.2.1.1. Establecer las falencias legales y reglamentarias del voto programático y la revocatoria del mandato y; plantear alternativas normativas que permitan la eficacia del principio de buena fe del mandante electoral.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1.2.2.1. Establecer las motivaciones legales y reglamentarias que impiden la aplicabilidad del voto programático y su consecuente revocatoria del mandato.

1.2.2.2. Analizar si la actividad electoral del voto programático y la revocatoria del mandato, se fundamentan entre otros en el principio de la buena fe del mandante electoral.

1.2.2.3. Examinar de manera clara y fiable los antecedentes sobre voto programático, revocatoria del mandato y el principio de la buena fe del mandante electoral en nuestra Constitución Política.

1.2.2.4. Estudiar los pronunciamientos Jurisprudenciales sobre voto programático, revocatorios del mandato y el principio de la buena fe del mandante electoral en nuestra Constitución Política.

1.2.2.5. Aportar en el campo de la investigación teórica, sobre la democracia participativa directa, mediante el uso eficaz del voto programático y la revocatoria del mandato.

1.3. ESTADO DEL ARTE

En lo que respecta a la realización de estudios efectuados sobre el voto programático, teniendo como tópico el principio de la buena fe, no se tiene conocimiento por parte del investigador de haberse efectuado investigación alguna, salvo los pronunciamientos jurisprudenciales publicados en forma periódica, los cuales se expondrán y describirán de manera clara y nítida dentro del desarrollo de la investigación.

1.4. RELEVANCIA DEL TEMA

Se hace necesario analizar y flexibilizar la revocatoria del mandato, mediante el derecho efectivo del voto programático a fin de propender por facilitar al ciudadano electoral, la utilización de ese instrumento de participación, fortaleciendo el voto programático, la democracia participativa y generando conciencia ciudadana de una sólida apropiación de lo público y soberano.

La ciudadanía requiere y reclama la forma de gobernar impuesta por el constituyente, dotada de una relación e influencia recíproca entre administración local y/o regional y los electores. Por ello, es indiscutible un miramiento retrospectivo y un análisis prospectivo del voto programático, como principal figura

democrática directa de la que gozan los ciudadanos electores, respecto de sus representantes locales y regionales.

La progresiva renovación y adaptación de las estructuras democráticas de participación directa de la ciudadanía, contribuye a mejorar la democracia, fomentar la transparencia, la legitimidad, la eficacia, la eficiencia y la influencia en las decisiones públicas; propendiéndose por optimizar el rendimiento institucional y la paz social.

No tiene validez alguna la figura jurídica, si las oportunidades de participación en las políticas públicas están llenas de contextos políticos e institucionales evasivos y reticentes al impulso de políticas orientadas a promover la participación directa y la apertura de nuevos espacios y procesos participativos democráticos, que solo fortalecen desuetas figuras democráticas delegatarias, que parecen ser, las únicas que cobran fuerza y vigencia en nuestra sociedad democrática.

Desde 1996, se dieron los primeros esbozos por hacer efectivo el derecho a la revocatoria del mandato, mediante el mecanismo del voto programático; un total de 5 intentos fueron furtivos por ausencia del número de votos requeridos como lo muestra el cuadro N. 1.⁸

Revocatorias votadas en 1996				
Departamento	Municipio	Fecha	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda	Total votantes
Boyacá	Iza	Mayo 5	461	235

⁸ Revocatorias votadas en Colombia desde 1996. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

Atlántico	Puerto Colombia	Junio 2	5.713	2.341
Bolívar	Mahates	Junio 9	4.243	1.823
Atlántico	Tubará	Julio 21	2.045	954
Magdalena	Pedraza	Septiembre 1	3.635	1.628

Cuadro N. 1. Revocatorias votadas en Colombia desde 1996.

En el 1999 existieron 3 intentos de revocatoria del mandato, con los mismos resultados anteriores, como lo enseña el cuadro N. 2.⁹

Revocatorias votadas en 1999				
Departamento	Municipio	Fecha	Mínimo de votos para para que la revocatoria proceda	Total votantes
Antioquia	Peñol	Junio 27	70	59
Caldas	Victoria	Agosto 29	2.902	869
Antioquia	Dabeiba	Septiembre 12	1.393	410

Cuadro N. 2. Revocatorias votadas en Colombia en 1999.

En el 2000, existieron 3 intentos de revocatoria del mandato, con los mismos resultados anteriores, como lo enseña el cuadro N. 3¹⁰.

Revocatorias votadas en 2000				
Departamento	Municipio	Fecha	Mínimo de votos para que La revocatoria proceda	Total votantes
Córdoba	Montelibano	Enero 9.	11.398	4.304

⁹ Revocatorias votadas en Colombia en 1999. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

¹⁰ Revocatorias votadas en Colombia en 2000. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

Cauca	Piamonte	Marzo 5.	388	151
Atlántico	Polonuevo	Octubre 15.	5.857	1.530

Cuadro N. 3. Revocatorias votadas en Colombia en 2000.

En el 2003, existieron 5 intentos de revocatoria del mandato, con los mismos resultados anteriores, porque no obtuvieron el voto requerido para hacer uso del derecho a la revocatoria del mandato, como lo enseña el cuadro N. 4.¹¹

Revocatorias votadas en 2003				
Departamento	Municipio	Fecha	Mínimo de votantes para que La revocatoria proceda	Total votantes
Antioquia	Peque	Marzo 23.	1.275	No obtuvo el mínimo de votos requerido
Atlántico	Sabanalarga	Junio 15.	16.836	No obtuvo el mínimo de votos requerido
Sucre	Corozal	Julio 6.	3.304	No obtuvo el mínimo de votos requerido
Valle	Sevilla	Julio 13.	2.366	No obtuvo el mínimo de votos requerido
Caquetá	Belén de los Andaquíes	Julio 20.	1.015	No obtuvo el mínimo de votos requerido

Cuadro N. 4. Revocatorias votadas en Colombia en 2003.

En el 2005, existieron 10 intentos de revocatoria del mandato, con los mismos resultados anteriores, porque no obtuvieron el voto requerido para hacer uso del derecho a la revocatoria del mandato, como lo enseña el cuadro N. 5.¹²

¹¹ Revocatorias votadas en Colombia en 2003. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

¹² Revocatorias votadas en Colombia en 2005. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”

Revocatorias votadas en 2005				
			Mínimo de votantes para que	Total
Departamento	Municipio	Fecha	La revocatoria proceda	votantes
Antioquia	Támesis	Abril 24	3.710	Si: 1.749 - No: 80
Bolívar	Rioviejo	Abril 24	1.949	Si: 1.369 - No: 22
Córdoba	Puerto Libertador	Mayo 22	4.155	Si: 3.470 - No: 107
Antioquia	Frontino	Julio 3	3.087	Si: 1.353 - No: 35
Santander	Charalá	Julio 31	2.927	Si: 672 - No: 17
Antioquia	Murindó	Agosto 7	221	Si: 240 - No: 593
Atlántico	Baranoa	Agosto 14	12.519	Si: 946 - No: 70
Santander	Molagavita	Agosto 14	1.638	Si: 793 - No: 22
Guaviare	Miraflores	Diciembre 11	420	Si: 144 - No: 322
Huila	Yaguará	Diciembre 18	2.171	Si: 1.169 - No: 22

Cuadro N. 5. Revocatorias votadas en Colombia en 2005.

En el 2009, existieron 8 intentos de revocatoria del mandato furtivos por ausencia del número de votos requeridos como muestra el cuadro N. 6.¹³

Revocatorias votadas en 2009				
Departamento	Municipio	Fecha	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda	Total votantes
Bolívar	Regidor	Abril 19	1.079	903
Antioquia	Sonsón	Julio 12	5.622	2.205
Atlántico	Polonuevo	Julio 21	4.101	3.609

¹³ Revocatorias votadas en Colombia en 2009. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

Boyacá	Somondoco	Julio 26	1.110	320
Caquetá	Curillo	Octubre 18	1.827	1.283
Córdoba	Montelibano	Octubre 18	15884	10.697
Tolima	Libano	Noviembre 15	7.262	1.020
Valle del Cauca	Pradera	Noviembre 29	10.397	5.958

Cuadro N. 6. Revocatorias votadas en Colombia en 2009.

En el 2010, existieron 3 intentos de revocatoria del mandato furtivos por ausencia del número de votos requeridos como muestra el cuadro N. 7.¹⁴

Revocatorias votadas en 2010				
Departamento	Municipio	Fecha	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda	Total votantes
Valle del Cauca	Palmira	Mayo 9	56.332	15.961
Meta	San Martín	Mayo 9	4.635	1.226
Boyacá	Samacá	Septiembre 5	4.459	44

Cuadro N. 7. Revocatorias votadas en Colombia en 2010.

En total, son 80 intentos de revocatoria del mandato, a 2010. El Ranking de revocatorias de los mandatos radicados en 2013 fue el siguiente:¹⁵

Lugar	Firmas	Mínimo de firmas	Firmas	Firmas	Mínimo de votantes para	Resultado

¹⁴ Revocatorias votadas en Colombia en 2009. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

¹⁵ Revocatorias votadas en Colombia en 2013. Fuente: Dirección de censo electoral de la Registraduría del estado civil.

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”

		requeridas	validas	Rechazadas	que la revocatoria proceda (55)%	
Contratación, Santander	232	214	114	118	970	Convocada para el 4 de mayo de 2014
Angostura, Antioquia	1.541	1.011	1.304	237	2.452	Votada el 7 de julio, no prosperó
Achí, Bolívar	1.995	1.553	1.634	361	5.344	Votada el 17 de noviembre de 2013, no prosperó
Campoalegre, Huila	4.513	2.146	3.357	1.138	7.558	Votada el 17 de noviembre de 2013, no prosperó
Vigía del fuerte, Antioquia	503	440	417	86	1.631	No aprobada
Florencia, Caquetá	15.736	8.421	11.349	4.387	30.756	Votada el 15 de septiembre de 2013, no prosperó
Ponedera, Atlántico	1.518	1.193	1.236	282	5.670	No aprobada
San Marcos, Sucre	5.005	2.630	2.773	2.232	13.157	Votada el 24 de noviembre, no prosperó
Usiacurí, Atlántico	757	561	426	331	2.852	No aprobada
Gómez Plata, Antioquia	612	508	467	145	2.851	No aprobada
Santiago, Putumayo	670	386	574	96	1.762	Votada el 20 de octubre de 2013, no prosperó
Bogotá, D.C.	641.707	289.263	357.250	273.373	1.234.214	Cancelada por destitución de mandatario
La Sierra, Cauca	1.101	877	698	400	3.078	No aprobada
Santa Marta, Magdalena	29.821	29.821	22.187	19.362	80.055	No aprobada
Usiacurí, Atlántico	894	561	661	246	2.852	Votada el 1 de diciembre, no prosperó
Gramalote, Norte de Santander	818	505	591	227	1.652	No aprobó en segunda revisión
Oporapa, Huila	1.153	832	69	1.091	2.951	No aprobada
Vigía del Fuerte, Antioquia	1.140	440	0	1.140	16.307	No aprobada
Caldas, Antioquia	4.906	3.683	2.971	1.949	16.307	No aprobada

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”

La Apartada, Córdoba	1.491	1.331	781	712	3.893	No aprobada
Hispania, Antioquia	971	601	323	660	1.657	No aprobada
Mariquita, Tolima	3.361	3.253	2.119	1.235	8.794	No aprobada
Contratación, Santander	409	217	311	98	970	Aprobada - En apelación
Norcasia, Caldas	1.032	682	951	81	938	Terminado el proceso
Ponedera, Atlántico	2.132	1.193	1.717	915	5.670	Aprobada - En apelación
Guaviare	6.808	3.911	4.116	2.692	15.360	Votada el 2 de febrero, no prosperó
Bello, Antioquia	45.587	18.632	19.329	26.270	59.131	Votada el 6 de abril de 2014, no prosperó
Paz de Ariporo, Casanare	3.703	1.512			7.176	Aprobada - En reposición
Cantagallo, Bolívar	980	920	169	811	8.228	No aprobada
Tolú, Sucre	2.528	1.995	1.484	1.044	8.228	No aprobada
Plato, Magdalena	6.600	3.001	1.605	4.917	11.804	No aprobada
San Andrés, Santander	650	605	440	210	2.541	No aprobada
Florida, Valle					10.128	No aprobada
Piedecuesta, Santander	12.133	11.727				No aprobada

Cuadro N. 8. Revocatorias radicadas en Colombia en 2013.

1.4.1. FACTIBILIDAD DE LA EJECUCIÓN

No resulta desacertado afirmar que las condiciones dadas para la investigación, son favorables, ya que se cuenta con suficiente información vía internet, en otros medios de comunicación o mediante documentos; información pública censal sobre los intentos furtivos de la revocatoria del mandato; además por ser el investigador, un profesional nominal de la Procuraduría general de la Nación, con sede en Bogotá, le es factible tener acceso privilegiado a la

información de carácter disciplinar de la entidad y en general de los documentos doctrinales y jurisprudenciales que sobre el tema del voto programático, la revocatoria del mandato y el principio de la buena fe se hayan realizado.

En torno a la disponibilidad de los recursos es accesible, ya que se cuenta con todas las herramientas necesarias para poner en funcionamiento la investigación y la sustentación teórica que se pretende exponer en el acápite de marco teórico y conceptual.

Dicho conocimiento, documentación, información y obtención de datos, permite afirmar que existe una posibilidad certera y efectiva frente al desarrollo de la investigación propuesta y la metodología que se pretende implementar a fin de dar una respuesta al problema, el desarrollo de los objetivos y la hipótesis planteada.

1.4.2. MARCO CONCEPTUAL.

En desarrollo del marco conceptual se expondrán las principales nociones y conceptos sobre el principio de la buena fe, el ejercicio de soberanía popular, democracia participativa, el ejercicio de la actividad electoral y el voto programático, todo lo cual irá fundamentado con los pronunciamientos jurisprudenciales pertinentes.

1.5. HIPOTESIS

La hipótesis única que se plantea, presenta una dicotomía que podrá ser respondida como positiva o negativa.

Hipótesis:

LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO SE FUNDAMENTA ENTRE OTROS EN EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE DEL MANDANTE ELECTORAL, LO QUE HACE VIABLE SU EFICACIA.

1.6. METODOLOGÍA

La investigación social basada en documentos estará dada por el desarrollo de una investigación cualitativa – descriptiva,¹⁶ utilizando fuentes bibliográficas y documentales producidos por la sociedad, sobre un fenómeno determinado; cual es la eficacia de la revocatoria del mandato a efectos de hacer valer el sufragio electoral, figura jurídica, establecida en la Constitución Política como principio y derecho fundamental, en la que se consideró relevante el siguiente planteamiento:

¿Es viable, legítima y eficaz la actividad electoral del voto programático, fundamentado en el principio de la buena fe del mandante electoral?

Siendo así, esta investigación tendrá un enfoque cualitativo, de tipo documental y descriptivo, consistente primordialmente en la presentación selectiva de lo que expertos ya han dicho o escrito sobre un tema determinado; teniendo como fuentes de documentación los formatos escritos, visuales, sonoros y audio

¹⁶ SAMPIERI, HERNÁNDEZ. Ernesto. 2006. Metodología de la investigación. 4ta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

visuales, añadiendo que su elaboración requiere interpretar, evaluar y reportar datos e ideas en forma imparcial, honesta y clara.

De otra parte, además de construir el marco referencial teórico, es necesario conocer aspectos históricos, contextuales (demográficos, situacionales, etc.), normativos, organizacionales, institucionales, de opinión pública, entre otros, relacionados con nuestro tema de investigación.

Corolario, para la realización de este trabajo, primordialmente se utilizó en primer lugar, una investigación de tipo exploratoria, entendida como “el diseño de investigación que tiene como objetivo primario facilitar una mayor penetración y comprensión del problema que enfrenta el investigador,”¹⁷ en razón a que fue necesario recopilar con holgura los diversos documentos que sobre el tema de la revocatoria del mandato se han erigido a nivel nacional e internacional, además de las referencias explícitas que sobre la figura se ha pronunciado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de nuestro país; a fin de entender la totalidad del contexto y que permitiera darnos respuesta a nuestro planteamiento prolegómeno de investigación.

En segundo lugar, una vez recopilada y extraída la información que nos permitiría empezar a bosquejar el cumplimiento de los objetivos y la respuesta a nuestro problema de investigación, utilizamos el tipo de investigación descriptiva, entendida como “el tipo de investigación concluyente que tiene como objetivo principal la descripción de algo, generalmente las características o funciones del problema en cuestión.”¹⁸

¹⁷ MALHOTRA. N.K. 1997. Investigación de Mercados. Un Enfoque Práctico, 2ª ed., México:Prentice Hall. p. 87

¹⁸ MALHOTRA. N.K. 1997. Investigación de Mercados. Un Enfoque Práctico, 2ª ed., México:Prentice Hall. p. 90.

Es decir, estos estudios son los que recogen información ya sea de manera independiente o conjunta sobre conceptos a los que se están refiriendo, donde el valor máximo de estudio descriptivo es; que estos se centran en recolectar datos que muestren un evento, una comunidad, un fenómeno, hecho o contexto.

En palabras de Hernández, Fernández y Batista, la investigación descriptiva es aquella que “busca especificar propiedades, características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Miden evalúan o recolectan datos sobre diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar.”¹⁹

Sean estas las razones por las que la investigación con un enfoque cualitativo, inició como una investigación exploratoria y terminó como descriptiva, conforme a la información obtenida en base a los objetivos previamente definidos y la descripción y respuesta a nuestro problema planteado.

1.6.1. SEGMENTACIÓN MUESTRAL

Es importante definir en este sentido que se entiende por población, teniéndose para ello el concepto que la define como “el conjunto de todos los elementos que comparten un grupo común de características y forman el universo propósito del problema.”²⁰

Luego atendiendo a que la participación ciudadana encuentra su fundamento en la Ley 134 de 1994 modificada por la Ley 741 de 2002; todos los ciudadanos del territorio Nacional, forman parte inicial de segmentación muestral

¹⁹ HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ Y BATISTA. 2003. *Metodología de la investigación*. México. Editorial McGraw-Hill. p. 117.

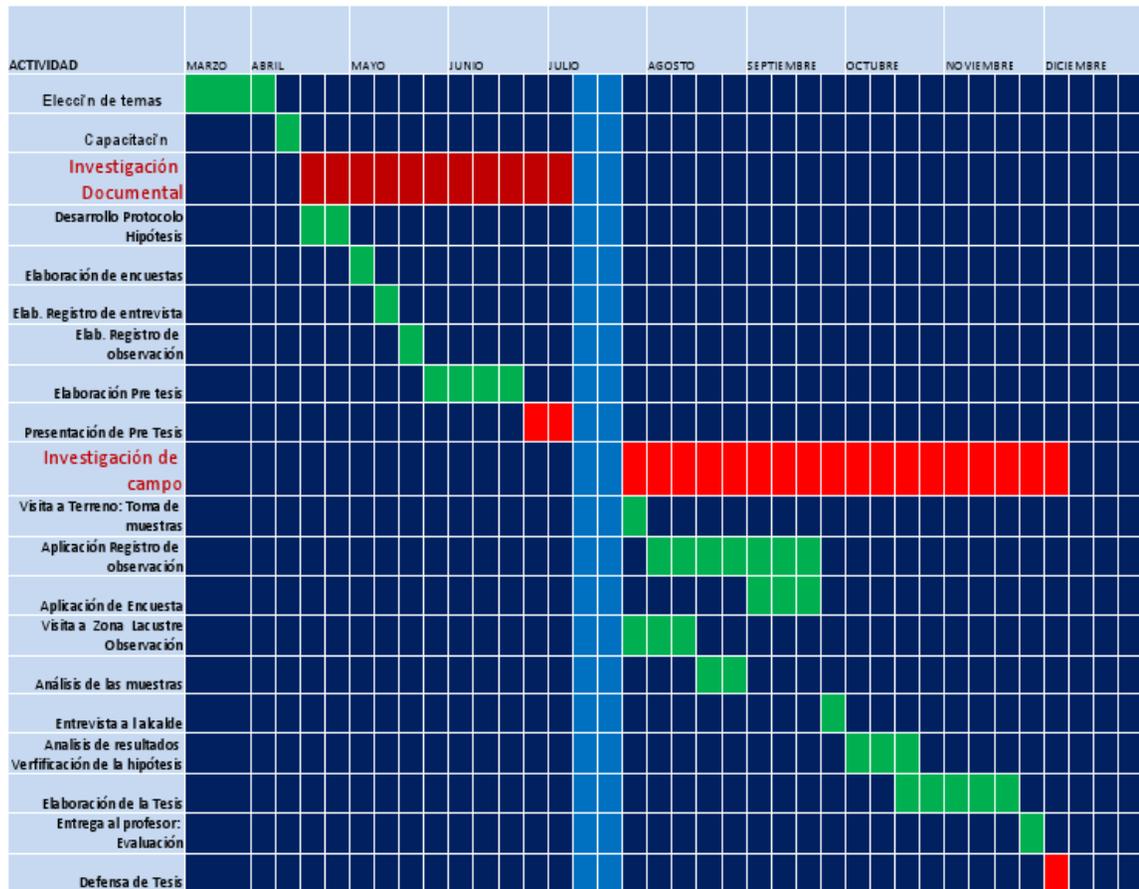
y; específicamente los ciudadanos en ejercicio que ejerzan su derecho al voto en las elecciones regionales y locales; luego la muestra está dirigida a los ciudadanos electores que puedan al momento de la revocatoria del mandato, hacer uso de su derecho al voto.

1.7. CALENDARIO DE ACTIVIDADES

Se estima que la duración máxima de proyecto, correspondería a 12 meses, en razón a que la investigación se ha venido gestando desde tiempo atrás. No obstante se cree que este periodo puede ser menor, si se destinan más recursos en la investigación.

²⁰ MALHOTRA. N.K. 1997. Investigación de Mercados. Un Enfoque Práctico, 2ª ed., México:Prentice Hall. p.359.

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”



Cuadro N. 9. Cronograma de actividades a desarrollar en la investigación.

CAPÍTULO II

CAMPO TEMÁTICO Y MARCO CONCEPTUAL

1. CAMPO TEMÁTICO

En este preciso acápite, se expondrán los aspectos teóricos del estudio en cuestión y reseñado en el planteamiento del problema, fundamentando el voto programático; abordando lo que hasta hoy se ha estudiado; lo cual implica una definición de todos los elementos que integran su contenido; un acercamiento a la revocatoria del mandato y el principio de la buena fe en el ordenamiento constitucional, y en general, todos los aspectos que tengan relación directa con éstos temas.

En un último capítulo se permitirá exponer el investigador las conclusiones y las recomendaciones que durante la investigación se logró establecer en el trascurso y en el interregno de la investigación de campo y conceptual.

1.1. DELIMITACION CONCEPTUAL

El vocablo “voto” proviene del latín *votum* , término que debía entenderse en el sentido de ofrenda o promesa hecha a los dioses.²¹ Se suele utilizar como vocablos sinónimos los de voto y *sufragio* . *Sufragio* proviene del latín *sufragium* y puede traducirse inicialmente por ayuda, favor o socorro.²²

²¹ Diccionario de la Lengua Española. 1984. Madrid, Tomo II, p. 1398.

²² Diccionario de la Lengua Española, op. cit., tomo II, pág. 1269.

Mediante el *sufragio* los ciudadanos *electores* coadyuvan en cuanto miembros de la comunidad política (Estado-comunidad) a su conexión con la organización jurídico-política del Estado (Estado-aparato) y, por ende, a la integración funcional de toda la sociedad política.²³

El *sufragio* es la organización política del asentimiento y al unísono, del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre.²⁴ Es una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del Cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con *voto* en un cierto momento con respecto a la *política* nacional.²⁵

Frente al sufragio, el voto, “es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio político. El voto constituye, una forma de expresión de voluntad, y con relación al sufragio político, el voto constituye el hecho de su ejercicio”.²⁶

El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que posibilita un control ciudadano más efectivo. 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.”²⁷

²³ LUCAS, VERDÚ. Pablo. 1976. Curso de Derecho Político, vol. III, Ed. Tecnos, Madrid, p. 207.

²⁴ HAURIOU. Maurice. 1927. Principios de Derecho Público y Constitucional. Ed. Reus, Madrid, p. 496.

²⁵ PÉREZ SERRANO. Nicolás. 1976. Tratado de Derecho Político, Ed. Civitas, Madrid, p. 337.

²⁶ FAYT. Carlos, S. 1963. Sufragio y representación política, Bibliográfica Omeba, Bs. As. p. 10.

²⁷ República de Colombia. Ley 131 de 1994. Art. 1.

La revocatoria de mandato en consonancia con el voto programático, conforme a la Ley 741 de 2002, 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. La revocatoria del mandato de Alcaldes y Gobernadores está ligada a la noción del voto programático. Dichas figuras, voto programático y revocatoria del mandato, fueron reglamentadas en el año 2002 por la Ley 741, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

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.

Con la Constitución de 1991, Colombia se inscribe en la democracia integral, donde se mantiene la democracia representativa y se adiciona la participativa, conceptos democráticos que se fundan en la soberanía popular.

Al tenor del artículo 259 constitucional, quienes eligen gobernadores y alcaldes "imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato", precepto reglamentado por la Ley 131 de 1994, la que en su artículo 1° definió el voto programático y, por lo tanto, le es exigible una responsabilidad política. El carácter de fuerza obligatoria del programa de gobierno vincula directamente a los alcaldes o gobernadores designados o encargados, quienes deben cumplirlo conforme a su mandato legal.

La buena fe se presume en la Constitución Nacional como principio. La Corte ha señalado que es un principio que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume y: que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; ella

se presume entonces y de igual forma en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas.

La Corte Constitucional ha establecido que la buena fe ha pasado de ser un principio general de derecho para transformarse en un postulado constitucional, su aplicación y proyección ha adquirido nuevas implicaciones, en cuanto a su función integradora del ordenamiento y; reguladora de las relaciones entre los particulares y entre estos y el Estado. En tanto postulado constitucional, irradia las relaciones jurídicas entre particulares, y por ello la Ley también pueda establecer, en casos específicos, esta presunción en las relaciones que entre ellos se desarrollen.

2. DE LA SOBERANÍA NACIONAL A LA SOBERANÍA POPULAR EN COLOMBIA

2.1. ACERCAMIENTOS HISTÓRICO CONSTITUCIONALES DEL CONCEPTO

El paso hacia la institucionalización de derechos equitativos para todos los ciudadanos se dio con las revoluciones norteamericana y francesa, con la cual surge la primera generación de derechos, que buscan proteger a todos los individuos contra poderes absolutistas, expandiéndose hasta el siglo XIX, en épocas en que “ se presentan las últimas revoluciones burguesas, los cuales incluyen: la libertad de expresión, de conciencia, de asociación, de reunión, de desplazamiento, de propiedad y de participar de las decisiones que se tomen en la

propia comunidad política”,²⁸ denominada primera generación de derechos civiles y políticos.

La búsqueda de igualdad más concreta dio origen a la segunda generación de derechos: los económicos, sociales y culturales, los cuales hacen posible que el individuo se oponga a la explotación. Se busca que el Estado asegure posibilidades reales para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos: trabajo, educación, seguridad social.

Para la Corte Constitucional, estos derechos ocupan una posición intermedia entre el Estado Social de Derecho y los Principios Constitucionales; como quiera que en el Estado Liberal estos derechos no responden a situaciones de carácter individual sino colectivo; su existencia obedece al bienestar común y a garantizar los derechos civiles y políticos, por lo cual debe desarrollarse su ejercicio mediante la aplicación de las normas legales.

En la nueva doctrina Constitucional que responde al Valor Constitucional, tales derechos merecen ser observados y por sobre todo protegidos, a través de la norma Primaria del Estado, para que sus fines que también hacen parte de los del Estado, se garanticen imperativamente, de tal manera que su efectividad garantiza hoy en día que los derechos civiles y políticos mantengan la preponderancia que merecen.

El legislador, no desarrolló norma legal que protegiera los derechos económicos, sociales y culturales, de tal manera que el Juez en ausencia de tal función no puede disponer inaplicación de la Constitución, por tratarse de derechos que de suyo responden a un principio Constitucional o un derecho Fundamental. Así, en la existencia del vacío legal, el poder judicial efectiviza la Constitución a través de sus principios y valores.

²⁸CORTINA, Adela. 2007. Educar en valores. Bogotá. Editorial Santillana, p. 124.

Por último, los procesos de descolonización y la toma de conciencia sobre los peligros del deterioro ecológico dan paso a nuevos derechos, como el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la libre autodeterminación, a la paz y al patrimonio común de la humanidad, conocidos hoy como los derechos de solidaridad o de tercera generación. Se señala por la doctrina como de esta generación “los derechos a la paz, al entorno, al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo económico y social”.²⁹

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce a todas las personas el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Por ello, no es casual que nuestra Constitución Política de 1991 le haya dado un lugar protagónico a la participación al consagrarla simultáneamente como fin esencial, principio, derecho fundamental y deber.

La Constitución colombiana recoge ampliamente los postulados normativos del Estado social de derecho que se implementa a través de estos últimos modelos estatales y, son los valores y principios constitucionales los llamados a garantizar la primacía de la Justicia material sobre el ordenamiento jurídico.

Advierte la Corte Constitucional:

“El estado social de derecho, lo componen tres dimensiones: La dimensión de la vinculación social del Estado. Esto es la obligación de los poderes públicos de velar por la distribución e igualdad de bienes materiales.

²⁹ PÉREZ ESCOBAR, Jacoba. 1997. Derecho Constitucional Colombiano, 5ed. Bogotá, Temis, p. 273.

*La dimensión de la referencia social de los derechos Fundamentales, que impone la obligación de interpretar estos derechos. Y por la dimensión de la obligación del Estado de articular la sociedad desde bases democráticas”.*³⁰

De ahí el concepto de Fuerza normativa del texto constitucional, en consideración a que se consagran un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política.

Por ello, del artículo primero de la Constitución se infiere que el texto de la Carta solo adquiere sentido con la aplicación de los principios y valores de la parte dogmática. El carácter vinculante del contenido axiológico del texto constitucional es la base fundamental para la creación de la Ley, la interpretación legal y constitucional, la implementación de políticas administrativas estatales, la reforma constitucional, la distribución del gasto, la consecución de recursos, el otorgamiento y protección de derechos fundamentales, entre otros, de manera tal, que son pilar de nuestro modelo estatal.

De manera pedagógica, Naranjo Mesa, ha clasificado tales principios y derechos como “primero, de la Personalidad, como la vida, la integridad física y la honra; segundo, derecho a la libertad, física, intelectual, cultural, social, religiosa, económica; tercero, derecho a la Seguridad, personal, domiciliaria, económica, laboral; cuarto, derecho a la propiedad en todas sus manifestaciones, y quinto, derecho a la participación.”³¹

En palabras de Valencia Zea, dentro de su clasificación de los derechos subjetivos públicos, al derecho a la protección jurídica o derecho de accionar, que nace de la norma contenida en los artículos 23, 86a 88 y 229 constitucionales, consistente en el derecho que tiene toda persona a que el Estado le defina con

³⁰ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T - 406 del 5 de junio de 1992. Magistrado Ponente Dr. CIRO ANGARITA BARON.

³¹ NARANJO MESA, Vladimiro. 2000. Teoría constitucional e instituciones políticas, 48 ed. Bogotá, Temis, p. 407.

fuerza de verdad legal su accionar, ya sea jurisdiccional como en las demandas, administrativo como en el derecho de petición o de amparo fundamental como en el ejercicio de la tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares.³²

Pérez Escobar incluye, a partir de nuestra Carta, una clasificación de los derechos así:

“a) Según el medio especial de protección que tengan, para referirse a los fundamentales y los no fundamentales;

b) Según la reglamentación que requieran para su eficacia, como los de aplicación inmediata o subordinada que se desprenden del artículo 85 constitucional;

c) Según las garantías exigidas para su reforma, como los mencionados en el artículo 377 constitucional, que requieren un procedimiento complejo para su modificación, y los que se someten a procedimientos comunes;

d) Según el número de personas destinatarias del derecho para indicar los individuales y los colectivos;

e) Según el origen de su consagración, es decir, la Constitución o los tratados internacionales.³³

Son características de los derechos humanos la indivisibilidad, la interdependencia y la universalidad. Es decir, que el disfrute efectivo de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales y sin los derechos de solidaridad”.³⁴

En el ámbito supranacional, las reflexiones, recomendaciones y declaraciones en torno a la participación de los ciudadanos en la vida de sus entidades locales tienen como referente las propuestas realizadas por la Unión

³² VALENCIA ZEA, Arturo. 1980. Derecho Civil, 13ª ed. Bogotá, p. 224.

³³ PÉREZ ESCOBAR, Jacoba. 1997. Derecho Constitucional Colombiano, 5ª ed. Bogotá, Temis, p. 266.

³⁴ CANÇAO, TRINDADE. Antonio. “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en: Estudios básicos de derechos humanos. Instituto Interamericano de derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, 1995, Tomo I, p. 40.

Europea y la OCDE.³⁵ “Ambos organismos promueven acciones orientadas a fomentar la participación ciudadana en el ámbito local, compartiendo el mismo diagnóstico: la falta de interés por la política y las dificultades de implicar al ciudadano en lo público a través de los mecanismos tradicionales de participación”.³⁶

La OCDE (2001) plantea, además, la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global. Plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la consulta y la participación activa, de manera que los tres niveles se configuran como pilares de todo buen gobierno, al permitir a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

Respecto a la Unión Europea, uno de los primeros actos públicos y normativos importantes fue la Recomendación N° R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal, que dieron lugar al marco estratégico de la participación en la vida local, entre otros en la necesidad de intensificar la comunicación entre ciudadanía y representantes; mejorar las posibilidades de participación; especialmente de ciudadanos con mayores dificultades en participar activamente; incrementar la influencia de la ciudadanía en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida y favorecer la participación de los residentes extranjeros.

³⁵ O.C.D.E., 2001. “Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública” en PUMA, Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública, N. 10. Paris.

³⁶ PASTOR. E. Oferta de oportunidades en el política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria”. 2010. En: Revista Zerbitzuan, num.: 47: 85-94.

Esta Recomendación es reemplazada por la Recomendación N° R (2001) 19 aprobada por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local y tiene por finalidad proponer a los decisores políticos un conjunto coherente y moderno de principios y líneas directivas, como base común de la acción de los Estados miembros del Consejo de Europa en este dominio esencial para la democracia. Entre sus consideraciones la citada Recomendación señala expresamente que es en el nivel local donde el derecho democrático “...puede ejercerse directamente y conviene, para implicar a los ciudadanos de forma directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando la eficacia y la eficiencia de la gestión.”³⁷

De ahí que recomiende a los gobiernos que elaboren una verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida local, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que tengan en cuenta la importancia de la sociedad civil y las estructuras asociativas.

2.2. PARTICIPACIÓN: FIN ESENCIAL, PRINCIPIO, DERECHO FUNDAMENTAL Y DEBER

La Constitución Política brinda al ordenamiento jurídico colombiano (artículos 1, 2, 40, 96, 103 y 270), la participación como el eje articulador del nuevo Estado, en donde los ciudadanos se convierten en actores de su propio desarrollo, coadyuvando en su quehacer fundamental a la institucionalidad democráticamente constituida.

³⁷ Consejo de Europa, 2001.

La Carta Política de 1991 consagra en su Art. 2. La participación en su doble condición de principio y de derecho fundamental. Por ello, se habla de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. La participación representa una opción importante y fundamental para emprender la tarea de democratizar verdaderamente nuestra democracia.

Así mismo, la Corte Constitucional precisó que “la definición de los derechos fundamentales pasa por considerar la efectiva participación de la persona en la vida en sociedad.”³⁸

El derecho a participar, debe estar garantizado siempre, dado que facilita mantener otros derechos fundamentales y humanos que guardan una especial relación con la naturaleza democrática del Estado, y es concebido por la comunidad como un instrumento para la protección y preservación de tales derechos. De ahí que se habla de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

El concepto de participación ciudadana por sí mismo, ha tenido inconvenientes para ser adecuadamente determinado y definido en la doctrina jurídica, así, se ha llegado hasta el absurdo de pretender una definición doctrinaria de la participación ciudadana, sin tomar en consideración la definición del modelo de Estado en el que se pretende aplicar. Esto ha producido al menos dos efectos en concreto: El derecho a participar tiene que ver directamente con la posibilidad del ejercicio de la participación política, en la medida en que se trata de un elemento constitutivo de la democracia, concebida como “un sistema pluralista

³⁸ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 2003. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

donde debe haber cabida para las múltiples expresiones, contradictorias y plurales, que hay en la sociedad”.³⁹

La Corte Constitucional, señala al respecto:

“ ... la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el estado social de Derecho y que persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos a tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales.

Por lo mismo, mirada desde el punto de vista ciudadano, la participación democrática es un derecho deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra derechos colectivos.”⁴⁰

En este contexto, la Constitución Política reconoce el derecho a participar de todos los colombianos, sin distinción. El derecho a la participación ha evolucionado, superando el ámbito de la participación en la vida política a través del voto, y extendiéndose al ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales y de solidaridad. De esta manera la participación se constituye en un derecho fundamental que articula los demás derechos humanos.

La participación es posible concebirla a través de varios lentes, por ello se plantean distinciones acerca de: los niveles de participación,⁴¹ las opciones, los tipos de participación, y acerca de los lugares o ámbitos en donde se ejerce la participación.

³⁹ GONZÁLEZ, Fernán; SEGURA, Renata Et. All. 1997. Participación ciudadana y recuperación de la política. Fondo para la Participación Ciudadana. Ministerio del Interior, 1997.

⁴⁰ República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-1338 del 4 de octubre del 2000. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁴¹ GONZÁLEZ, Esperanza. 1995. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Cali, Colombia.

Dentro del marco constitucional, establece el artículo 2 que es un fin esencial del Estado garantizar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

El artículo 103 establece la posibilidad de constituir diferentes mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de la gestión pública.

Para el efecto y en desarrollo del principio de participación democrática en la Constitución, se consagraron como mecanismos de participación ciudadana el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales permiten que los ciudadanos intervengan y sean partícipes en la construcción de las decisiones de interés general y de esta manera materializar el principio de participación.

De ahí que el principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

Enfatiza la Corte Constitucional en Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.":

La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición

*cuantitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”.*⁴²

Y en el mismo texto indicó la Corte Constitucional que La concepción de participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en revocable.

El Constituyente dejó en cabeza del Legislador la tarea de regular lo relativo, en el Art. 270 de la Carta, así: “la Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

A su vez, el Art. 103 indica que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Y en este sentido es importante resaltar que la Corte Constitucional, definió por primera vez el alcance de los principios y valores Constitucionales, en consideración a su prevalencia en el ordenamiento interno, no solo como fuentes de derecho, sino como pilares realmente vinculantes, obligatorios, mediante los cuales el Juez, debe interpretar y crear el Derecho.

El juez, en el Estado social de derecho también es un portador de la visión institucional del interés general.

⁴² República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994. M.P. Hernando Herrera.

El juez, al poner en relación la Constitución -sus principios y sus normas- con la Ley y con los hechos hace uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido político de los textos constitucionales.

*En este sentido la legislación y la decisión judicial son ambos procesos de creación de derecho.*⁴³

La Constitución, proclama en el preámbulo valores fundamentales, con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.

El preámbulo de la Constitución Política de 1991, establece:⁴⁴

El pueblo:

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente...

Para la Corte Constitucional, quedó claro que:

“...El preámbulo, es norma vinculante, que contiene principios y valores Constitucionales, que determinan el deber ser del ordenamiento jurídico (fines esenciales del Estado).

*Su alcance inspira la normatividad jurídica valga aclarar tanto Constitucional como legal, e inspira el derrotero a seguir tanto por el legislador como por los jueces, creadores de derecho.”*⁴⁵

⁴³ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T – 406 del 5 de junio de 1992.

⁴⁴ República de Colombia. 1991. Preámbulo de la Constitución Política.

⁴⁵ COLOMBIA Corte Constitucional. sentencia C–479 del 13 de agosto de 1992, M.P. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO y ALEJANDRO MARTINEZ.

Así mismo, establece la Corte Constitucional, que “el principio democrático establecido en el Preámbulo, art. 1º, reclama el establecimiento de reglas sobre la formación de la voluntad que afiancen la interacción entre el Estado y la sociedad a través de la participación de los ciudadanos en la organización política y económica del país. (C.P. art. 1º, 2º, 40, 103).”⁴⁶

La Corte Constitucional realiza el control constitucional para evitar cualquier desborde o abuso por parte del legislativo, que pueda desencadenar en la violación de los postulados constitucionales, en especial los que hacen referencia a la autodeterminación de los pueblos y que ponen en evidente peligro la soberanía del pueblo y el correcto desarrollo del Estado Social de Derecho, consagrado por nuestro ordenamiento Constitucional. Por ello es enfática la Corte al manifestar:

“...El derecho es eficaz, cuando consigue moldear la conducta de los destinatarios conforme al propósito que lo informa.

Cuando tal ocurre, no hay duda de que al estado de cosas resultante podemos llamarlo orden, no importa cuán plausible o censurable se nos antoje. Así entendida esa noción, se confunde con la de paz.

En todo caso, la eficacia del derecho es siempre relativa, pues siempre hay un amplio margen de desobediencia compatible con su funcionamiento y con la convivencia que busca propiciar.

Si el ordenamiento jurídico fuera absolutamente eficaz, habría trocado su naturaleza de control normativo por la de técnica contralora causal, que no toma en cuenta la libertad del destinatario, sino que la suprime.”⁴⁷

2.2.1. PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

⁴⁶ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. C - 844 del 6 de julio de 2000.

⁴⁷ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C - 179 del 13 de abril de 1994.

La participación, dentro de este marco, es otra categoría importante de la democracia, puesto que permite a todos los ciudadanos hacer efectiva la posibilidad de hacer parte de las decisiones que los afectan en todos los ámbitos de la vida. La participación se convierte en la manera cierta de hacer posible la democracia y de construir país.

La participación concebida dentro del sistema democrático, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. En otras palabras, la participación representa una opción importante y fundamental para emprender la tarea de democratizar nuestra democracia.

El preámbulo de la Carta enuncia que el régimen constitucional colombiano se desarrolla “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”, reiterado por el artículo primero superior, que afirma que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República... democrática y participativa”, y por el artículo segundo ibídem que señala entre los fines del Estado el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

El sistema constitucional democrático conocido como Estado Social de Derecho, defiende la realización de contenidos axiológicos, entre los cuales se encuentra la dignidad humana, la igualdad, los derechos inherentes a las personas, etc. Este conjunto de valores y derechos esenciales adquiere coherencia y fundamento cuando se originan y se mantienen como una elección popular entre otras posibles.

Esto es, cuando la escogencia de los contenidos axiológicos de la democracia sustancial es el resultado del ejercicio de la libertad popular y no de un sujeto o de un grupo.

Para que el valor del pluralismo tenga lugar se requiere que los que participan en la competencia política por el poder, respeten y protejan las condiciones de accesibilidad. El pluralismo político consiste en una serie de reglas de juego que imponen el respeto de la decisión mayoritaria tomada por el pueblo y la vigencia de las libertades públicas que lo hacen posible.

El Estado constitucional democrático se ha derivado de la actividad intervencionista del Estado pretendiendo consagrar nuevos valores-derechos a través de la segunda y tercera generación de derechos humanos, dándole una prevalencia especial al ciudadano para el ejercicio del control político, porque a pesar de que la democracia es el gobierno de las mayorías, en este modelo se crean mecanismos que garantizan al ciudadano común participación directa e indirecta en las decisiones que afectan los derechos que en el Estado Bienestar se había logrado garantizar, elevándolos al nivel de supremacía constitucional.

El título IV de la Carta trata sobre la Participación Democrática y los Partidos político: y desarrolla el tema en tres capítulos, que se refieren, primero, a las distintas formas de participación democrática, después, a los partidos y movimientos políticos y, finalmente, al estatuto de la oposición.

En efecto, se afirma:

“A diferencia de la noción de soberanía popular que se desprende de este artículo (Art. 3 Constitución Política), la Constitución de 1986 consagraba la noción de la soberanía nacional. ... Adjudicar el poder soberano a la nación, es fundar un régimen de democracia representativa sin participación directa de los asociados en el manejo, fiscalización y gestión de la cosa pública, salvo a lo que se refiere a elegir y ser elegido. La soberanía popular es por el contrario un voto de confianza al ciudadano.

Parte de la premisa de que cada ciudadano es titular de una parte de soberanía y que por lo tanto tiene derecho a ejercerla de manera directa. El soberano otorga un mandato y no una representación a quien resulta electo. Esta noción legitima la existencia de la democracia participativa y de los mecanismos, que como los diseñados por el constituyente de 1991 particularmente en el título IV de la Carta,

hacen viable a la intervención del ciudadano en la toma de decisiones públicas, así como en la participación, fiscalización y control de la gestión pública. Una de las figuras más controvertidas del sistema de democracia participativa es la revocatoria del mandato, consagrada en los artículos 40 ordinales 4 y 103 de la carta.

Es cierto que la Constitución no dice qué autoridades estarían sujetas a esta figura y bajo qué condiciones, pero también lo es que una de las consecuencias normativas más importantes del artículo 3 es que obliga al intérprete de la Constitución a resolver cualquier duda a favor de la solución que más beneficie los principios de la democracia directa o participativa”.⁴⁸

De ahí la importancia del principio de soberanía popular, que en forma expresa consagran el preámbulo y el artículo 3º de la Constitución, y que exige que el operador jurídico interprete las normas jurídicas de tal manera que se potencia el respeto a la voluntad popular, la cual se encuentra en íntima conexión con el sistema jurídico que la hace efectiva.

Al residir la soberanía en el pueblo, como así lo establece el artículo 3o. de la Constitución, éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle "cuentas" por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato. La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo 1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral.

La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía

⁴⁸ República de Colombia. CONSTITUCION POLÍTICA Comentada. 2006. Ed. Legis.

popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa.

La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. Supone que la soberanía pertenece al pueblo y que, conforme lo expusiera Rousseau, es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos.

En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. Mientras que en la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.

La Constitución Política de 1991, propone entonces la democracia participativa. En tal virtud, el artículo 3° superior enuncia que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, y el 133 afirma que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común, agregando que el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”

El artículo 2° de la Constitución de 1886 afirmaba: *“La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación y de ella emanan los poderes públicos que se ejercen en los términos que esta Constitución establece”*. Por su parte el canon 105 del mismo ordenamiento superior, en relación con el tipo de representación que ostentaban los cuerpos colegiados de elección popular, decía: *“Los individuos*

de una y otra cámara representan a la nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.”

El modelo “democraticista”, se explica por una práctica constitucional que se basa en la justicia, ya que las cláusulas constitucionales garantizan la libertad. El concepto de democracia generalmente se asocia con el gobierno del pueblo. En el contexto actual, la democracia se relaciona además con la legitimidad, la representación, la participación, la deliberación y la incidencia.⁴⁹

De tal forma, mediante los principios y valores Constitucionales señalados en la norma superior, dentro del marco del estado Social de Derecho, se llega al alcance real de los lineamientos fundamentales que contienen tanto los principios como los valores Constitucionales, que constituyen base primaria para la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, así como de los derechos de segunda y tercera generación, que tienen el mismo rango y protección Constitucional.

Ahora bien, ¿quienes ejercen este derecho?, ¿quiénes son los llamados a la efectividad del derecho a la representación?. Para ello se hace necesaria una breve alusión a los vocablos de nación, nacionales, ciudadanos y derechos políticos entre otros.

En efecto, si la sociedad es definida como la agrupación natural o pactada de personas que constituyen una unidad distinta de cada uno de los individuos que la componen, con el fin de cumplir mediante una mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida, y/o; como reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones, el vocablo que significa conglomerado humano, se

⁴⁹ SAGER, L. 2007. Juez y Democracia. Barcelona, Marcial Pons. p. 144.

refiere indistintamente a cualquier agrupación general que de manera connatural es capaz de integrar el hombre con caracteres y destinos múltiples.⁵⁰

Es la propia Constitución la que expresa que el pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano decreta, sanciona y promulga la Constitución de 1991; y en su artículo 40, expresa que los ciudadanos tienen el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Y, en el art. 99 ibídem, aduce que la calidad de ciudadano en ejercicio es condición para ejercer el derecho al sufragio, ser elegido y desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, todo lo cual significa que el pueblo es la parte de la población que ejerce los derechos políticos.

Si bien es cierto, la Nación, es uno de los más difíciles e indeterminables conceptos del derecho público, “se reserva para identificar a un grupo social o población que, sin atender el territorio de su ubicación, y muchas veces ni su raza ni su religión, se encuentra tan estrechamente unida por razón de sus vínculos socio-culturales e históricos, que bien puede presentarse ante el concierto internacional con un carácter e identidad propios, como cuando nos referimos a la nación colombiana”.⁵¹

De manera que integran la población colombiana todas las personas naturales y jurídicas que residen en el territorio nacional, tengan el carácter de nacionales o de extranjeros, y se encuentren ubicados en cualquiera de las categorías que, a su vez, pueden asumir unos y otros.

Ello, sin perjuicio del concepto de la Nacionalidad entendida como aquella que expresa el vínculo jurídico y político que une la persona con un Estado y no

⁵⁰ NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría constitucional e instituciones políticas, 48 ed. Bogotá, Temis, p.73.

⁵¹ Diccionario Jurídico. Editorial Obra Grande, 1963, p. 477.

con la Nación, vínculo del cual se desprende la posibilidad jurídica de exigirse recíprocamente, derechos y prerrogativas.

No se discute, sin embargo, la identidad entre la Nación y el Estado, pues “toda Nación tiende a organizarse jurídicamente en Estado, por lo que la nacionalidad sociológica coincidirá con la nacionalidad jurídica; cada Nacionalidad corresponde siempre a un Estado”.⁵² Otros autores disienten al exponer que con ejemplos concretos como el del caso del imperio austrohúngaro, que “durante mucho tiempo y hasta su desmembración estuvo formado por dos naciones bien definidas, así como la unión por muchos años de Suecia y Noruega”.⁵³

Para Sábica:⁵⁴

... “hay una sensible transformación de conceptos como el de la Nacionalidad frente a los avances del derecho internacional, la transnacionalidad y la libre circulación de personas que se impone en un mundo con novísimas formas de relación surgidas de fenómenos como la integración económica, los mercados comunes, comunidades económicas, zonas fronterizas de libre comercio, etc., que desdibujan las viejas nociones de Estado y Nacionalidad cuando no hay sector de la actividad humana que no esté influido por lo supranacional y lo internacional.”

Por otra parte, el concepto de ciudadanía se desprende del texto del artículo 99 como una condición previa e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos, es decir, para el ejercicio de los derechos políticos. La ciudadanía es lo relativo a ciudadano y que éste, a su vez, significa de la ciudad, jurídicamente es una noción que participa más de los conceptos de Nación y Estado porque se trata de una calidad, condición o institución jurídica en virtud de la cual un Estado determinado reconoce o permite el ejercicio de cierta potestades, prerrogativas o derechos de orden civil y político.

⁵² PÉREZ ESCOBAR, Jacoba. 1997. Derecho Constitucional Colombiano, 5ª ed. Bogotá, Temis, 1997, p. 248.

⁵³ Diccionario Jurídico. 1963. Editorial Obra Grande, p. 477.

En Colombia, la ciudadanía se entiende a partir de la existencia de la nacionalidad, ya que el artículo 98 constitucional indica su pérdida cuando se ha renunciado a la nacionalidad y, el artículo 99 la identifica como la condición previa e indispensable para el ejercicio de los derechos al sufragio, a ser elegido y a desempeñar cargos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. “La ciudadanía es el reconocimiento al nacional colombiano como adulto político”.⁵⁵

Es el mismo artículo 40 de la Constitución, el que otorga el derecho a todo ciudadano, a quien no se le haya suspendido tal derecho a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político en Colombia a través de las facultades de elegir, de ser elegido, tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, tener iniciativa en las corporaciones públicas, incoar acciones públicas, acceder al desempeño defunciones públicas y revocar el mandato de aquellos elegidos que determine la Ley.

Si el ciudadano es copartícipe en la creación de la Ley en razón de su participación en la creación de la Constitución, así como por su participación en las elecciones como votantes, debe el Estado reafirmar y reconocer la potencialidad de éste, y no puede hacerlo de otra manera sino respetando su decisión, por ello en materia de legalidad de intromisión en el nombramiento de alcaldes y gobernadores, su mandato debe ser transitorio, hasta que se llame al constituyente primario nuevamente a elecciones, como lo prevé el Acto legislativo 02 de 2002 en su artículos 1 inciso 3 y 3 inciso 2, para llamar nuevamente a elecciones o para designar el gobernador o el alcalde faltante, por parte del ejecutivo cuando el tiempo sea menor de dieciocho (18) meses.

⁵⁴ SACHICA Luis Carlos. 2000. Nuevo Constitucionalismo Colombiano, ed. Bogotá, Temis, p.159.

⁵⁵ DIAZ ARENAS. Pedro Agustín. 1993. La Constitución Política Colombiana. Bogotá, Temis, p. 190.

Y en ello es enfática la Corte Constitucional, respecto al derecho de gobernarse por autoridades propias, cuando advirtió:

“...El Legislador desconoció el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y a gobernarse por autoridades propias. Además, al otorgar al Presidente de la República o a los gobernadores la facultad de nombrar en propiedad a la primera autoridad municipal, la norma legal establece una sujeción jerárquica de los alcaldes al ejecutivo central, que no está autorizada en nuestro ordenamiento constitucional y que vulnera el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales.

El término “autoridades propias” se refiere a la libre elección del pueblo de votar por el candidato que a su criterio represente sus intereses, y que tales estén contenidos en su programa de gobierno, de tal suerte que éste refleje sus aspiraciones respecto de la satisfacción de las necesidades que aquejan a la localidad o región”.⁵⁶

Autores como Burgos afirman con razón que:

... “la extrema politización de los marcos jurídicos obedece a las presiones e incentivos de los actores políticos de la región orientados por metas estratégicas inmediatas antes que por compromisos de proveer beneficios sociales y políticos de largo plazo. (...) Tal centralización de poder normativo en torno al Estado y la política, reconduce a los juristas hacia la representación política y la participación pública antes que al ejercicio de las profesiones ligadas a la representación procesal o jurisdiccional. Es en la política antes que en las cortes y las Leyes donde se ubica la referencia a la legitimidad del derecho, el cual es entonces finalmente instrumentalizado casi por completo por las decisiones políticas⁵⁷.

Y esta circunstancia se polariza aún más en los partidos políticos, pues

“Los miembros tienden a caracterizar a su partido como una organización fragmentada. ... Los miembros tienden a caracterizar de manera ambigua la convivencia de diferentes opiniones y la superación del conflicto a través de acuerdos. Pareciera que la estabilidad y viabilidad del partido no dependiera en gran parte de estos factores. La medida obtenida en la descripción lleva a pensar

⁵⁶ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-448 del 18 de septiembre del 1997.

⁵⁷ BURGOS, Germán. ¿Existen condiciones que dificultan la implantación efectiva de un estado de derecho? En: Pensamiento Jurídico No. 15, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2002. p. 87.

que si bien existe una fuerte competitividad en el partido, no se da un intenso debate ideológico. La competencia entonces está en función de otros factores, y la ideología no tiene mayor cabida”.⁵⁸

Según lo anterior, quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. No quienes son ajenos a la relación establecida, que en este caso es la de elector-elegido. 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 poder político.

Así lo afirmó la Corte Constitucional cuando aduce que “la revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como quiera que este conserva el derecho político de controlar al elegido durante todo el tiempo en que el mandatario ejerza el cargo.”⁵⁹

La Alta Corporación⁶⁰ ha desarrollado el significado y alcance del postulado democrático que se consagra en la Carta Política de 1991; en la revisión constitucional del proyecto de Ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos, la Corte Constitucional expresó:

“El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se

⁵⁸ ROLL, David. Rojo difuso, azul pálido -Los partidos tradicionales en Colombia entre el debilitamiento y la persistencia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002. p. 221.

⁵⁹ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-180 del 14 de abril de 1994.

⁶⁰ República de Colombia. Corte Constitucional. sentencias T-439 de 1992, C-607 de 1992, T-469 de 1992, C-003 de 1993, T-03 de 1992, T-383 de 1993, T-200 de 1993, C-089 de 1994, y C-86A de 1994, entre otras.

adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.

La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos - en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político - y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública.

Así lo proclamó el texto de la Carta Política desde su Preámbulo, al señalar como propósitos esenciales del acuerdo constitucional que rige la Nación colombiana, los siguientes: "asegurar a sus integrantes, entre otras, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo..."

Los artículos 1o. y 2o. de la Carta relievan la importancia dada a la participación en el nuevo esquema de organización política en cuanto introducen otro elemento fundamental. En efecto, lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la erigen en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo.

..."Artículo 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

"Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo." ⁶¹

Corolario de lo anterior, la redefinición del concepto de soberanía, la revaloración del papel del ciudadano y la profundización del modelo de democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991, constituyen

⁶¹ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-089 del 17 de enero de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

genuina expresión del mandato que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente, de propender por el fortalecimiento de la democracia participativa.

2.3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El avance de la democracia participativa debe verse como una forma de complemento y no de oposición a la democracia representativa, aunque mucho del crecimiento de la primera se adjudique a la crisis de la segunda.

En efecto, la heterogeneidad de experiencias y las diversas concepciones de la participación se constatan en torno a las diferentes clasificaciones. (Bovaird et. al., 2008⁶²; Kingston, 2007⁶³; Carver et. Al, 2000⁶⁴; Pastor, 2009a, 2009b; 2010⁶⁵, entre otros).

Los conceptos de democracia que se tenían en Colombia, cambiaron con ocasión de la Constitución de 1991, pasando de una democracia como una relación representativa a entenderla desde una concepción participativa. En efecto, la Constitución de 1991, al conceptualizar sobre la democracia, como democracia participativa dentro del ordenamiento constitucional colombiano,

⁶² BOVAIRD, T., LÖFFLER, E., PARRADO, S. Y VAN RYZIN, G. 2008. "Si quieres ir rápido, camina solo. Si quieres ir lejos, caminar juntos: los ciudadanos y la coproducción de los servicios públicos ", informe a la Presidencia de la UE, edita Ministerio de Hacienda, presupuesto y servicios públicos, París, Francia.

⁶³ KINGSTON, R. (2007): "La participación pública en la toma de decisiones política Local: el papel de la cartografía basada en Web", la revista cartográfica, vol. 44, nº 2, págs.: 138-144

⁶⁴ CARVER, S., EVANS, A., KINGSTON, R. Y TURTON, I. 2000. "Acceso a sistemas de información geográfica en la World Wide Web: mejorar la participación pública en la toma de decisiones ambiental", infraestructura de información y política, nº 6, págs.: 157-170.

⁶⁵ PASTOR, E. 2009a. Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales. Ed. Murcia. PASTOR, E. - 2009b. "Ciudadanía y gobernanza de las políticas de bienestar social de proximidad". Rev. Análisis Local, n.: 87. PASTOR, E. 2010. "Oferta de oportunidades en el política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria". Revista Zerbitzuan, num.: 47: 85-94.

reemplaza el término de democracia representativa que traía la Constitución Política de 1886.

Dicho cambio implicó la enunciación de todo un cuerpo de valores y un panorama axiológico que es el pacto político por excelencia de una sociedad, se extienden a todo el desarrollo normativo y administrativo en Colombia.

El principio de la democracia participativa señala que “el pueblo no solo elige a sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa y la de revocarles el mandato a quienes han elegido”.⁶⁶

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

Así lo expone la Corte Constitucional:

...” El modelo democrático participativo tiene una clara línea de acción que se enfoca en asegurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, con alcance transversal, universal y expansivo. En materia política, este principio

⁶⁶ República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994. M.P. Hernando Herrera.

no se concentra exclusivamente en el acto de elección de representantes, ya que incluye el reconocimiento de los mecanismos de participación previstos por el constituyente y aquellos que en virtud del desarrollo de la libertad de configuración normativa disponga el legislador.”⁶⁷

Desde sus comienzos, la Corte Constitucional ha señalado que el sistema axiológico de la Constitución dedica un lugar central a la democracia participativa; no en vano, el artículo 2 de la Carta demanda al Estado asegurar la efectiva participación de las personas en los procesos decisorios que afectan sus derechos. La reforma constitucional de la década de los ochenta puso en práctica un elemento de la democracia participativa en la vida municipal: la elección popular de alcaldes y gobernadores. La Carta Política de 1991 da mayor fuerza al vínculo entre los electores y los elegidos. El voto le otorga al elegido una responsabilidad directa con el elector (Voto programático: artículo 259, Constitución Política); y si la incumple, el elector puede revocarle el mandato.

Expresa la Corte Constitucional:

“...El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.”⁶⁸

Como expresión de la democracia participativa, la Corte ha señalado que el voto programático constituye una de sus manifestaciones más importantes,

⁶⁷ República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-1017 de 2012. M.P. Hernando Herrera.

⁶⁸ República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994. M.P. Hernando Herrera.

posibilitando el efectivo control del ciudadano sobre el elegido. Lo anterior, por cuanto el voto popular puede modificar el programa de gobierno. Sólo el pueblo, en los términos de la Ley y según los parámetros de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene la potestad para revocar el mandato del alcalde que incumple con el programa.

En sentencia de la Corte Constitucional, al referirse a la ley estatutaria ⁶⁹ señaló:

“El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

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

Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones - como en la democracia representativa -, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido - propio de la democracia participativa -. El ciudadano no se desentiende de su elección.”

De tal manera, la democracia participativa supone la existencia de mecanismos de participación del pueblo, que revisten diversas modalidades. A ellos se refieren los artículos 40 y 103 constitucionales.

El art. 40 enuncia:

⁶⁹ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-011 del 21 de enero de 1994, Reiterado en sentencia C-179 del 26 de febrero de 2002. Magistrado Ponente. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
- 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
- 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la Ley.*
- 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
- 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley.*
- 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La Ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.*

A su turno el art. 103 expone:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La Ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Estos mecanismos de participación significan que no todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto.

Además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato. De otro lado, otras formas de

participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos, de ejercer las acciones públicas y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación.

Y es que sobre los mecanismos de participación se estableció por la Corte Constitucional que constituye la forma propia de “autodeterminación del pueblo”. Y expuso:

“La autodeterminación del pueblo puede ser estimulada por grupos y entes especialmente diseñados para canalizar la participación ciudadana, pero ella en últimas se ejerce a través de cada individuo. Los mecanismos de participación del pueblo - el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato - se orientan a la participación libre e igualitaria de cada miembro de la comunidad política.”⁷⁰

Expuso también la Alta Corporación que el principio democrático que fundamenta la democracia participativa, es esencialmente universal y expansivo:

*“La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender que el **principio democrático** que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social.*

*El **principio democrático** es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.*

La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya

⁷⁰ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-006 del 7 de mayo de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.”⁷¹

El cambio conceptual que significa la democracia participativa frente a la representativa, y en la incidencia de haber adoptado este modelo político, no recae exclusivamente en el terreno de lo puramente electoral:

“El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.”⁷²

Por manera que la democracia participativa y los mecanismos de participación, se erigen en un redimensionamiento de los derechos políticos que excede en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único *modus operandi* de la democracia meramente representativa.

Esta redefinición de la democracia fue explicada así por la Corte Constitucional en la misma sentencia:

⁷¹ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-089 del 17 de enero de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷² República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

“Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos:

a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas;

b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular;

c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y,

d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.”⁷³

Si la democracia participativa supone una tendencia expansiva, significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones.

La tendencia expansiva de la democracia participativa proscribire los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos.

La jurisprudencia constitucional ha hecho operante el principio expansivo de la democracia, como cuando declaró la inexecutable de la norma que establecía la escogencia de dos de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión

Nacional de Televisión por parte del Senado de la República, dentro de ternas enviadas por asociaciones profesionales y sindicales relacionadas con los medios de comunicación y por las ligas y asociaciones de televidentes.

Consideró la Corporación que a pesar de que la Constitución le otorgaba al Congreso la facultad de fijar la política en materia de televisión y de determinar la composición de la referida Junta, al hacerlo no podía establecer una forma de designación de sus miembros que resultaba siendo atentatoria de la autonomía de dicha Comisión, rasgo característico de la misma que la Constitución había determinado para garantizar la imparcialidad política en el uso de este medio de comunicación social.

A juicio de la Corte, realizaba mejor el principio democrático el que dicha Junta estuviera sustraída de la influencia política del Congreso Nacional. Y de otra parte, conforme al principio expansivo de la democracia, la Corporación estimó que se ajustaba a la Constitución la disposición contenida en el artículo 117 de la Ley 136 de 1994, que permitía que en los municipios y distritos que no fueran especiales o de primera, segunda, tercera o cuarta categoría, los alcaldes diseñaran los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participaría en la solución de sus problemas y necesidades.⁷⁴

En otra ocasión declaró inexecutable el artículo 23 del Decreto 1228 de 1995 que establecía que las decisiones de los órganos de dirección de los organismos deportivos de nivel departamental y nacional serían aprobadas mediante voto ponderado de sus afiliados, es decir se determinaba que el voto de cada organismo tendría un mayor o menor valor dependiendo de su participación en competencias oficiales del respectivo organismo, teniendo en cuenta sus

⁷³ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁷⁴ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 497 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

modalidades deportivas. La Corte no encontró razonable este criterio de ponderación que limitaba la norma general según la cual en la democracia participativa a cada persona debe corresponder un voto.⁷⁵

Y con igual criterio, en sede de tutela se consideró que el cabildo realizado por un alcalde para la discusión de temas presupuestales, a pesar de no corresponder a la noción de cabildo consagrada en la Carta y en la Ley, era un mecanismo de participación ciudadana legítima que debía estimarse ajustado a la Constitución en virtud de la fuerza expansiva del principio democrático.⁷⁶

Lo anterior enseña que los criterios de universalidad y de fuerza expansiva del principio participativo han irradiado la interpretación del ordenamiento jurídico a fin de hacer real el nuevo modelo democrático que propone la Constitución Política. No obstante, estos criterios no están llamados a presidir únicamente la interpretación y aplicación del derecho, sino que el legislador, a quien corresponde regular mediante Ley estatutaria los mecanismos de participación, también debe tenerlos en cuenta en el momento de producir las normas legales.

De otro lado, los mecanismos de participación ciudadana ideados por el legislador, en cuanto hacen posible la vigencia del mencionado modelo, deben respetar los postulados básicos de la democracia, en especial el principio de las mayorías. Para la participación política, la Constitución consagró seis mecanismos: dos de ellos son atribución especial del Ejecutivo en general y del Presidente de la República: la consulta popular y el plebiscito. El referendo, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa y la revocatoria del mandato, pueden ser convocados por grupos de ciudadanos organizados y con personería

⁷⁵ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1110 del 24 de agosto de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁶ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T- 637 del 15 de junio del 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

jurídica o que demuestren consenso popular mediante un número definido de firmas.

Reiterando que el principio democrático es universal en cuanto:

“compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social.”⁷⁷

2.4. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Uno de los espacios en los cuales ha tenido un mayor desarrollo este derecho a la participación es, precisamente, el control social a la gestión pública, mediante la creación de herramientas que permiten la vinculación de los ciudadanos a la vigilancia sobre la planeación y ejecución de los recursos públicos, así como frente al ejercicio de las funciones públicas.

Es importante recordar como lo hizo la Corte Constitucional que:

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la

⁷⁷ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-089 del 17 de enero del 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*gestión pública que se establezcan. De su regulación depende que se haga realidad el Estado democrático y participativo en ámbitos distintos del político-electoral.*⁷⁸

De ello se desprende que el control de la gestión pública tiene como finalidad el de la participación ciudadana, relativo a las decisiones gubernamentales que la afectan.

No se trata entonces de una serie de mecanismos plasmados por la Constitución y la Ley sin ninguna repercusión; al contrario, son más ni menos que garantías que exigen un ciudadano y una ciudadanía especial, actores fiscalizadores de una buena Gestión Pública al tener en sus manos una serie de mecanismos para ello.

Afirma Velásquez:

*“El control social de la gestión pública, en tanto forma de participación ciudadana, es una modalidad de acción colectiva. Por tal entendemos un esfuerzo racional e intencional de un grupo de personas que buscan metas colectivas a través de una conducta cooperativa. La participación es un proceso social de intervención en la vida colectiva a través de la cual distintos actores, en función de factores de tipo externo e interno, buscan incidir en la orientación del destino común mediante la escogencia de metas compartidas y de los instrumentos idóneos para alcanzarlas.”*⁷⁹

La tendencia a la descentralización y transferencia de competencias de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales también favorece la participación, porque acerca las decisiones cada vez más a sus destinatarios. En efecto, los gobiernos nacionales tienden actualmente a delegar competencias en los gobiernos locales y éstos, a su vez, tienen un contacto más cercano con los ciudadanos.

⁷⁸ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia S-125 de 1994.

⁷⁹ Velásquez. 1995. Derecho Penal. Parte General. Ed. Temis. p. 13.

Dentro de esta tendencia, aparece el presupuesto participativo con el fin de que las decisiones de los gobiernos sean avaladas, convalidadas y legitimadas por los ciudadanos, y que éstos ejerzan un control de gestión mayor sobre las políticas públicas. Esto a su vez, hace más transparentes los actos de gobierno, y evita o disminuye situaciones de corrupción.

El presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno. Es, una valiosa herramienta de planificación presupuestaria.

El presupuesto participativo es una potente herramienta de relación permanente del Gobierno con la población, un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa de forma directa, voluntaria y universal. En éste, la comunidad prioriza programas, formula perfiles de proyectos y propone la distribución de los recursos de inversión. Además hace el control social a respectiva ejecución.⁸⁰

En otras palabras, es una práctica que se mueve, esencialmente, en el plano del conocimiento y la acción, o sea, en el plano en el cual los grupos, los colectivos, y las personas asumen el proceso de aprendizaje, como el proceso de dar cuenta de la realidad, con el fin de plantearse desde allí como sujetos transformadores de esta.⁸¹

⁸⁰ GOBERNACION DE RISARALDA. Proceso de presupuesto participativo. La ruta para hacer del presupuesto público, un proceso participativo. Pereira, 2002.

⁸¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahír. Los retos de la investigación, acción, participación. Manizales 1991. Universidad de Manizales

3. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA MODERNA COMO GARANTÍA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN: VOTO PROGRAMÁTICO Y REVOCATORIA DEL MANDATO

Como se ha venido haciendo énfasis, la representación es un rasgo característico del sistema político e institucional colombiano que permite la efectivización de la elección popular de las autoridades locales y regionales (alcaldes y gobernadores), además de la elección de los representantes en las corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales) y del Presidente y el Vicepresidente de la República.

En la práctica política, la representación se construye mediante la elección periódica de los gobernantes,⁸² hoy por hoy, “representación significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos”.⁸³

En un sentido más amplio, dentro de los regímenes democráticos representativos, se usa la expresión participación política para referirse a aquellas actividades en las que se puede tomar parte, tales como votar en las elecciones, militar en un partido político, asistir a actos políticos, hacer contribuciones monetarias a partidos o a campañas políticas, discutir sobre asuntos políticos, presionar sobre los dirigentes, apoyar a candidatos, difundir información política, entre otras cuestiones atinentes a la manifestación real y efectiva del derecho a participar.

⁸² ARNOLETTO, Eduardo. 2000. Glosario de conceptos políticos. Editorial Triunfar, Córdoba, Argentina.

⁸³ FENICHEL, Pitkin, Hanna. 1985. El concepto de Representación. Estudios Constitucionales.

Sin embargo la realidad indica que por el hecho de que se esté dentro de un sistema representativo, no es garantía que el ciudadano elector esté representando verdaderamente.

Por esto, cuando el representado es el pueblo con su pretensión de tener voz y voto, llega a ser tan relevante que el representante debe perseguir siempre los intereses de los electores, por encima de sus compromisos o intereses. Para que esto sea posible debe existir una necesaria y verdadera comunicación entre el elector y sus representantes, que permita dar validez a la teoría de la representación política.⁸⁴

En las democracias representativas la relación entre los ciudadanos y el Estado es precaria, de hecho Rousseau expone que la soberanía no puede ser representada de ninguna manera y que el pueblo pierde su libertad en el momento en que permite ser representado.⁸⁵

Sin embargo, expresa COHEN, que es evidente que "debemos tener en cuenta todas las circunstancias de la época de Rousseau"⁸⁶, en cuanto escribía su libro en un período en el que todavía no se habían desarrollado las instituciones de la democracia representativa moderna y a ello se da entonces una nueva esperanza y la única solución posible para asegurar la preservación de la soberanía del pueblo es tener un sistema político basado en la democracia directa.⁸⁷

No queda de otra entonces que las entidades de la sociedad civil deben transmitir las demandas de los diferentes grupos a los partidos; los partidos deben

⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. 1998. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Buenos Aires: Trotta.

⁸⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques. 1986. El contrato social. México.

⁸⁶ COHEN, Jean. 1997. Teoría política y sociedad civil. Fondo Editorial Suramericana. Costa Rica.

⁸⁷ PATEMAN, Carole. 1970. Participación y democracia. Madrid.

tener en cuenta estas demandas al formular sus programas; y el Estado debe transformar los programas de los partidos en políticas e implementarlas.⁸⁸

Estas instituciones han sido decisivas para permitir que todos los ciudadanos tengan una mínima participación en la política a través del voto, para garantizar la pluralidad de la opinión política y la rotación en el poder a través del sistema de partidos y para asegurar el surgimiento de la sociedad civil a través del listado de derechos civiles y políticos, la cual es indispensable oponer resistencia a los abusos de poder.

De manera que las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa.

Se pretende una complementación de los dos modelos (democracia representativa y directa), aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de democracia participativa.⁸⁹

En la sentencia C-089 de 1994 se expone con claridad el punto:

"... Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales.

El artículo 1º de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista, mientras que el artículo 2º establece dentro de los fines esenciales del Estado el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación".

⁸⁸ BERGER, Suzanne. 1981. La transformación de la política. Buenos Aires. p. 9.

⁸⁹ BOBBIO, Norberto. 1986. El futuro de la Democracia, México.

Los principios de soberanía popular (CP art. 3º), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5º), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7º) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art. 9º) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.⁹⁰

En síntesis, en la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

En el plano político, la democracia participativa, consagrada en el art. 103 de la Carta, contiene mecanismos de participación ciudadana que pretende realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos; hacer posible la construcción de un sistema político abierto y, propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, mediante el electorado.

Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del

⁹⁰ República De Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C – 089 del 17 de enero de 1994.

orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la enunciada ley.

Establece la normativa que el referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente y puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Entendiéndose por referendo derogatorio, el sometimiento de un acto legislativo de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Y será referendo aprobatorio el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

En tanto que la normatividad de los mecanismos de participación indica que 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.

Mientras que el plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante Ley aprobada por el Congreso de la República.

Por otra parte, el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

El siguiente cuadro enuncia la normatividad constitucional y legislativa de los mecanismos de participación ciudadana.⁹¹

⁹¹ Participación en el Control social a la gestión pública. Momento de sensibilización. Plan Nacional de Formación, modulo I. serie documentos de consulta. 2005. Bogotá Colombia. P. 65.

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Salud	Ley 10 de 1990 Ley 100 de 1993, Artículos: 15,152, 153, 155, 160 y 231 Decreto 1416 de 1990 Decreto 1757 de 1994	Servicio de Atención a la Comunidad. Comités de Participación Comunitaria. Asociaciones de Usuarios. Comités de Ética Hospitalaria.	Usuarios, organizaciones comunitarias, asociaciones de usuarios en lo institucional, organizaciones de usuarios en lo social.
Servicios Públicos Domiciliarios	Ley 142 de 1994 Decreto 1429 de 1995 Ley 136 de 1994	Comités de Desarrollo y Control de los Servicios Públicos Domiciliarios. Juntas de Vigilancia. Comités de Reclamos.	Usuarios suscriptores o usuarios potenciales.
Educación	Ley 115 de 1994 Decreto 1860 de 1994	Consejos Directivos Gobierno Escolar Personería Estudiantil	Organizaciones estudiantiles y padres de familia. Personero estudiantil.
Agropecuario	Ley 101 de 1994 Ley 160 de 1994	Comité Departamental y Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra.	Representantes de organizaciones campesinas. Trabajadores agrarios y mujer campesina e indígena.
Medio Ambiente	Ley 99 de 1993	Consejo Nacional Ambiental y Consejos Directivos de las CAR. Audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite. Acciones de cumplimiento.	Las comunidades del lugar.

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Mujer	Ley 581 de 2000	Participación de la mujer en cargos de decisión.	Mujer trabajadora del sector público.
Cultura	Ley 397 de 1997	Casas de la Cultura y Consejos Territoriales de Cultura.	Representantes comunitarios.
Juventud	Ley 375 de 1997	Consejo Territorial de Juventud	Jóvenes
Comunicaciones	Decreto 1447 de 1995	Radiodifusión por emisoras comunitarias.	Comunidades organizadas.
Transporte	Ley 105 de 1993	Controlar y vigilar los servicios de transporte.	Toda persona en forma directa o a través de organización social.
Organización y Funcionamiento del Estado	Ley 489 de 1998	Administración pública democratizada. Audiencias públicas y veedurías ciudadanas.	Ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.
Negritudes	Ley 70 de 1993	Comisión Nacional para las Comunidades Negras.	Comunidades negras.
Contratación	Ley 80 de 1993 Decretos 2251 de 1993, 855 de 1994 Decreto 2170 de 2002	Audiencias para adjudicar contratos, denuncias, acciones de nulidad y de repetición. Publicidad de pliegos de condiciones y veedurías en las etapas precontractual y poscontractual.	Ciudadanos, habitantes del lugar y organizaciones sociales y comunitarias.
Red de Solidaridad Social	Decretos 2132 y 2133 de 1992 Decreto 2099 de 1994	Veedurías Ciudadanas. La red promoverá la organización y participación frente a sus programas).	Ciudadanos, vecinos, organizaciones comunitarias y civiles.

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Planeación	Ley 152 de 1994 Ley 388 de 1997 Acuerdos 12 y 13 del Distrito Capital	Control a la ejecución de los planes de desarrollo a través de los Consejos Nacional y Territorial de Planeación y los consejos consultivos en territorios indígenas. Consejo Consultivo de Ordenamiento y veedurías al POT.	Miembros del Consejo de Planeación, representantes de las comunidades.
Control Interno	Ley 87 de 1993	Vigilar que se faciliten los mecanismos de participación ciudadana.	Ciudadanos, responsables de control interno.
Participación Ciudadana	Ley 134 de 1994 Ley 131 de 1994 Ley 741 de 2002 Ley 850 de 2003 Directiva Presidencial 10 de 2002 Plan de Desarrollo 2003-2006	Veedurías ciudadanas. Revocatoria del mandato, cabildo abierto y plebiscito. Reforma a la Revocatoria del Mandato Creación de un Estado comunitario. Establece la participación como un principio del Estado Comunitario.	Ciudadanos, organizaciones, gremios y sociedad civil.
Acción Comunal	Ley 743 de 2002 Ley 753 de 2002	Organismos de acción comunal. Obligación de entidad territorial de vigilar organismos comunales.	Juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales.
Policía	Ley 62 de 1993 Decreto 356 de 1994	Comisiones Territoriales de Policía y Participación Ciudadana. Servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada	Representantes de organizaciones. Comunidad organizada y frentes de seguridad
Moralidad Pública	Ley 190 de 1995 Ley 734	Comisión Ciudadana para la moralización. Los ciudadanos pueden denunciar a funcionarios públicos que incurran en mala conducta.	Ciudadanos designados por el presidente.

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Territorial Municipios	Ley 136-94 Ley 11-86, Ley 134-94 Decreto 646 de 1992.	Cabildos abiertos, audiencias públicas, sesiones del Concejo o la Junta Administradora Local, Veedurías, Juntas de Vigilancia, etc. Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.	Vecinos, usuarios, organizaciones de los mismos y comunitarias. Tiene representación un miembro de cada sector comunitario de la respectiva entidad territorial.
Territorial, Distrito de Bogotá	Decreto 1421 de 1993	Veedurías Ciudadanas	Habitantes del Distrito Capital, organizaciones, gremios.
Indígenas	La Ley 21 de 1991 Decreto 1088 de 1993	Establece la autodeterminación de las comunidades indígenas en los ámbitos cultural, político y social. Regula creación de cabildos	Comunidades Indígenas.

Cuadro N. 10: Desarrollo normativo para la participación en Colombia.

3.1. DESCENTRALIZACION POLITICA Y ELECCION POPULAR DE ALCALDES Y GOBERNADORES

3.1.1. DESCENTRALIZACION POLITICA Y TERRITORIAL

En tratándose del voto programático, es obligatorio hacer alusión al régimen municipal y al régimen gubernamental, en tanto que uno y otro son los llamados a

cumplir con los planteamientos expuestos en su candidatura, so pena de ser revocado su mandato.

Existen diversas clases de descentralización, entre las que se encuentra la descentralización política, con la que se busca trasladar mayor responsabilidad a las autoridades y acrecentar la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general. El gobierno central, lejano a los asuntos locales, se desprende de parte de la autoridad que ejerce sobre cada territorio nacional transfiriendo dicha competencia a las autoridades territoriales.

La descentralización política plantea nuevas posibilidades de participación política a nivel local o regional, por lo que se trasladan funciones específicas a instituciones semiestatales en las cuales partidos o grupos de interés ejercen una influencia decisiva; se transfieren competencias a entidades territoriales (regionales o locales) legitimadas por medio de elecciones y dotadas con autonomía frente al gobierno central; en algunos campos específicos, instituciones locales especializadas y representativas pueden recibir poderes decisorios.

En Colombia la descentralización política se ha acentuado, con la expedición de la Carta Política de 1.991, trasladando mayores competencias a las entidades territoriales y a las autoridades que las gobiernan, al otorgarles más independencia y libertad en la toma de decisiones.

El territorio colombiano está organizado política y administrativamente en entidades territoriales de distinta jerarquía, como los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, conforme al Art. 286 de la C. P. A su turno el Art. 287 de la C. P. define a las entidades territoriales como entes que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, se gobiernan por sus propias autoridades, ejercen las competencias que les corresponden, administran sus recursos, establecen tributos y participan de las rentas nacionales.

Sin embargo, dicha autonomía se encuentra limitada por la Constitución y la Ley en aras del principio de unidad nacional establecido en el Artículo 1º de la Carta y anteriormente expuesto. Por lo tanto los gobiernos locales deben actuar en coordinación con las políticas públicas del gobierno central.

En cuanto a las competencias otorgadas a las entidades territoriales, el Art. 288 de la C. P. establece que "La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley". Los principios rectores del ejercicio de la competencia se encuentran en el Art. 4 de la Ley 136 de 1.994 (del Régimen Municipal).

La coordinación es la conciliación de actuaciones entre las autoridades territoriales y entre éstas y la Nación, para evitar que exista o dualidad de competencias, es decir, que varias autoridades ejerzan la misma función, o por el contrario, falta de servicio, de manera que ninguna autoridad atienda determinada función. La concurrencia se refiere al respeto a los límites impuestos a las autoridades de los distintos niveles, cuando éstas tengan que trabajar conjuntamente en competencias atribuidas a ambas autoridades.

La subsidiariedad implica que cuando una competencia ha sido atribuida a una entidad territorial, la otra sólo la puede ejercer si se cumplen las condiciones establecidas en la norma respectiva y dentro de los límites allí estipulados, o cuando la primera entidad no tenga la capacidad para ejercer dicha competencia, caso en el cual la asume la otra entidad transitoriamente, sin exceder los límites y fortaleciendo la autonomía local.

Una característica fundamental de la autonomía de las entidades territoriales, es la existencia de un gobierno ejercido por sus propias autoridades, así la autonomía municipal que cabe para los otros niveles territoriales descentralizados es "el derecho y la capacidad efectiva que tienen los Ayuntamientos para regular y administrar bajo su responsabilidad aquella parte de los asuntos públicos que viene delimitada por la Constitución o por la Ley. Significa la capacidad residual para tener iniciativas en todo aquello que no esté expresamente asignado a otra Autoridad ni expresamente excluido de la competencia municipal.⁹²

Es la Corte Constitucional, en Sentencia C-004 de enero 14 de 1.993, la que indica que se entiende por autonomía y descentralización y la relación entre estos dos conceptos, cuando afirma:

"El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complementariedad. Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario".⁹³

De esta manera, se busca racionalizar y optimizar la práctica del gobierno y organizar política y administrativamente a sus habitantes, teniendo en cuenta las distintas necesidades e intereses de cada región. Colombia se distingue por ser un país de regiones, es clara entonces la necesidad de descentralizar el país.

⁹² CARRASCO. BELICHON, Julián. 1984. Manual de organización y funcionamiento. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local de Madrid.

⁹³ República de Colombia. Sentencia C-004 de enero 14 de 1.993.

Las autoridades territoriales tienen la calidad de servidores públicos; de ahí que sus funciones deben ser ejercidas siempre en aras del bienestar de la colectividad, conforme a la Constitución Política, en los incisos 1º y 2º de su Art. 123, al disponer que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; están al servicio del Estado y de la comunidad y sus funciones están previstas por la Constitución, la Ley y el reglamento.

El Departamento es el nivel territorial intermedio entre la Nación y el Municipio. El Art. 298 de la Carta Política señala que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes.

Desde la expedición de la Constitución Política de 1.991, se establece en el Art. 309 el territorio colombiano se divide en treinta y dos Departamentos. La Ley 617 de 2.000, en su Artículo 1º, dividió a los departamentos en 5 categorías, teniendo en cuenta su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, para que cada uno tenga un régimen diferente de organización, gobierno y administración, de la siguiente manera:

CATEGORIA	HABITANTES		INGRESOS CTES.	
Especial	2.000.000 + 600.000		s.m.l.m.*	
Primera	700.001 a	2.000.000	170.001 a	600.000
Segunda	390.001 a	700.000	122.001 a	170.000
Tercera	100.001 a	390.000	60.001 a	122.000

Cuarta Hasta	100.000 Hasta 60.000	s.m.l.m.
--------------	----------------------	----------

Cuadro N. 11: Categorización por departamentos de la distribución política de Colombia.

La siguiente es la lista de departamentos y la categorización de los mismos con vigencia de julio de 2014.⁹⁴

Departamento	Municipio	Categoría
1. Amazonas	Leticia	especial
2. Antioquia	Medellín	especial
3. Arauca	Arauca	especial
4. Atlántico	Barranquilla	especial
5. Bolívar	Cartagena	segunda
6. Boyacá	Tunja	primera
7. Caldas	Manizales	tercera
8. Caquetá	Florencia	segunda
9. Casanare	Yopal	tercera
10. Cauca	Popayán	segunda
11. Cesar	Valledupar	cuarta
12. Chocó	Quibdó	primera
13. Córdoba	Montería	cuarta
14. Cundinamarca	Bogotá	primera
15. Guainía	Puerto Inírida	primera
16. Guaviare	San José del Guaviare	primera
17. Huila	Neiva	primera

⁹⁴ Contraloría. Gobierno de Colombia. Disponible online en: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/>

18. La Guajira	Riohacha	primera
19. Magdalena	Santa Marta	primera
20. Meta	Villavicencio	especial
21. Nariño	Pasto	tercera
22. Norte de Santander	Cúcuta	primera
23. Putumayo	Mocoa	especial
24. Quindío	Armenia	cuarta
25. Risaralda	Pereira	segunda
26. San Andrés y Providencia	San Andrés	sexta
27. Santander	Bucaramanga	cuarta
28. Sucre	Sincelejo	sexta
29. Tolima	Ibagué	sexta
30. Valle del Cauca	Cali	sexta
31. Vaupés	Mitú	sexta
32. Vichada	Puerto Carreño	cuarta

Cuadro N. 12: Distribución política de Colombia por Departamentos y categorización en vigencia de 2014.

El municipio se define “como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado” y le corresponde cumplir con las obligaciones vinculadas con el Programa de Gobierno ofrecido por el alcalde a sus electores, tales como “prestar los servicios públicos”, “construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...” conforme lo establece el Art. 311 C.P.

El municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado en que se subdivide el territorio. La Ley 136 de 1.994 lo define en su Art. 1º como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente, haciendo con esto, equivalente dicha duración con la del periodo presidencial. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El Artículo 2º de la Ley 617 de 2.000, que reforma el Artículo 6º de la Ley 136 de 1.994, categorizó en su art. 2 a los municipios y a los distritos para el cumplimiento de sus funciones, dándole a cada categoría un régimen diferente de organización, gobierno y administración.

Estableció siete (7) categorías de municipios, teniendo en cuenta la población y los recursos fiscales con que cuentan⁹⁵ :

CATEGORIA	HABITANTES	INGRESOS CTES.
Especial	+ 500.000 + 400.000	s.m.l.m.*
Primera	100.001 a 500.000 + 100.000 hasta 400.000	s.m.l.m.
Segunda	50.001 a 100.000 + 50.000 hasta 100.000	s.m.l.m.
Tercera	30.001 a 50.000 + 30.000 hasta 50.000	s.m.l.m.
Cuarta	20.001 a 30.000 + 25.000 a 30.000	s.m.l.m.
Quinta	10.001 a 20.000 + 15.000 a 25.000	s.m.l.m.
Sexta	Hasta 10.000 Hasta 15.000	s.m.l.m.

Cuadro N. 13: Categorización de los Municipios en vigencia de 2014.

La misma Constitución Política en su Artículo 320, establece la categorización de los mismos teniendo en cuenta, al igual que la Ley 136 de 1.994 y la Ley 617 de 2.000, su población y sus recursos fiscales; y añade la importancia económica y la situación geográfica de cada municipio.

Las siete (7) categorías que creó la Ley 136 de 1.994 se van a utilizar para determinar entre otros los honorarios de los concejales, los salarios y prestaciones del alcalde, el salario del contralor, el salario del personero, la creación de comunas, la asignación de competencia para reconocer personería jurídica a las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas, la creación de contralorías municipales, las calidades del personero y las calidades del secretario del Concejo.⁹⁶

⁹⁵ CONTRALORÍA. GOBIERNO DE COLOMBIA. Disponible online en: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/>

⁹⁶ COTRINO DE VARON, Oliva. 2000. Autoridades e instituciones municipales; Régimen de las Entidades Territoriales; Universidad Externado de Colombia; Bogotá, p. 130.

3.1.2. ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES Y ALCALDES

Con ocasión de la reforma constitucional de los ochenta, se puso en práctica como elemento de la democracia participativa en la vida municipal la elección popular de alcaldes y gobernadores, de manera que el voto le otorga al elegido una responsabilidad directa con el elector conforme lo establece el Voto Programático, contemplado en el artículo 259, de la Constitución Política; so pena de revocarle el mandato y pueden ser convocados por grupos de ciudadanos organizados y con personería jurídica o que demuestren consenso popular mediante un número definido de firmas.⁹⁷

El postularse para ser elegido alcalde o gobernador, conlleva la obligatoriedad de presentar el debido programa de gobierno que el candidato espera realizar en su municipio, y que se constituye en la propuesta por la cual votarán sus electores, del cumplimiento del programa propuesto, trata e impone la revocatoria del Mandato, como la sanción que tiene la ciudadanía electoral cuando considera que no se han cumplido sus expectativas de realización de la propuesta por el cual votaron (voto programático) y que contribuyó a definir al alcalde o gobernador ganador de los comicios.

Los vacíos y posibles incongruencias que presenta la legislación, en el marco de la actual Constitución, han generado la necesidad de limitar y redefinir conceptos por la vía jurisprudencial. Las autoridades Departamentales son el Gobernador y la Asamblea Departamental. El Gobernador es la primera autoridad administrativa del departamento y su representante legal. Actúa como agente del Presidente de la República para mantener el orden público, para ejecutar la política económica general y para los asuntos que se convienen entre la Nación y

⁹⁷República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera.

el Departamento. De esa manera lo señala el inciso 1º del Art. 303 de la C. P. modificado por el art. 1, Acto Legislativo 02 de 2002. Son elegidos para un período de cuatro (4) años sin posibilidad de reelección para el período inmediatamente siguiente.

El inciso segundo del mismo art. 303 de la Constitución Política faculta al legislador para fijar "las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores", así como para reglamentar su elección, determinar sus faltas absolutas y temporales y forma de llenarlas, y para dictar "las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos".

En lo que respecta a los alcaldes, los incisos segundo y tercero del artículo 314 expone que El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la Ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La Ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución".

En el caso de producirse la revocación del mandato de uno cualquiera de estos funcionarios (alcaldes o gobernadores), su respectivo período constitucional cesaría en forma automática, de manera que si al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario, comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período será por el tiempo que reste.

Ello por cuanto como advierte la Corte Constitucional:⁹⁸

...al introducir la Carta el concepto de democracia participativa (Art. 10.), al atribuirle la soberanía al pueblo (Art. 30.), al otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (Arts. 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (Art. 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (Art. 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros

⁹⁸ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia 011 del 21 de enero de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (Arts. 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del período que la Constitución asigna al cargo. Como según la Carta Política, la revocación del mandato solo es predicable de los gobernadores y los alcaldes, solo a estos funcionarios se aplicará este principio (...).”

A nivel municipal, las autoridades gubernamentales son el Alcalde y el Concejo Municipal. El Alcalde es el jefe de la administración, representante legal, primera autoridad policiva y ejerce la autoridad política en este nivel territorial, conforme al Art. 84 de la Ley 136 de 1.994.

El Art. 314 de la C.P, modificado por el art. 3, Acto Legislativo 02 de 2002, establece que en los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República y los gobernadores podrán destituir o suspender a los alcaldes; y que por el ejercicio indebido de su cargo estos funcionarios serán sancionados de conformidad con lo establecido en la ley. El Alcalde debe ser dinámico, y en calidad de ejecutivo le corresponde planear, organizar, ejecutar y controlar las acciones municipales e impulsar y participar en todo tipo de decisiones político administrativas para el desarrollo económico y social del municipio.⁹⁹

El Alcalde es, desde el Acto Legislativo No. 1 de 1.986, funcionario público de elección popular sin posibilidad de reelección para el período inmediatamente posterior. Así lo establecen el Artículo 314 de la Carta Política, modificado por el art. 3, Acto Legislativo 02 de 2002, y el Artículo 85 de la Ley 136 de 1.994, lo cual les otorga a sus periodos como autoridades locales el carácter de personal mas no institucional, por manera que los alcaldes serán elegidos por mayoría de votos de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan gobernadores, diputados y concejales.

⁹⁹ DOMINGUEZ GIRALDO, Gerardo. 2000. Gerencia Municipal; Ed. Biblioteca Jurídica, Bogotá.

La Elección Popular de Alcaldes tiene dos etapas de realización en la historia política de Colombia, una primera que se genera y logra su aprobación a mediados de los años ochenta, en medio de grandes controversias políticas sobre su viabilidad y conveniencia, asumidas por sus defensores y contradictores, hasta que el gobierno contó con el respaldo y la suficiente voluntad política para lograr su aprobación. Las variaciones en la legislación y sus vacíos en las regulaciones, en parte se explican por la prevención de los sectores políticos tradicionales de facilitar el tránsito del poder y la decisión de concederlo al constituyente primario en sus municipios. Del mismo modo, el establecer la posibilidad de la Revocatoria del Mandato era una forma de direccionar y poder retomar el control político vía destitución, mediante el ejercicio de la oposición por el no cumplimiento de los compromisos instituidos.

La segunda fase, de la Elección Popular de Alcaldes, logra un mayor desarrollo en el marco de la nueva Constitución Política de 1991; en la medida en que se consideró que era el resultado de un consenso partidista y popular, una alternativa de pacto social entre los distintos sectores tradicionales y antagónicos que se hicieron partícipes de su creación; las expectativas de una real y mayor expresión de los ideales plasmados en sus Principios Fundamentales.

Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, tenían que verse plasmados en los derechos relacionados con la participación política, las condiciones de su realización y los controles institucionales que garantizarían dicha participación. Se aprecia una mayor apertura de las condiciones exigidas para acceder a los cargos de elección popular, sin embargo, no se definen con precisión las circunstancias mediante las cuales se manejaran las situaciones que deriven en la aplicación del voto programático y en consecuencia en la remoción del cargo para quién valiéndose de su propuesta electoral no le cumple sus promesas al elector primario que lo respaldó en los comicios.

La elección popular de alcaldes, fue el resultado de un proceso legislativo que demoró seis años; el Congreso de la República, lo aprobó mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1986, y se constituyó en parte fundamental de las reformas estructurales del Régimen Municipal Colombiano vigente desde 1913 y regulada por la Ley Reglamentaria No. 78 de 1986.

La instauración de las reformas determinó cambios en el Código de Régimen Político y Municipal, conjuntamente con las de descentralización administrativa y de los recursos fiscales, que se traducirían en las directrices para el ejercicio del poder popular, la planeación municipal y el manejo fiscal municipal.

Las implicaciones de la elección popular de alcaldes, conllevaban a la administración local a ser más eficiente, a la vez que hacía al alcalde el responsable directo de su gestión ante la comunidad, implicaba que la sociedad civil o la comunidad tuviera una participación más directa y comprometida en la definición y resolución de sus asuntos, y con esto, que dicha participación se concretizará además en la toma de decisiones electorales. En la medida en que cada localidad se hacía responsable de su gestión administrativa y determinaba a quién le correspondía ejercerla, se consideraba que entraba en una dinámica de descentralización política y técnica.

El Acto Legislativo No. 1 de 1986 y su Ley Reglamentaria No. 78 de 1986, determinaban las principales regulaciones de la Elección Popular de Alcaldes, entre éstas se destacaban que la ciudadanía elegiría los alcaldes de los municipios del país. (Art. 171 C. P.), para un periodo de dos años sin posibilidad de reelección inmediata; de otra parte, sólo se puede aspirar a un solo cargo de elección popular, conforme lo establece el Art. 201 C. P.

El alcalde elegido se constituye en Jefe de la administración municipal, al ser elegido por voto popular no es agente del presidente o del gobernador, de los intendentes y comisarios, de manera que la categoría de alcalde elegido por votación popular implica que no es funcionario de libre nombramiento y remoción.

La Ley No. 78 de del 30 de Diciembre de 1986, reguló los aspectos referentes a las calidades que debía reunir el alcalde elegido, las inhabilidades, las incompatibilidades, prohibiciones y definió el periodo de inicio; así cómo se deberían realizar los reemplazos a que hubiera lugar. Entre las calidades exigibles a los candidatos a las alcaldías estaba el ser ciudadano en ejercicio, y haber nacido o haber tenido su residencia en el municipio durante el año anterior a la fecha en que se inscribiera como candidato.

El régimen de inhabilidades determinado para los candidatos a las alcaldías, estableció la simultaneidad de ser elegido concejal, diputado, concejero intendencial, comisarial o congresista; o haberse desempeñado como congresista durante la primera mitad de su periodo; o haber desempeñado algún cargo oficial durante los últimos seis meses previos a la elección; o haber celebrado contratos con la administración; o haber sido declarado en interdicción judicial, llamado a juicio o condenado con pena privativa de la libertad; o haber sido sancionado disciplinariamente.

El régimen de incompatibilidades definió que los alcaldes, salvo en cumplimiento de las funciones de su cargo, no podían celebrar o intervenir en contratos con la Administración Pública.

El régimen de prohibiciones estableció que el alcalde no podía nombrar a su cónyuge o compañera (o) permanente para cargo alguno, o a sus parientes, condonar las deudas existentes a favor del municipio, o Incurrir en actos de proscripción o de persecución política.

Como faltas absolutas se enumeraron: la muerte, la renuncia aceptada, vacante por abandono del cargo, incapacidad física, la destitución, incurrir en interdicción judicial y nulidad en la elección. Las causales de destitución del alcalde permitían que el Presidente de la República, los gobernadores, los intendentes y comisarios las pudieran aplicar por recibir sentencia condenatoria o auto de llamado a juicio; haber violado el Régimen de Incompatibilidades o incurrir en Vacancia.

Cuando el alcalde incurría en faltas absolutas o era suspendido, el Presidente de la República, los gobernadores, los intendentes y comisarios debían designar alcaldes “Del mismo movimiento y filiación política del titular. En el caso en que la sanción por falta absoluta se diera antes de cumplir el primer año, se debía proceder a realizar una nueva elección dentro de los dos meses siguientes al cambio del alcalde.

El control de legalidad de los actos expedidos por el alcalde se mantiene, no pudiendo el Presidente de la República, los gobernadores, los intendentes y comisarios revocar los actos directamente, correspondiéndole dicha tarea al tribunal Administrativo.

Ante las críticas que se dieron desde los distintos sectores políticos y académicos a la ley reglamentaria, el Gobierno Nacional presentó al Congreso el Proyecto de Ley No. 18 de 1987, que contenía una serie de modificaciones y adiciones a la Ley 78 de 1987, estableciendo entre otros puntos que el sistema de Elección Popular de alcaldes no se regiría por el Sistema de Cuociente Electoral valido para las elecciones en las Corporaciones Públicas y sería elegido quien obtuviera la mayoría relativa, así mismo admitió que los Concejales que ejercieran su cargo al momento de la elección no estaban inhabilitados para postularse y ocupar el cargo de alcalde; no era causal de destitución el que en su contra se

hubiese proferido un auto de llamamiento a juicio; la vacancia deja de ser causal de destitución y asume el carácter de falta simple absoluta, pudiéndose proceder a proveer el cargo; se faculta a la Procuraduría en general, para que adelante el respectivo proceso de solicitud de suspensión del alcalde, controles que estarían definidos en el Régimen Disciplinario para los empleados nacionales de la rama ejecutiva, en tanto se establecía un Régimen Especial para los Empleados Municipales.

La Reforma Constitucional de 1986, otorgó a la comunidad el poder de intervenir y decidir de manera directa en los asuntos municipales. (Art. 6, Acto Legislativo No. 1 de enero 9 de 1981) y, quedó igualmente consignado en el Decreto 1333 de Abril 25 de 1986, Mediante el cual se expidió el Código de Régimen Municipal. En el Título XVIII. De la Participación Comunitaria, Artículo 374.

En 1992 se propuso el proyecto de Ley No. 92 de 1992 que buscaba dictaminar las normas “sobre Instituciones y mecanismos de Participación ciudadana” y respecto a la Revocatoria del mandato, señala que “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.” (Art. 6º). En este contexto el Congreso aprobó la Ley 134 de Mayo 31 de 1994, dictando dos normas fundamentales que definían los “mecanismos de participación ciudadana”; refiriéndose a la Revocatoria del Mandato, 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.” Respecto a la Elección Popular de Alcaldes, el Voto Programático y la Revocatoria del Mandato, se definieron quiénes pueden participar en las elecciones, las condiciones, la obligatoriedad del cumplimiento del programa que derivará en el denominado Voto Programático (Artículo 259 C.P.) y la elección directa de Alcaldes y gobernadores (Artículo 260 C.P.).

Recapitulando, en cuanto las votaciones que se realicen para la elección de las autoridades y para la decisión de asuntos locales, el Artículo 316 de la Constitución Política señala que “solamente pueden participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio”. Por lo tanto los alcaldes sólo pueden ser elegidos por las personas mayores de dieciocho (18) años que residan en la respectiva circunscripción territorial.

El alcalde mayor es el jefe de gobierno y de la administración distrital, su primera autoridad de policía y su representante legal, judicial y extrajudicial. Es elegido por voto popular para un período de cuatro (4) años sin posibilidad de reelección para el período siguiente, en la misma fecha en que se eligen concejales y ediles. Toma posesión de su cargo ante el Juez primero civil municipal o en su defecto ante uno de los notarios de Bogotá.

Para aspirar a este cargo se exigen los mismos requisitos que para ser elegido Senador de la República, conforme al Art. 172 de la C.P., es decir ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 30 años y; haber residido en el Distrito los últimos tres años anteriores a la fecha de la inscripción de la candidatura, tal como lo dispone el Artículo 36 del Decreto 1421 de 1.993 en su segundo inciso.

En caso de falta absoluta del Alcalde mayor, el Artículo 48 del Decreto 1421 de 1.993, modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 02 de 2002 que modificó el inciso primero del artículo 323 de la C.P. dispone lo siguiente que si la falta absoluta se produjere a más de dieciocho meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo restante, en caso de que hiciere falta menos de dieciocho meses, el Presidente de la República designará el alcalde mayor para el período restante, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde electo.

Los alcaldes escogidos conforme a las previsiones de este artículo, tomarán posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la declaratoria de la elección o a la comunicación de su nombramiento según el caso, conforme al Artículo 48 del Decreto 1421 de 1.993.

Para el alcalde designado por decreto, se exigen los mismos requisitos que para los candidatos a elección popular para este cargo. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde mayor, denominará, limitará y otorgará funciones a las localidades administrativas y dictará las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento y organización, teniendo en cuenta la cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales y las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen cada localidad en que se divide administrativamente el Distrito Capital, como lo señala el Artículo 62 del Decreto 1421 de 1.993.

El Artículo 60 del Decreto 1421 de 1.993 señala los objetivos y propósitos que debe garantizar la división territorial del Distrito Capital, que imponen el que la comunidad o comunidades se organicen, expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida; la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos; la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades (Dicha participación también debe tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones); que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades.

Otro asunto importante es el de los resguardos indígenas, en aras de la preservación de la cultura, usos y costumbres indígenas, dando así cabal cumplimiento a los principios fundamentales de nuestra Carta, entre los que se

encuentran la característica pluralista de nuestra Nación, el reconocimiento y protección que el estado debe a la diversidad étnica y cultural colombianas y la obligación de todos de proteger las riquezas culturales de la Nación, se establece un tipo especial de entidad territorial: las entidades territoriales indígenas.

El Artículo 329 de la Constitución Política estipula que un territorio indígena puede conformarse como entidad territorial, si se sujeta a lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Le corresponde al Gobierno Nacional, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, delimitarla.

La Constitución, en su Art. 330, establece que los territorios indígenas estarán gobernados por concejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y tendrán como funciones velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir sus recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional; representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y las que les señalen la Constitución y la ley.

De conformidad con lo ordenado en el primer párrafo del Artículo 71 de la Ley 136 de 1.994, sólo a iniciativa del Alcalde podrán ser dictados los acuerdos que hagan referencia a los numerales 2, 3 y 6 del Artículo 313 de la Constitución Política, es decir los que hagan referencia a la adopción de los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; a la

autorización al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo; y a la determinación de la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, y la creación, a iniciativa del alcalde, de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorización de la constitución de sociedades de economía mixta.

3.2. VOTO PROGRAMÁTICO PARA GOBERNADORES Y ALCALDES

Es el Artículo 40 de la C. P., en su numeral 4 , el que indica que los ciudadanos tienen el poder de revocar el mandato en los casos previstos en la Constitución y la ley. Así mismo, la Ley 131 de 1994 y el Art. 64 de la Ley 134 de 1994, Modificado por el art. 1 de la Ley 741 de 2002, estableció que la Revocatoria del mandato sólo procede contra gobernadores y alcaldes. Esta aplicación restringida de la Revocatoria del Mandato fue sustentada por el Gobierno Nacional en la presentación del proyecto de ley estatutaria reguladora de los mecanismos de participación, así:

“No todo servidor público puede ser sujeto de Revocatoria del Mandato. Dentro del espíritu Constitucional solo pueden serlo los Gobernadores y Alcaldes por ser elegidos por circunscripción uninominal y por ser mandatario con una relación directa de cercanía a la comunidad.”¹⁰⁰

La ley reglamentará el ejercicio del voto programático; y el incumplimiento del programa de gobierno posibilita la revocatoria del mandato, constituyéndose la revocatoria en un mecanismo de participación popular, en consonancia con el Artículo 40 de la Constitución Política que determina que “Todo ciudadano tiene

¹⁰⁰ Gaceta Constitucional N  47 de abril 15 de 1991.

derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; revocar el mandato de los elegidos e interponer acciones públicas en defensa de la constitución y de la ley, conforme a los artículos 40 y 103 de la Constitución Política.

Los programas de gobierno de los candidatos a ser elegidos popularmente gobernadores y alcaldes, se entenderán como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.

Acorde al artículo 3 y subsiguientes de la Ley 131 de 1994, los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión. Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.

Por otra parte, la revocatoria tiene sus efectos y procede solo cuando el mandatario lleve no menos de un año desde el momento de la posesión en su respectivo cargo.

La consecuencia jurídica del Voto Programático es la Revocatoria del Mandato. El Artículo 1° de la Ley 741 de 2002, que reforma los Artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, establece que para que la Revocatoria del Mandato se dé, deben configurarse unos requisitos: en primer lugar, debe haber transcurrido al menos un año desde la posesión de quien se quiere revocar para que el mecanismo surta efecto; así mismo, debe haber un número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido a fin de que se garantice la seriedad de la petición de revocatoria.

Para que la Revocatoria produzca efectos, debe contener las razones que la fundamentan y debe configurarse el verdadero sentimiento del elector para con

su representante cuando este último incumple su programa o desate la insatisfacción general en el pueblo, según lo señala el Artículo 8º de la Ley 131 de 1994 y en el 65º de la Ley 134 del mismo año.

La elección de un gobernante, es el reconocimiento de un derecho de escoger un programa y un líder capaz de desarrollarlo. Es un derecho subjetivo que se hace real en el sentir general, se trata de una delegación de la soberanía popular en una sola persona. Así Rousseau advirtió:

“... cuando varios hombres reunidos se consideran a sí mismos un solo cuerpo, no tienen más que una voluntad, que se refiere a la común conservación y al bienestar general. Entonces, todos los resortes del Estado son vigorosos y sencillos; sus máximas son claras y luminosas; no tienen intereses embrollados, contradictorios; el bien común se muestra por todas partes claramente, y no exige sino sentido común para ser percibido”.

En la actualidad y en la práctica, la representación política parece haber quedado reducida a una simple delegación de derechos, sin posibilidad de que los verdaderos titulares puedan otorgar un mandato y solicitar rendición de cuentas por la gestión del apoderado.

Por ello, la elección popular de alcaldes y gobernadores es algo más que el simple ejercicio de la democracia participativa, es la posibilidad que tiene el pueblo elector de revocar el mandato a sus elegidos, y este es basamento principal de la Corte Constitucional, para interpretar la forma como debe ser suplida la vacancia absoluta de alcaldes y gobernadores, en razón a que la voluntad del pueblo no se limita a escoger la persona, sino que se elige también un programa.

La Constitución Política de Colombia en el Artículo 259, establece el voto programático al afirmar que quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.

La disposición del voto programático, inexistente en la Carta de 1886, es un verdadero aporte del constituyente de 1991, y como señaló en los debates de la Asamblea Constituyente el delegado Carlos Holmes Trujillo:

“El voto programático sería una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria.

Comportaría, adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.

Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan ejerciendo su derecho alimentados por la esperanza, y daría origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.

La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta.¹⁰¹

La iniciativa del proyecto por el que se reglamenta el voto programático de que trata el Artículo 259 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones en el Congreso de la República sostenía lo siguiente en su exposición de motivos:

....con el objeto de adelantar la aplicación real de una figura novedosa de nuestro ordenamiento jurídico superior, en la medida que constituye verdadero instrumento de consolidación democrática al estar inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un proceso creciente de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento.¹⁰²

¹⁰¹Gaceta Constitucional N° 47 de abril 15 de 1991, p. 11.

¹⁰²Proyecto del Senador José Renán Trujillo. Véase el folio 79 del expediente de este proceso PE-001 en donde obra la exposición de motivos del proyecto de Ley.

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. Afirma la Corte Constitucional al hacer alusión al voto programático que: ¹⁰³

“...El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

Teniendo en cuenta lo anterior, destacamos la relevancia de exigir por parte del electorado el cumplimiento de los programas propuestos por los candidatos en las campañas políticas, para que aquellos no se conviertan en tan solo una manera de ganar adeptos.”

Y en sentencia posterior, la Corte Constitucional añadió:

“Con este instrumento se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos para con sus electores, promover un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.

*La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo. Se trata, entonces, de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, más no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura”.*¹⁰⁴

¹⁰³ República de Colombia. sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994. M., P. Alejandro Martínez Caballero

¹⁰⁴ Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994. M.P Hernando Herrera Vergara.

Pero quien es el llamado a exigir el cumplimiento del programa y de no efectuarse procurar la revocatoria del mandato?, al respecto la Corte Constitucional advierte:¹⁰⁵

“... es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-.”

Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos -y nadie más- quienes eligieron. Son ellos -y no el conjunto del electorado- quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato...”

Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.”

La corte Constitucional y con ocasión de la revisión constitucional del proyecto de Ley número 58 de 2000 Senado y 219 de 2001 Cámara, “Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático” expuso en las motivaciones de su numeral 10 respecto a modificar la jurisprudencia anterior contenida en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 del mismo año, relativa a la titularidad del derecho de revocar el mandato de los alcaldes y gobernadores, precepto con base en el cual esa Corporación entendió que sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato y por lo tanto sólo a ellos competía revocarlo, esta interpretación, a su juicio, resultaba ser

¹⁰⁵ República de Colombia. sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994. M., P. Alejandro Martínez Caballero

aislada y descontextualizada del resto de la Carta, y por ello llevaba a sacrificar desproporcionadamente el principio de la democracia participativa que fundamenta el modelo político adoptado por el constituyente.

Asevera que el derecho universal de los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral a participar en la jornada de revocatoria, se encuentra en lo que dispone el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, norma que señala:

“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”.*

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:¹⁰⁶

“En efecto, dice el artículo 40 de la Constitución que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...” La norma anterior es clara en cuanto concede a “todos los ciudadanos” el derecho “a revocar el mandato”, por lo cual estima la Corporación que la restricción que introducía la jurisprudencia que ahora se modifica, establecía una excepción no prevista por el constituyente y contraria a lo expresamente dispuesto por las normas superiores.

Dicha restricción, desconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar específicamente en el control político.

La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores que permite la Carta, es por excelencia el mecanismo más idóneo para el ejercicio de este control, y no existe en la Constitución ninguna norma que lo supedite al ejercicio previo del sufragio. El mencionado artículo 259 no es una norma específica que se refiera a esta forma de control político, es decir a la revocatoria del mandato, sino que tiene por objeto definir en qué consiste el voto programático y los deberes que impone al elegido, sin

¹⁰⁶ República de Colombia. SENTENCIA C- 179 de 1992. M. P.MARCO GERARDO MONROY CABRA.

que de su texto disponga la restricción antes introducida por la jurisprudencia, como puede apreciarse.

Evidentemente, la restricción del derecho a participar en la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, no emana directamente de la norma del art. 255 de C.P., sino que es una inferencia que de ella se hizo sin consultar el espíritu general de la Constitución explícito en otras normas superiores, especialmente en el artículo 40 y 103 de la C.P.

El artículo 103 superior, al enumerar los distintos mecanismos de participación democrática distingue claramente entre el voto y la revocatoria del mandato, por lo cual no es posible fundir en un solo concepto inescindible ambas nociones.

Si bien es cierto que la revocatoria como mecanismo de control supone el concepto de voto por programas de gobierno, esta relación no puede llegar hasta el extremo de considerar que los ciudadanos que se abstuvieron de participar en la elección de un mandatario local quedan excluidos del ejercicio de la más importante forma de control político prevista para el nivel departamental y municipal.

... lleva a concluir que no sólo quienes eligieron al alcalde o al gobernador pueden participar en la revocatoria de su mandato, sino que todos los ciudadanos tienen el derecho de hacerlo, realiza de mejor forma la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa.

El artículo 3° de la Constitución de 1991 afirma que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, y el 133 ibídem indica que “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo” añadiendo que los elegidos son responsables políticamente ante sus electores.

Por eso el artículo 3° superior, tras señalar que la soberanía radica en el pueblo, añade que “El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”. Así, se acogió el concepto de soberanía popular, sino que consagró además una forma combinada de democracia directa y representativa. Para el ejercicio directo de la soberanía previó los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos algunos específicos encaminados a permitir el control político directo sobre el poder público como lo es la revocatoria del mandato.

Las modificaciones a la Ley 131 del 94, consistieron en afirmar que los requisitos vigentes resultan ser demasiado exigentes para lograr la revocatoria del mandato, por lo cual hacen que este derecho político sea en la práctica inoperante.

En la exposición de motivos al proyecto de Ley número 58 de 2000 el senador Trujillo García. José Renán autor del proyecto afirmó:

“El derecho ciudadano la revocatoria del mandato de Alcaldes y Gobernadores establecido por la Constitución Política de 1991, se ha quedado en la práctica en letra muerta. De cerca de 80 intentos de revocatoria, solo cinco han llegado a la etapa de pronunciamiento popular, y ninguno ha prosperado.”¹⁰⁷ Esto sugiere y así lo han sostenido varios analistas y políticos experimentados, que las exigencias de la Ley no son realistas.

...establecer que la revocatoria procede sólo si esta es aprobada por mínimo el 60% de los votos, rompe el principio de la mayoría simple, que debe ser exigida cuando la Constitución no impone uno mayor.”¹⁰⁸

Igualmente la ponencia para primer debate, de Vivianne Morales -proyecto de Ley de número 58 de 2000-, estimó que era menester reducir las exigencias legales para la procedencia de la revocatoria del mandato:

“Pero si se quiere remover los obstáculos procedimentales para hacer efectivo el mecanismo de la revocatoria del mandato es necesario modificar el artículo 7° de la Ley 131 de 1994, en cuanto es en este artículo donde encuentran el mayor obstáculo las aspiraciones de la ciudadanía para exigir la responsabilidad de sus mandatarios.

Requerir para iniciar el procedimiento de la revocatoria que la iniciativa sea respaldada por el 40% del total de los votos que se hubieren emitido en la respectiva elección, es un requisito exigente en extremo y que cierra desde un comienzo la posibilidad que el constituyente de 1991 quiso darle a los ciudadanos de participar activamente en el ejercicio del poder a través del mecanismo de pedir cuentas a sus mandatarios.

“Por ello consideramos que la posibilidad de iniciar un procedimiento de revocatoria debe estar avalada por un número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el elegido y no del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección.”¹⁰⁹

¹⁰⁷ Publicado en el periódico El Tiempo, abril 12 de 1999, p. 15 A.

¹⁰⁸ Gaceta del Congreso Número 325 del 16 de agosto de 2000.

¹⁰⁹ Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

Estos mismos argumentos fueron luego reiterados en las etapas posteriores del debate parlamentario, al proyecto de Ley 058 de 2000 Senado; 219 de 2001 Cámara, haciendo ver cómo la importancia del proyecto radicaba en “la materialización de una norma constitucional que en el momento es ineficaz como mecanismo de participación ciudadana.”¹¹⁰

3.2.1. PROGRAMA DE GOBIERNO PARA GOBERNADORES Y ALCALDES

El programa de gobierno, es un elemento fundamental e integral del candidato al momento de ser elegido. Es por ello que se le exige su presentación al momento mismo de la inscripción de la candidatura, ya que son las ideas plasmadas en el programa las que van a permitir a los ciudadanos escoger a uno u otro de los candidatos postulados al momento en que depositen su voto.

De esta manera surge el mandato representativo, ya que el pueblo se inclina por las ideas que le son afines en lo referente al destino político de sus localidades. Por ello, surge la necesidad de publicidad de todo programa propuesto, pues es indispensable que el ciudadano conozca las distintas propuestas existentes y escoja la que mejor le parezca.

La presentación del Programa de Gobierno es una obligación legal de los candidatos a ocupar los cargos de Alcaldía y Gobernación. La Ley 131 de 1994, en su Artículo 3º al respecto indica:

“Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción de las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva (...).”

¹¹⁰ Gaceta del Congreso 247 del 29 de mayo de 2001.

La Corte encuentra que el artículo 3º del proyecto se ajusta a la Constitución puesto que es un desarrollo del principio del voto programático. En efecto es razonable que la ley obligue a los candidatos a alcaldes y gobernadores a inscribir un programa y que éste sea publicado, pues de esa manera la ciudadanía puede conocer los programas de los candidatos.¹¹¹

El Plan de desarrollo es el instrumento que guía al mandatario Departamental o Municipal, durante su periodo de gobierno y siendo este instrumento producto del programa propuesto, debe entenderse que se convierte en la carta cuyo cumplimiento se hará exigible por la ciudadanía, pues en el plan se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, resultado de un proceso de concertación con la comunidad.

Al respecto, ha dicho la Dirección Nacional de Planeación:

“Un plan de desarrollo es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos que permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible.

Así pues, un Plan de Desarrollo es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población guardando armonía y coherencia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo.”¹¹²

La manera de armonizar y materializar el voto programático con las promesas de campaña de los candidatos elegidos a las alcaldías y gobernaciones debe ser a través de una norma y no es otra que la expedida por el Congreso de la República en la Ley 152 de 1994, (llamada Ley del Plan de Desarrollo), la cual dedica su articulado a reglamentar la construcción del Plan de Desarrollo de los

¹¹¹ República de Colombia. sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994. M., P. Alejandro Martínez Caballero

entes territoriales, fundamentados en el programa de gobierno propuesto. En efecto, la Ley 152 de 1994, tiene como propósito “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.”¹¹³

El Art. 2º de la Ley orgánica del plan de desarrollo, establece como ámbito de aplicación la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

El Art. 31 y siguientes, determinan el procedimiento que abarca desde el contenido del mismo, su alcance, las autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales; integra y establece funciones a los consejos territoriales de planeación, determina su elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación; hasta los informes de ejecución que debe presentar el correspondiente gobernador o alcalde.

El legislador integró de manera sistemática todo el procedimiento desde su inicio hasta el fin, exponiendo que debe ser en términos normales, el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

En caso de incumplimiento, la misma Constitución Política advierte que se estructuran normas tendientes a prever tal situación y buscar sanción para el Incumplido; así se desprende del artículo 40 superior, que prevé mecanismos de participación y en el numeral 4 consagró:

¹¹² Dirección Nacional de Planeación. 2012. “El Proceso de Planificación en las Entidades Territoriales: El Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión.

¹¹³ Ley 152 de 1994. Art. 1º

“Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la Ley ¹¹⁴ o el Art. 103 que tienen desarrollo legal, en la Ley 131 de 1994.

3.3. REVOCATORIA DEL MANDATO

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 la Constitución. Ello porque resulta evidente que sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano no tendría la posibilidad inmediata de manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local o gubernamental.

El actual modelo constitucional pueden distinguirse dos etapas en lo que refiere a la relación entre el ciudadano y los servidores públicos elegidos; la primera, concentrada en el acto de elección, en el cual a través del ejercicio del sufragio, los ciudadanos escogen y, en consecuencia, confieren legitimidad democrática a sus representantes, invistiéndolos con el poder político que reside en el Pueblo; sin embargo, aquí no se agota el espacio de participación del elector, puesto que en virtud de la cláusula prevista en los artículos 3º y 40 C.P., la soberanía popular se ejerce conforme lo prevé la Constitución, texto que a su vez dispone que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para ello, la Carta dispone de diversas herramientas institucionales que posibilitan tales competencias, como son la

¹¹⁴ Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 40, numeral 4.

revocatoria del mandato de los elegidos en los casos y formas que establece la ley, propias de un estado democrático moderno.¹¹⁵

Así las cosas, la revocatoria del mandato, es la potestad del elector primario, derivada del principio de la soberanía popular, de despojar del cargo para el cual fue elegido por él mismo para guiar la administración territorial, en el caso de no cumplirse con los planeamientos expuestos por el candidato al momento de su inscripción electoral, advirtiendo desde ya que no sólo quienes eligieron al alcalde o al gobernador pueden participar en la revocatoria de su mandato, sino que todos los ciudadanos tienen el derecho de hacerlo.

Ello por cuanto en concordancia con el art. 3° de la Constitución de 1991, se afirma que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, y el 133 de la misma carta, afirma que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y que los elegidos son responsables políticamente ante sus electores.

Es el pueblo el que posee una potestad en relación con los gobernantes que ha escogido como sus representantes; el pueblo posee un derecho político de despojar a estos de sus respectivos cargos a través de la revocatoria del mandato como mecanismo de participación en virtud del incumplimiento, acciones u omisiones del mandato programático que el pueblo le ha consagrado. De manera que el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

El artículo 103 de la Carta Política, superior, al enumerar los mecanismos de participación democrática distingue entre el voto y la revocatoria del mandato, por lo cual no es posible fundir en un solo concepto inescindible ambas nociones.

¹¹⁵ República de Colombia. Sentencia T-1337 del 7 de diciembre de 2001 y Sentencia C-303 del 28 de abril de 2010. Magistrado Ponente. Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Como ejercicio claro y directo de la soberanía, la Constitución previó los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos algunos específicos encaminados a permitir el control político directo sobre el poder público como lo es la revocatoria del mandato.

Al respecto advirtió la Corte Constitucional:¹¹⁶

... “la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático, delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía.

Éste se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante.

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”.

Si se tiene en cuenta que las acciones de participación ciudadana están orientados a hacer real por parte del constituyente primario, su ejercicio soberano de participar políticamente en el devenir político, las decisiones y ejecutorias que le corresponden, dichas acciones de hecho y en derecho se debe reconocer como políticas, constituyéndose en claras, directas y manifiestas expresiones del ejercicio de su soberanía, en donde la delegación de la misma implica compromisos que debe realizar aquel a quien se ha beneficiado (elegido) con dicha delegación.

Por esta razón, las acciones de participación política mediante la cual se ha ejercido y delegado contractualmente la soberanía popular expresada

electoralmente se traducirán en acciones de control político respecto al ejercicio de la misma.

En efecto, la revocatoria es uno de los derechos políticos que logran hacer realidad la verdadera democracia participativa, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, establece un nexo de responsabilidad entre éstos y su base electoral. La revocatoria del mandato contribuye a disminuir la compra de votos, el tráfico de influencias, el asalto a los fondos públicos, la demagogia y el clientelismo.¹¹⁷

La revocatoria como mecanismo de control supone el concepto de voto por programas de gobierno, esta relación no puede llegar hasta el extremo de considerar que los ciudadanos que se abstuvieron de participar en la elección de un mandatario local quedarán excluidos del ejercicio de la más importante forma de control político prevista para el nivel departamental y municipal.

Esta interpretación de las normas superiores resulta contraria a la tendencia expansiva de la democracia participativa, según el cual el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, buscando así la maximización progresiva de los mecanismos al alcance de los ciudadanos, dispuestos por el constituyente para el acceso al poder político, para su ejercicio y su control, así como para la toma de decisiones. Limitar el alcance del derecho a esta forma de control político sólo para los que sufragaron en la elección del mandatario es traer al derecho público, la figura del mandato del derecho privado en la cual los intereses en juego son únicamente los de los contratantes –mandante y mandatario.

¹¹⁶ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia 179 del 26 de febrero del 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹⁷ HOLMES. Carlos y Trujillo, GARCÍA. José Renán. 2002. El Voto Programático, El nuevo Poder del Ciudadano. Editorial Temis. Bogotá.

Así fue afirmado por la Corte Constitucional¹¹⁸:

No todos los que no participan en unas elecciones dejan de hacerlo por voluntad propia. Piénsese en los jóvenes que adquieren la ciudadanía con posterioridad a la jornada electoral en la que resulta elegido el mandatario cuya revocatoria posteriormente se va a decidir; o en los ciudadanos que por cualquier otra circunstancia constitutiva de fuerza mayor tampoco pudieron hacerlo; o simplemente en aquellos que por no estar en el lugar en la fecha de los comicios no tuvieron la oportunidad de depositar su voto. Todos ellos quedarían también excluidos de participar en la jornada en que se decidiera la continuidad del burgomaestre o del gobernador, sacrificio este que la Corte encuentra desproporcionado e injustificado de cara al principio expansivo de la democracia participativa a que se ha aludido.

La principal característica desde el punto de vista jurídico es que se trata de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, y no de una sanción de carácter judicial, pues se estaría frente a un caso de pérdida de la investidura. Esto implica aceptar que las acciones de control político derivados de la participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, determinan que el mandato que se otorga corresponde a una titularidad definida en el cargo público elegido; y al cumplimiento eficiente de su programa de gobierno; y que corresponde al titular del cargo la realización del programa presentado a la colectividad y radicado al momento de la inscripción electoral.

Así mismo, la definición de una titularidad conlleva al reconocimiento de un espacio de acción del ejercicio del poder político, es decir, que éste poder es local y definido territorialmente; es así que se nombra un alcalde o a un gobernador de un municipio o un departamento con el compromiso de que cumplirá con el programa de gobierno propuesto en el espacio de su competencia. Los aspectos susceptibles de ser controlados políticamente de manera directa por los electores locales serán aquellos concernientes al programa ofrecido electoralmente y que correspondan en esa medida, con el desarrollo y cumplimiento del programa de gobierno ofrecido a los electores.

¹¹⁸ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia 179 del 26 de febrero del 2002. M. P.

De manera que se puede colegir que más que ejercer el control político sobre las acciones o el ejercicio político del titular del mandato otorgado, (ya sea alcalde o gobernador) sobre la manera de llevar a cabo los objetivos propuestos y por los cuales votó la mayoría, mediante esta nueva modalidad de voto coligado, dicho control únicamente se posibilita ejercerlo sobre el cumplimiento del programa que registró y se comprometió a realizar, es decir, sobre sus resultados; lo que de esta manera, institucionalmente se constituye en un mandato de cumplimiento del programa gubernamental presentado como requisito al momento de inscribir la candidatura. Así, el constituyente primario asume el mecanismo de participación popular definido como voto programático, en observancia del Artículo 259 de la Constitución Política.

La revocatoria no es el medio para anticipar las elecciones, propuesto por los opositores del mandatario, el constituyente pretendió que dentro de la división política territorial, los alcaldes y gobernadores se vieran sometidos al mecanismo de la revocatoria como medio de control de esta responsabilidad.

El ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones, como en la democracia representativa, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido, propio de la democracia participativa, razón por la cual el ciudadano no se desentiende de su elección.

Otra característica particular de la revocatoria del mandato, es que solo procede para los candidatos elegidos a los cargos de elección popular de alcaldías y gobernaciones.

El control sobre esta actividad gubernamental compete igualmente a todos los ciudadanos y el hecho de no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición, a efectos de excluirlo de los mecanismos de participación y por tanto continua como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a través del mecanismo de la revocatoria.

En este contexto, inicialmente el propósito de la revocatoria del mandato se constituye en un claro avance de la visión y sentido de la democracia en tanto participación y realización real, en la medida en que se supera la condición inicial del otorgamiento del mandato en términos de participación indirecta del ciudadano en los asuntos públicos, participación que en consecuencia quedaba desprovista de representatividad jurídica alguna, y por lo tanto imposibilitaba los alcances de su control; tal y como estaba determinado en la Constitución de 1886, que establecía en el Artículo 177: “El que sufraga o elige no impone condiciones al candidato ni confiere mandato al mandatario electo”, con lo cual el funcionario electo sólo quedaba sometido a cumplir ante el Estado y la ciudadanía lo pertinente de los requisitos de ley.

En esta perspectiva, era claro que el principio de soberanía (y por lo tanto de un eventual control) recaía de manera abstracta en la nación, lo cual implicaba que los elegidos no asumían ninguna responsabilidad política respecto a sus electores, y esto exoneraba al representante de tener que rendir cuentas de la gestión para la cual había sido nombrado; el poder así delegado tenía un carácter representativo sin vinculación alguna de responsabilidad con los electores.

En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular. Con éste instrumento se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos para con sus electores, promover un

mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.

El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político no sólo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa como votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (CP art. 103).

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

La figura de la revocatoria fue creación de la constitución del 91 y reglamentada por medio de la Ley 131 de 1994, y la Ley 134 de 1994, como herramienta de control ciudadano para reforzar la democracia y para que el constituyente primario obligara a sus gobernantes a cumplir sus promesas.

Y ha dicho la Corte Constitucional, que cualquier ciudadano puede hacer uso de la revocatoria del mandato, como se verá más adelante en razón a que la gestión de los alcaldes y gobernadores, debe ser legitimada por toda la ciudadanía.

En sentir de la Alta corporación:

“Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el

ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-.

El ciudadano no se desentiende de su elección.”¹¹⁹

Se podría concluir finalmente, que lo que hace la ciudadanía es votar por un programa de acción política que al ejecutarse se traducirá en obras del cual conoce su viabilidad y sus bondades, y del que espera un beneficio común; en donde la figura del mandatario elegido deberá cumplir con el propósito de desarrollarlo y llevarlo a su plena realización; el mandatario se elige en tanto sujeto que propone un programa y en la consideración de que tiene la capacidad política y administrativa de ejecutarlo; por lo tanto, se esperaría que la ciudadanía votará por aquel programa que en perspectiva le ofrecerá a la sociedad local y regional mayores opciones reales de bienestar común.

La exclusión de quienes se abstuvieron significa un desconocimiento del postulado constitucional básico de la participación, por ello, la circunstancia de no participar en la elección del mandatario cuyo mandato es cuestionado en el proceso de revocatoria, no desvincula al conjunto de ciudadanos que se abstuvieron de votar de los actos u omisiones que el mandatario realice en cumplimiento del programa de gobierno, pues las consecuencias de dicha gestión inciden por igual, en la vida pública de votantes y abstencionistas.

En efecto acota la Corte Constitucional que:

“ Si bien es cierto que el artículo 259 superior enuncia que “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”, precepto con base en el cual esta

¹¹⁹ República de Colombia. Sentencia C-011 del 21 de enero del 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero.

Corporación anteriormente entendió que sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato y por lo tanto sólo a ellos competía revocarlo, esta interpretación, a juicio actual de la Corte, resulta ser aislada y descontextualizada del resto de la Carta, y por ello lleva a sacrificar desproporcionadamente el principio de la democracia participativa que fundamenta el modelo político adoptado por el constituyente.

En efecto, dice el artículo 40 de la Constitución que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” y que “para hacer efectivo este derecho puede... 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” y “4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la Ley”. La norma anterior es clara en cuanto concede a “todos los ciudadanos” el derecho “a revocar el mandato”, por lo cual estima la Corporación que la restricción que introducía la jurisprudencia que ahora se modifica, establecía una excepción no prevista por el constituyente y contraria a lo expresamente dispuesto por las norma superiores.

Dicha restricción, por lo tanto, desconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar específicamente en el control político. La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores que permite la Carta, es por excelencia el mecanismo más idóneo para el ejercicio de este control, y no existe en la Constitución ninguna norma que lo supedite al ejercicio previo del sufragio.

El mencionado artículo 259 no es una norma específica que se refiera a esta forma de control político, es decir a la revocatoria del mandato, sino que tiene por objeto definir en qué consiste el voto programático y los deberes que impone al elegido, sin que de su texto disponga la restricción antes introducida por la jurisprudencia, como puede apreciarse”.

La obligación de cumplir con el programa propuesto se convierte por principio en: “Una obligación propia del cargo” y se constituye en su determinante. La unidad de principio electoral entre cargo y programa que busca obtener el respaldo de la mayoría de la población local se traduce en el voto programático que al ser definido electoralmente se convierte en mandato programático, el cual, al mediar el control de participación ciudadana establecido constitucionalmente se hace de obligatorio cumplimiento y esto le da un carácter de mandato imperativo, susceptible de ser revocado como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia C – 180 de 1994.

Para mejor ilustración de lo anterior se expone un cuadro comparativo con las reformas y normas que continúan vigentes:

CATEGORIA.	LEY 131 DE 1994	LEY 134 DE 1994	LEY 741 DE 2002
Tiempo de Aplicación.	(Art. 7, núm. 1.) haber transcurrido mas de un año a partir de la posesión.	(Art. 64). Haber transcurrido más de un año a partir de la posesión.*	No reguló.
Solicitud	(Art, 7 núm. 2) Memorial suscrito por quienes participaron en las elecciones del mandatari, no inferior al 40% de los votos validos emitidos.	(Art, 64) Memorial suscrito por quienes participaron en las elecciones del mandatario, no inferior al 40% de los votos validos emitidos.	(Art, 1 núm. 2.) Memorial suscrito por quienes participaron en las elecciones del mandatario, no inferior al 40% de los votos que obtuvo el elegido.*
Causal a invocar	(Art, 8). El memorial debe	(Art, 64). El memorial	No reguló.
	sustentar las razones que lo animan.	debe contener las razones que la fundamentan.*	
Certificación	(Art, 7, párrafo). La registraduría de la respectiva entidad certificara en un lapso de 30 días* que las cédulas correspondan a quienes votaron.	(Art, 64). La registraduría correspondiente certificara que las cédulas de quienes firman correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.*(nota) no trae términos)	No reguló.

“EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO”

Convocatoria a elección.	(Art. 9) Dentro de un término no superior a dos meses contados a partir de la fecha de la radicación del memorial de la solicitud.	(art. 67) Dentro de un término no superior a dos meses contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.*	no reguló
Informe de solicitud de revocatoria	No se reguló.	(art. 66) Aprobada la solicitud y expedida la certificación dentro de los cinco días siguientes el registrador informará al funcionario.*	No reguló.
Divulgación, promoción y realización de elecciones.	(Art. 10) el Registrador Nacional coordina la divulgación y promoción.	(Art. 68) corresponde al registrador respectivo, de acuerdo al título x, de esta ley.*	No reguló
Procedencia	(Art. 11) Al ser aprobada por un numero de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria, siempre que el numero de sufragantes no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario	(Art. 69) Al ser aprobada por un numero de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participaron en la respectiva elección, siempre que el numero de sufragantes no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario y únicamente podrán sufragar los que lo han	(Art. 2) Al ser aprobada por la mitad mas uno de los votos de los ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.*

	y únicamente podrán sufragar los que lo han hecho el día de elección del mandatario.	hecho el día de elección del respectivo mandatario,	
Prohibición del volver a intentarse.	No se reguló	(Art. 70). Si no fue revocado no se podrá volver a intentar en lo que resta del periodo.*	No se reguló.
Ejecución de la	No se reguló	(Art. 73) la revocatoria	No se reguló.

revocatoria.		del mandato será de ejecución inmediata.*	
Convocatoria a nuevas elecciones	(Art. 14) dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la revocatoria.	(art. 74) dentro de los treinta días siguientes a la certificación de los resultados de la revocatoria.*	

Cuadro N: 14 Cuadro comparativo de Leyes sobre revocatoria del mandato.

3.3.1. REQUISITOS PARA PROCEDER A LA REVOCATORIA DEL MANDATO DEL MANDATARIO ELEGIDO

La ponencia para primer debate estimó que era menester reducir las exigencias legales para la procedencia de la revocatoria del mandato¹²⁰:

¹²⁰ MORALES. Vivianne . Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de Ley de número 58 de 2000 Senado. Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

“Pero si se quiere remover los obstáculos procedimentales para hacer efectivo el mecanismo de la revocatoria del mandato es necesario modificar el artículo 7° de la Ley 131 de 1994, en cuanto es en este artículo donde encuentran el mayor obstáculo las aspiraciones de la ciudadanía para exigir la responsabilidad de sus mandatarios.

“Requerir para iniciar el procedimiento de la revocatoria que la iniciativa sea respaldada por el 40% del total de los votos que se hubieren emitido en la respectiva elección, es un requisito exigente en extremo y que cierra desde un comienzo la posibilidad que el constituyente de 1991 quiso darle a los ciudadanos de participar activamente en el ejercicio del poder a través del mecanismo de pedir cuentas a sus mandatarios.

“Por ello consideramos que la posibilidad de iniciar un procedimiento de revocatoria debe estar avalada por un número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el elegido y no del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección.”

Estos mismos argumentos fueron luego reiterados en las etapas posteriores del debate parlamentario, haciendo ver cómo la importancia del proyecto radicaba en “la materialización de una norma constitucional que en el momento es ineficaz como mecanismo de participación ciudadana.”¹²¹

A.

Artículo 1°: Los artículos 7 de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:¹²²

“La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

El numeral primero de la norma transcrita, reproduce la disposición contenida en los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 del mismo

¹²¹ Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, al proyecto de Ley 058 de 2000 Senado; 219 de 2001 Cámara. Gaceta del Congreso 247 del 29 de mayo de 2001.

¹²² Ley Estatutaria 741 de 2002, por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.

año, los cuales fueron declarados exequibles por esta Corporación, mediante sentencias C- 011 y C- 180 de 1994, respectivamente.

Y añadió en esa oportunidad que este plazo se encuentra ajustado a la Constitución, ya que es un plazo más que razonable para que el respectivo "mandatario", o funcionario de quien se pretenda la revocatoria, pueda demostrar eficacia y responsabilidad en el desempeño de sus funciones y dar cumplimiento a su mandato.

2. “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 alcalde o gobernador, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.”

El numeral segundo del artículo primero del proyecto de ley estatutaria, contiene una modificación a las normatividad vigente, que consiste en reducir el número de ciudadanos que deben suscribir el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria que debe presentarse ante la Registraduría Nacional.

Antes se requería que dicho número de ciudadanos no fuera inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la jornada electoral en la cual se hubiere elegido al gobernador o al alcalde y, ahora, dicho **número** mínimo de ciudadanos se reduce al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, sin que se tenga en cuenta que sean o no válidos. Esta modificación se propone una facilitación del procedimiento legal establecido para convocar a pronunciamiento para revocatoria del mandato.

Al respecto la Corte Constitucional consideró:

*“... podría pensarse que la reducción del **número** de ciudadanos al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, permite a la minoría política proponer la convocatoria, lo cual resulta contrario al principio de las mayorías que fundamenta el régimen democrático. No obstante, teniendo en cuenta que este porcentaje se refiere solamente al número de ciudadanos que deben apoyar la convocatoria para pronunciamiento sobre revocatoria, y no al número que debe aprobar la revocatoria misma, queda a salvo dicho principio de mayorías.*

Si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella tendrá después la ocasión de demostrarlo en las urnas, de manera tal que la oposición no resultará imponiendo una voluntad minoritaria.

De cualquier manera es razonable que se exija un número mínimo de ciudadanos que apoyen la solicitud de convocatoria a pronunciamiento, pues, como lo ha dicho la Corte, “la revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria.” Conforme a lo señalado en Sentencia C-011 de 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero.

Así, sin desconocer el referido principio mayoritario, pero exigiendo un margen de seriedad y apoyo popular, la nueva disposición profundiza el principio de participación democrática y propicia su expansión, al hacer menos exigente el requisito de procedibilidad inicial de la revocatoria del mandato. Desde este punto de vista, desarrolla eficazmente los postulados superiores, por lo cual no desconoce la Constitución.

No obstante lo anterior, la Corte declara inconstitucional la acepción que alude a los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, aduciendo que la anterior exigencia se formula desde la concepción antes acogida por la jurisprudencia constitucional, según la cual sólo quienes hubieran participado en las elecciones en que resultó elegido el respectivo alcalde o gobernador pueden intervenir posteriormente en la toma de la decisión relativa a la revocatoria de su mandato. Ello porque la Corte consideró cambiar su jurisprudencia en lo referente a la titularidad del derecho a participar en el ejercicio del control político a través de la revocatoria del mandato, por lo que se declarará la inconstitucionalidad de la referencia a los ciudadanos que hubieran sufragado

en las elecciones del alcalde o gobernador, y que limita a ellos el derecho de convocar y de participar en la jornada para revocatoria.¹²³

De manera que sin desconocer el principio mayoritario, pero exigiendo un margen de seriedad y apoyo popular, la nueva disposición profundiza el principio de participación democrática y propicia su expansión, al hacer menos exigente el requisito de procedibilidad inicial de la revocatoria del mandato. Desde este punto de vista, desarrolla eficazmente los postulados superiores, por lo cual no desconoce la Constitución, advierte la alta Corporación.

B.

Artículo 2. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994, y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

“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.”

Esta disposición introduce dos modificaciones; en primer lugar reduce el presupuesto básico de la revocatoria del mandato, que consistía en que el número de votantes que participaban en la jornada de decisión sobre ella, no fuese inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario respectivo, número que ahora será tan sólo del 55% de la votación válida registrada tal día.

Siguiendo el espíritu general que animó al Congreso en la aprobación del proyecto, significa una facilitación del trámite de revocatoria del mandato de

¹²³ República de Colombia. Corte Constitucional. S-179 del 26 de febrero de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

alcaldes y gobernadores; que descansa sobre la base de un porcentaje mínimo de participación ciudadana en la mencionada jornada, porcentaje que alcanza a darle seriedad al proceso y respeta los derechos políticos del funcionario elegido y la estabilidad de su administración.

Resulta claro que a todos los ciudadanos pertenecientes a la circunscripción electoral respectiva les asiste el derecho de manifestarse sobre la posibilidad de revocar su mandato, por lo cual el mínimo requerido no desconoce los derechos de los electores, debido a que la abstención es facultativa.

En cambio, dicho mínimo introduce un factor de seriedad dentro del mecanismo de participación descrito, evitando que un número muy reducido de votantes revoque las decisiones antes adoptadas con una base democrática sustancialmente mayor. Sobre esta exigencia de un mínimo de participación ciudadana en la jornada electoral en la que se decide sobre la revocatoria, la jurisprudencia de la Corte ha dicho:¹²⁴

“...el sistema jurídico debe garantizar por una parte la efectividad del mecanismo de participación popular y por la otra preservar una estabilidad mínima en el gobierno de los departamentos y municipios y un número suficientemente representativo de la mayoría del pueblo, impidiendo que cualquier alianza o movimiento propiciado por rivalidades políticas o por discrepancias menores con el gobernante conduzca a su revocatoria.

Esta, concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado.

Debe tenerse presente que en cuanto a la mayoría exigida para la aprobación de la revocatoria, al ser fijada en la mayoría absoluta de los votos de

¹²⁴ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-011 del 21 de enero del 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

los ciudadanos que participan en la elección, hace que dicha norma profundice el acento democrático de este mecanismo de participación.

En efecto, la norma derogada al exigir un 60% de la votación registrada, permite que la voluntad minoritaria se imponga sobre la mayoría que opina que el mandato debe ser revocado. La reducción propuesta, asegura la prevalencia de la opinión dominante, por lo cual mal puede estimarse contraria al modelo democrático y participativo de la Constitución.

De otra parte, no se establece la limitante relativa a que solamente pueden participar en la jornada electoral que defina la revocatoria del mandato del alcalde o gobernador, aquellos ciudadanos que también participaron en la jornada electoral en la que el mismo funcionario resultó elegido.

Lo anterior resulta crucial en la modificación de jurisprudencia de la Corte, al corroborar la intención legislativa original, cuál era la de permitir de manera expresa la posibilidad de participar en el pronunciamiento para revocatoria a todos los ciudadanos de la circunscripción electoral, intención o iniciativa que se vio coartada por la intervención de una parlamentaria que adujo que una norma en ese sentido resultaría contraria a algunos fallos de esta Corporación; precisamente expresada y presentada en el proyecto original, para reemplazar el art. 11 de la Ley 131 de 1994.¹²⁵

*“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 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 la mandatario, **estando habilitadas para votar todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral.**”*

¹²⁵ TRUJILLO GARCÍA. José Renán. Exposición de motivos al proyecto de Ley número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso Número 325 del 16 de agosto de 2000.

La expresión resaltada y subrayada del texto anterior, no fue aprobada en el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, y luego nunca fue incluida dentro de los textos sometidos a decisión de los legisladores, dadas las razones por la ponente para primero y segundo debate en la Cámara alta:¹²⁶

“sin embargo no se comparte la propuesta en el sentido de habilitar a votar la revocatoria a “todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral” por las razones que expresó la Corte en sentencia C180/94, al definir que en el caso del voto programático quien impone mandato es quién vota y por lo tanto es el elector quien puede revocar el mandato que ha conferido.

Creemos entonces que, dentro de esta interpretación, sería inconstitucional habilitar para votar la revocatoria a todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral”.

Por último, el articulado en mención, reduce la mayoría exigida para aprobar la revocatoria, que antes era del 60% y ahora es del 55% de los ciudadanos que participen en la votación respectiva y que será la mitad más uno, es decir la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos que participen en la jornada.

C.

Artículo 3. *La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

Conforme al artículo 85 superior, los derechos de participación consagrados en el artículo 40 son de aplicación inmediata, por lo cual la vigencia que se examina, tan pronto sea promulgado, asegura su efectividad.

En la exposición de motivos, el h. senador autor del proyecto afirmó¹²⁷:

¹²⁶ MORALES. Vivianne Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de Ley de número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

¹²⁷ TRUJILLO GARCÍA. José Renán. Exposición de motivos al proyecto de Ley número 58 de 2000 Senado. Gaceta del Congreso Número 325 del 16 de agosto de 2000.

“El derecho ciudadano la revocatoria del mandato de Alcaldes y Gobernadores establecido por la Constitución Política de 1991, se ha quedado en la práctica en letra muerta. De cerca de 80 intentos de revocatoria, solo cinco han llegado a la etapa de pronunciamiento popular, y ninguno ha prosperado. Esto sugiere y así lo han sostenido varios analistas y políticos experimentados, que las exigencias de la Ley no son realistas.

...establecer que la revocatoria procede sólo si esta es aprobada por mínimo el 60% de los votos, rompe el principio de la mayoría simple, que debe ser exigida cuando la Constitución no impone uno mayor.”

Es importante también indicar, que la obligación del candidato de tener un programa de gobierno, no consiste tan solo en el hecho de presentarlo como fundamento de su candidatura, sino que él mismo lleva en sí inmersa una obligación fundamental como consecuencia del Voto Programático, que consiste en que todo candidato elegido que no cumpla su programa de gobierno propuesto se encuentra sujeto a la revocatoria del mandato por parte del elector primario, lo que demuestra que ellos poseen una atribución consistente en ser mandantes de los Gobernadores y Alcaldes elegidos.

Por manera que el Alcalde y el Gobernador electo tienen la obligación de cumplir el programa de gobierno propuesto, so pena de la revocatoria del mandato otorgado al mandatario por el mandante o constituyente primario, lo cual significa que el programa que tendrá que ejecutar el gobernante encierra las aspiraciones y necesidades del pueblo elector, es la voluntad del constituyente primario, quién representa el poder soberano seccional.

Los concejales y diputados de los municipios y departamentos del país, respectivamente, deben entender la importancia del programa de gobierno que llevará a sus corporaciones el gobernante con el propósito de modificar, suprimir o adicionar a los planes de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscritos en su calidad de candidatos. De manera que concejales y diputados están en la obligación, en virtud de la voluntad del constituyente soberano seccional, de aprobar tales modificaciones,

supresiones o adiciones al plan de desarrollo y de inversiones, siempre que no contraríen las Constitución y la Ley.

En la eventualidad de aprobar dichas modificaciones, supresiones o adiciones contrarias, estarían desvirtuando el programa de gobierno de su respectivo gobernante y obstaculizando su ejecución, lo cual puede conducir a que se entienda que el gobernante está incumpliendo el programa prometido e inscrito, desatando así una posible movilización ciudadana en aras de revocarle el mandato.

En efecto, son los planes de desarrollo la forma más efectiva de proyectar al país y sus regiones a corto, mediano y largo plazo en términos de su desarrollo económico social y ambiental. El programa de gobierno del elegido es su plan de gobierno que debe ir acorde con el plan de desarrollo, identificados, armonizados y coordinados para solucionar los problemas y aprovechar el uso eficiente de los recursos con el fin de conseguir un desarrollo económico, social y ambiental sostenible”.¹²⁸

El inciso primero del artículo 5º de la Ley 131 de 1994, establece lo siguiente:

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

¹²⁸ TRUJILLO García, Carlos Holmes. TRUJILLO García, José Renán. 1994. El voto programático, el nuevo poder del ciudadano. Editorial oveja negra. p. 21.

La Corte considera en sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994, que este inciso se ajusta perfectamente a la Constitución siempre y cuando se entienda que establece una facultad del alcalde y no una obligación de proponer las mencionadas modificaciones. Esto por cuanto compete al alcalde determinar si, de acuerdo al programa que registró y conforme al cual resultó elegido, es necesario o no proponer reformas a los planes municipales de inversiones y de desarrollo.

Ahora bien, los incisos segundo y tercero del artículo en mención, consagraban:

"Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos Concejos Municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, ciñéndose a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 077 de 1987 y sus disposiciones reglamentarias."

Una vez aprobadas las modificaciones por el Concejo Municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación..".

La Corte en sentencia C- 011 del 21 de enero del 1994, considera inconstitucional la referencia que ambos incisos efectúan al Decreto-Ley 077 de 1987 y el inciso segundo a la Ley 12 de 1986, por cuanto los temas que regulan esas normas es el relativo al control presupuestal de los municipios en las transferencias relacionadas con el impuesto a las ventas, por considerar que viola el artículo 158 superior que consagra la unidad de materia que debe caracterizar a todo proyecto de Ley.

Por el contrario, la Corte considera que el inciso segundo **-salvo el párrafo final**, que consagra la referencia a la Ley 12 de 1986 y al Decreto 077 de 1987- es exequible por cuanto establece la facultad -que no la obligación- de los alcaldes de proponer modificaciones al plan de inversiones del municipio. Igualmente, considera la Corte que el control por parte del organismo departamental de planeación, se encuentra expresamente previsto por el artículo 344 superior que

establece la evaluación departamental de los programas de desarrollo e inversión de los municipios.

En realidad lo que controlan las oficinas departamentales de planeación respecto de los municipios son tres temas, y nada más que tres asuntos, según la Constitución: los mecanismos de participación en la planeación, la gestión y resultado de la actividad pública y la elaboración del presupuesto. De resto opera el principio general de la autonomía territorial, consagrado en los artículos 1° y 287 de la Carta, pero que como señala la propia Constitución no es ilimitado sino que opera "dentro de los límites de la Constitución y la Ley" (CP Art 286).

Las entidades territoriales elaboran de manera libre su propio plan de desarrollo, de conformidad con el programa de gobierno del gobernador o alcalde electo. Así entendido, este control no puede afectar ni afecta entonces la autonomía territorial que la Constitución confiere a las entidades territoriales.

En el artículo 6° de la Ley 131 de 1994, el mismo Tribunal -en Sentencia C-011 de 1994-, constata que existe una diferencia leve pero importante entre el texto aprobado en el Senado y el texto de la Cámara, puesto que en el primero el lapso establecido para que los gobernadores presenten las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo era de dos meses, mientras que en el segundo la referencia cuantitativa a dos desapareció, quedando simplemente la expresión "dentro de los meses siguientes".

Esta última expresión es inocua, por cuanto no delimita en manera alguna un lapso en el cual es válida la presentación de las modificaciones al plan de desarrollo por el gobernador. Además, en los debates en la Cámara no se adujo ninguna razón para eventualmente modificar el plazo de dos meses.

Por todo ello, la Corte considera que hubo un simple error de transcripción entre el texto del Senado y el de la Cámara, y que el texto válido es el aprobado

en el Senado, por lo cual se deberá efectuar la correspondiente corrección. Además, debe entenderse en el sentido de que es facultativo del Gobernador y no una obligación del mismo la presentación de esas modificaciones.

El candidato y el programa propuestos constituyen una unidad de propósito electoral; por el cual votan y eligen los electores; implicando una relación imperativa de obligatorio cumplimiento, en donde el candidato se obliga a cumplir lo prometido so pena de ser revocado del mandato que se le otorgó al no cumplir con sus promesas una vez transcurrido el tiempo prudencial definido legalmente para su cumplimiento y definido en un periodo mínimo de un año a partir de su respectiva posesión en el ejercicio de su cargo.

El efecto del voto programático radica en el cumplimiento o incumplimiento del programa que ha sido presentado por el alcalde o gobernador elegido. Los departamentos y municipios tienen la obligación legal de publicar los programas de cada candidato antes de las elecciones, en sus Gacetas Oficiales para que la ciudadanía los conozca, los considere y sean así el factor determinante del voto.

La Constitución Política en su Art. 259, y las Leyes 131 de 1994 y 134 de 1994, lo desarrollan como requisito imperativo que los candidatos deben cumplir en el momento de la inscripción, y como mandato también imperativo del pueblo al elegirlos como gobernadores o alcaldes.

Es una determinación de la soberanía popular y base clara para revocar el mandato a quien no cumple lo prometido durante la campaña electoral. Así, pues, sin un programa debidamente registrado no es posible el voto programático y sin éste, no es dable la revocatoria. Los mecanismos de elección popular que implican la participación ciudadana en su desarrollo, y por expreso reconocimiento constitucional, se han convertido en un derecho fundamental con una clara connotación de la actuación política que se deriva de su ejercicio, y del sentido

que le es implícito como expresión de la soberanía que se ejerce mediante su accionar y delegación.

En esta línea de actuación política, el constituyente primario se ha reservado para sí, el ejercicio del control político de la delegación de su soberanía al establecer que su mandato no es absoluto – el que otorga al candidato de su elección y finalmente por consenso electoral al que resulta elegido -, y en esta medida, queda condicionado a la ejecutoria de la propuesta gubernamental (Plan de gobierno) que se le había ofrecido, y que justificaba y daba sentido a dicha elección.

Deben las autoridades electorales poner especial esmero en exigir, al momento de la inscripción de la candidatura, la presentación del programa de gobierno y si no se da, rechazarla a fin de no incurrir en responsabilidades administrativas y disciplinarias. La relación vinculante en el ejercicio de soberanía popular y la elección del mandatario local (alcalde o gobernador) se genera contractualmente en la debida presentación e inscripción de la propuesta de gobierno local o regional que se ha comprometido a realizar ante el respectivo Consejo Electoral y el hecho de que la mayoría simple de los electores asumiéndola como válida la respalden votando por la misma.

La inscripción del respectivo programa de gobierno ante la autoridad electoral pertinente - para su potencial verificación por parte de la sociedad civil del cumplimiento del mismo en desarrollo de la actividad administrativa gubernamental durante el primer año del mandato -, es lo que posibilita, en tanto referente del contenido del contrato político acordado y electoralmente respaldado, el ejercicio de control político que le corresponde asumir si así lo considera pertinente el electorado mediante la acción de revocatoria del mandato.

Por manera que los candidatos deben cumplir con el requisito esencial y constitucional de registrar su propuesta ya que ante eventual demanda del acto de elección, el vicio atentatorio de la Constitución y de derechos políticos fundamentales, puede incidir en la validez de la misma.

Si bien y así lo ha definido en sus diversos pronunciamientos la Corte Constitucional, es un derecho derivado de la participación ciudadana el proceder a la revocatoria del mandatario con el argumento expresado mediante memorial dirigido a la Registraduría Nacional Del Estado Civil, sustentando la petición de revocatoria solicitada (Artículo 8 de la Ley 131 de 1994) por lo que la normatividad vigente no posibilita que el sujeto de la revocatoria pueda controvertir en instancia alguna los planteamientos descalificadores que le han hecho los promotores de dicha revocatoria.

El número de firmas requerido para celebrar una revocatoria tiene un efecto significativo en las posibilidades de que se verifique. Entre menor sea el número de firmas requerido, mayor será la probabilidad de que el acto se lleve a cabo. Al igual que en el caso de las iniciativas ciudadanas, la exigencia de reunir un determinado número de firmas para celebrar la revocatoria crea la necesidad de verificarlas. Normalmente las firmas sólo son válidas si corresponden a personas registradas para votar dentro de la jurisdicción en la que fue elegido el representante al que se dirige la iniciativa. La verificación de las firmas la lleva a cabo la autoridad encargada de conducir o supervisar la revocatoria.

Teniendo en cuenta las modificaciones que a las Leyes Estatutarias 131 y 134 de 1994, incorpora la Ley Estatutaria 741 de 2002, norma que reduce los requisitos exigidos para que opere la revocatoria, por lo que se procederá a su análisis.

En primer término debe establecerse que la revocatoria sólo es establecida por la Ley para los gobernadores y alcaldes. No se aplica para otros funcionarios de elección popular como los Congresistas, Diputados, Concejales, ni para el Presidente de la República.

Los requisitos para la revocatoria, contenido en la nueva normatividad, Ley Estatutaria 741 de 2002 que reforma los artículos 7° y 11 de la Ley 131 de 1994 y 64 y 69 de la Ley 134 de 1994, en tanto que se requería para hacer efectivo el derecho político de revocatoria del mandato sólo se habilitaba para solicitar la revocatoria y participar en ella a quienes sufragaron en la elección del funcionario, lo cual fue avalado por la Corte Constitucional con fundamento en la teoría del mandato y en la interpretación derivada del artículo 259 de la Constitución.

No obstante, esta exigencia legal fue suprimida mediante la Ley 741 de 2002, y la Jurisprudencia de la Corte fue modificada¹²⁹, con lo cual podrán tomar parte en la solicitud y votación de la revocatoria todos aquellos ciudadanos del censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario cuyo mandato se cuestiona.

En las anteriores disposiciones modificadas por la Ley 741 de 2002, determinaban los siguientes requisitos para que procediera la revocatoria del mandato de alcaldes o gobernadores:

a. Que haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

b. Que se presente ante la Registraduría Nacional una solicitud escrita de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante memorial

¹²⁹ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 26 de febrero del 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

suscrito por los ciudadanos que sufragaron en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

c. Certificación expedida por la Registraduría de la respectiva entidad territorial, la cual debe producirse en un lapso no mayor de treinta días, relativa al hecho de que las cédulas de los ciudadanos que firmaron el respectivo memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, corresponden a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

d. Únicamente pueden sufragar en la jornada convocada para pronunciamiento popular para revocatoria, quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

f. La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando sea 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.

El Artículo 64 de la Ley 134 de 1994, añade un requisito, cual es el de cumplir previamente con los requisitos exigidos por aquella Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas. Estos requisitos son los prescritos por los artículos 10 a 15 de la referida Ley 134 de 1994.

3.3.2. OTRAS DISPOSICIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

Dispone el artículo 65 de la Ley 134 de 1994:

“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”.*

La norma no ha sido reformada y 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. Luego la titularidad del derecho a participar en la jornada electoral que decide la revocatoria de alcaldes y gobernadores, es un derecho universal, como por regla general lo es todo tipo de sufragio en Colombia, salvo lo dispuesto en el artículo 219 para el cual, se contempla una excepción a la regla general relativa a los miembros de la fuerza pública.

Según se desprende de las normas constitucionales y estatutarias transcritas, los gobernadores y alcaldes, en atención a los principios del Estado democrático y participativo, deben contar con mecanismos eficientes e integrales que les permitan dar cumplimiento a su programa de gobierno, el cual contiene la expresión de la voluntad popular que los eligió. Los programas de gobierno propuestos por alcaldes y gobernadores, por los cuales fueron elegidos y que contienen el mandato popular, incorporan tanto al sector central como al descentralizado de la respectiva entidad territorial.

Para la ejecución del programa de gobierno y del plan de desarrollo de la entidad territorial, articulados con el plan de desarrollo nacional y el departamental o municipal, según el caso, se exige la presencia y participación de las entidades descentralizadas pues la prestación de los servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios se realiza esencialmente a través de estas entidades.

Las modificaciones que a las Leyes Estatutarias 131 y 134 de 1994, incorpora la Ley Estatutaria 741 de 2002, son del siguiente tenor:

Ley 134 de 1994. Artículo 10. 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 solo hecho de ser concejal o diputado se podrá ser promotor”.

Ley 134 de 1994. Artículo 11. 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 presentarse a 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”.

Ley 134 de 1994. Artículo 12. Requisitos para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas o 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 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”.

Ley 134 de 1994. Artículo 13. 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”.

Ley 134 de 1994. Artículo 14. 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”.

Ley 134 de 1994. Artículo 15. 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”.

Conforme a lo anterior, las modificaciones introducidas, son las siguientes:

a. El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria que debe presentarse ante la Registraduría Nacional debe ser suscrito por los ciudadanos que sufragaron en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.

Anteriormente se exigía que fuera suscrito por tales ciudadanos en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos, por lo que resulta ser menos exigente que el propuesto en 1994.

La disminución de los porcentajes de votación exigidos para el proceso de revocatoria del mandato, da pleno cumplimiento al artículo 2° superior, pues contribuye a la absoluta vigencia al principio de las mayorías al adoptar un modelo de mayoría simple y no cualificada como el que rige en la actualidad.

b. La revocatoria del mandato será procedente al ser aprobada en el pronunciamiento popular respectivo 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.

Se reduce el número de votos exigidos para aprobar la revocatoria ya que antes se disponía el 60% de los votos de los ciudadanos que participan en la jornada, siendo en la actualidad la mitad más uno de dichos votos. Ahora es el 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

En este sentido se pretende hacer menos exigente los requisitos para que sea viable la revocatoria del mandato, estableciendo que la solicitud de ésta la deben suscribir los ciudadanos que hayan sufragado en la respectiva jornada electoral en un número no inferior al 40% del total de los votos que obtuvo el elegido y no del total de votos válidos emitidos en la contienda electoral.

Propósito éste que encuentra acorde con la Carta Política “toda vez que lo que se busca es garantizar el efectivo y eficaz ejercicio de la revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana...”

Al respecto pone de presente que el proyecto de Ley modifica también el porcentaje de votos que hoy en día se requiere para la aprobación de la revocatoria del mandato, “pues éste ya no vendría a ser del 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, sino de la mitad más uno de éstos.” Modificación que estima razonable, pues la regulación actual impide hacer efectivo el derecho de revocatoria, como parecen demostrarlo los diversos intentos que al respecto se han producido.

c. Se especifica que cuando dichas normas se refieren a mandatarios, se entienden los gobernadores y alcaldes, dando de esta manera pleno desarrollo a la Constitución Política y sólo a estos funcionarios puede aplicárseles el referido principio.

La normativa del 2002, repite el requisito consistente en que debe haber transcurrido al menos un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario, para que pueda presentarse la solicitud de convocatoria para revocatoria de mandato. Y que ésta sólo procede, para efectos del voto programático, respecto de alcaldes y gobernadores.

Las firmas de las personas que apoyan la revocatoria del mandato del gobernador o el alcalde deben ser “un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.” En la solicitud, los ciudadanos deben allegarse a la Registraduría Nacional de Estado Civil correspondiente, las razones que fundamentan para se lleve a cabo la revocatoria del mandato del alcalde o el gobernador, ya sea por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno

Una vez este porcentaje de firmas es reunido y entregado ante la Registraduría Distrital, Especial o Municipal o el Delegado Departamental, la

Entidad procede a contar los folios y hacer una inspección física para ver si no hay irregularidades en las casillas.

Las firmas de los ciudadanos, se consignan en un formulario que se encuentra disponible en la página web.¹³⁰ El formulario debe contener un encabezado que describa los fundamentos de la solicitud, así mismo deben contener casillas para que los ciudadanos de su puño y letra diligencien los datos de fecha, nombres y apellidos completos, número de cédula de ciudadanía, dirección y firma.

Cuando se radique una solicitud de revocatoria del mandato, el respectivo registrador debe verificar el cumplimiento de estas exigencias y expide una constancia en la que indique el número de folios y el número de firmas que los interesados dicen aportar.

Las firmas son enviadas a Bogotá a la Dirección de Censo electoral, para proceder a la revisión de los apoyos.

La Registraduría Nacional verifica que los datos estén completos, que no haya firmas repetidas y realizar un análisis grafológico para comprobar que no hay “planas” o conjuntos de firmas suscritas por un mismo amanuense, entre otros aspectos.

Además de la inspección física, la Registraduría Nacional confronta la información recolectada en los formularios, con la que aparece en las bases de datos de la Entidad, para verificar que todos los apoyos corresponden a ciudadanos inscritos en los censos electorales y aptos para votar.

¹³⁰ Véase en línea www.registraduria.gov.co y Circular de la RNEC 174 de 2012.

El informe de revisión uno a uno de todos los apoyos presentados, deberá contener los datos incompletos, ilegibles o no identificables de los firmantes; los datos y firma no manuscritos. Las firmas o datos diversos consignados por una misma persona. Las firmas de personas no inscritas en el respectivo censo electoral. Y la no correspondencia entre el nombre y el número de cédula de ciudadanía.

La Registraduría Nacional no admitirá en los formatos que contengan los apoyos de los ciudadanos 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.

Para su verificación los funcionarios de la Registraduría contabilizarán el número de folios que contienen los formularios. Contabilizarán el número de firmas presentadas, y verificarán si suman la cantidad requerida según el numeral 2 del Artículo 1 de la Ley 741 de 2002.

Procederán a Verificar que el nombre y el número de la cédula correspondan. Verificarán que los ciudadanos estén en el censo electoral respectivo. Verificarán que los datos consignados no hayan sido diligenciados por la misma persona.

Una vez la Registraduría avala las firmas entregadas por los promotores, la Entidad debe realizar la logística del proceso electoral y convocar a elecciones en el municipio o departamento determinado.

Luego de realizadas las elecciones se considerará revocado el 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.”

De darse la revocatoria del mandato, la decisión acorde con el artículo 73 de la Ley 134 de 1994, Ley de Participación Ciudadana, será de ejecución inmediata, y se procederá a elegir un alcalde o gobernador en calidad de encargado, quien tomará el cargo mientras se lleva a cabo la elección del nuevo mandatario.

Es así como la Registraduría Nacional del Estado Civil será la Entidad encargada de organizar el proceso electoral, al iniciar con el calendario electoral y la inscripción de candidatos para el cargo.

Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los 5 días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.

Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a 2 meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido

en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato. La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos 20 días antes de la fecha de la votación.

Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado. La revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

Revocado el mandato a un gobernador o a un Alcalde, se convocará a elecciones para escoger al sucesor dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificara los resultados de la votación. Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el Gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período. De lo contrario y si en los resultados de la votación, el candidato no es revocado de su cargo, la opción de revocatoria del mandato “no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período” según lo estipulado en el artículo 70 de la Ley 134 de 1994 y éste quedará firme para continuar con su gobierno.

3.3.3. PROCEDIMIENTO PARA SUPLIR LA VACANTE GENERADA POR LA REVOCATORIA DEL MANDATO

Advierte la normatividad que el Alcalde que ha sido removido de su cargo, será reemplazado por uno que designe el Gobernador, en tanto que si el revocado es el Gobernador, es designado por el Presidente de la República, debiéndose respetar que debe ser del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

Mediante el Acto Legislativo 2 de 2002 se modificó el artículo 314 de la Constitución, introduciendo, pautas precisas para llenar la vacante de alcaldes.

La nueva disposición dispone, en lo pertinente:

“Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido”.

El Artículo 314 de la Constitución ha de interpretarse de manera sistemática junto a las disposiciones sobre el voto programático y el mandato contenido en el programa de gobierno adoptado por el pueblo. En efecto, el constituyente estableció dos hipótesis distintas. De un lado, tratándose de faltas absolutas faltando más de 18 meses para terminar el período, procederá una nueva elección. Si fuere inferior, se hará una designación “respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido”.

La Corte Constitucional ha señalado que el sistema axiológico de la Constitución dedica un lugar central a la democracia participativa y no en vano, el

artículo 2 de la Carta demanda al Estado asegurar la efectiva participación de las personas en los procesos decisorios que afectan sus derechos. Así mismo, en Sentencia T-227 de 2003, precisó que la definición de los derechos fundamentales pasa por considerar la efectiva participación de la persona en la vida en sociedad.

La elección de un alcalde es un fenómeno jurídico complejo, mediante el cual (i) se elige a una persona para que ejerza la función de alcalde y, (ii) se impone un mandato, contenido en la propuesta de programa sometido a consideración del pueblo (C.P. art. 259). El incumplimiento del mandato puede dar lugar a la revocatoria del mandato (C.P. art. 103). De manera que surge el siguiente interrogante: ¿cómo ha de armonizarse el procedimiento para suplir las vacancias de los alcaldes con la fuerza normativa que tienen los programas de gobierno adoptados por el pueblo?.¹³¹

La primera hipótesis supone que, merced a la nueva elección, habrá de adoptarse un nuevo programa; mientras que en el segundo evento, la ausencia de votación obliga a considerar que el alcalde designado sigue sujeto al programa aprobado junto al alcalde inicial. Lo anterior, por cuanto sólo el voto popular puede modificar el programa de gobierno. Sólo el pueblo, en los términos de la Ley y según los parámetros de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene la potestad para revocar el mandato del alcalde que incumple con el programa.

Lo anterior, adquiere la obligación por parte del Gobernador de respetar al movimiento, partido o grupo político que apoyó la candidatura del alcalde ganador de los comicios, pues se asegura la continuidad del programa de gobierno.

Ello porque la Ley 134 de 1994, artículo 75, establece que, luego de revocado el mandato, la persona designada para reemplazar al funcionario

¹³¹ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 26 de febrero del 2002.

revocado mientras se produce la elección, deberá continuar con el programa inscrito.

En igual sentido, el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 dispone:

“El alcalde designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del Alcalde elegido por voto popular y quedará sujeto a la Ley estatutaria del voto programático.”

Controlar que el nuevo mandatario siga vinculado al programa de gobierno aprobado por el pueblo constituye una de las formas en que se logra “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, que es el eje en torno al cual gira la disposición constitucional.

La posibilidad de dicha participación no es un asunto que esté limitado a los integrantes del movimiento, grupo o partido político o coalición que apoyó al candidato. Todos los ciudadanos locales son titulares de dicho derecho y, en esa medida, tienen un interés legítimo en el resultado del proceso de designación del nuevo alcalde. Tal elección por parte del Gobernador estriba en garantizar que efectivamente el alcalde designado cumpla el programa de gobierno adoptado por el pueblo y que, de ser posible, consulte al partido, movimiento o coalición que apoyó el alcalde elegido.

Y es que al introducirse dentro del espectro interpretativo el elemento programa de gobierno, se arribó a la conclusión de que el alcalde designado sigue sujeto al programa de gobierno inscrito junto con el candidato ganador. Dado que no se celebran nuevas elecciones, dicho mandato sigue vigente y, por lo mismo es vinculante.

Por ello, el Gobernador, tiene la obligación de seleccionar una persona que efectivamente cumpla con dicho programa y si el programa es un proyecto político

producto de una actividad política y de acción social de un grupo determinado de personas; como que fueron los integrantes del grupo, partido o coalición quienes se agruparon en torno al candidato y al programa y, colectivamente, lo apoyaron hasta su victoria, no se trata de un programa huérfano.

Aún, mas, el mandato popular subsiste a través del programa de gobierno y la necesidad de asegurar un correcto funcionamiento del grupo de personas como partido organizado (así haya perdido su personería).¹³² y; obliga y se hace necesario que la designación recaiga en una persona que guarde alguna relación de pertenencia y de identidad con el grupo, movimiento o partido que inscribió el candidato y el programa ganador.

Y cómo se establece la pertenencia de la persona con el grupo, partido o movimiento? La Constitución, en su artículo 107 (con la modificación del Acto Legislativo N°01 de 2009), establece que los partidos o movimientos (y, por defecto, las coaliciones) son libres de organizarse como consideren pertinente (salvo el mandato de respeto por el principio democrático). Ello tiene consecuencias tanto internas como externas. Internamente implica que el Estado no puede definir la manera en que han de organizarse. Podrán existir diversos modelos de organización, siempre y cuando respeten el mencionado principio.

Externamente, implica que el Estado tampoco puede establecer condiciones para determinar si una persona pertenece o no al partido o movimiento. Serán los propios partidos, movimientos, grupos o coaliciones quienes definan quienes pertenecen a su colectividad.

¹³² República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-116 del 12 de febrero de 2004. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Respecto a la identidad de sus participantes, nuevamente, serán los partidos, grupos, movimientos o coaliciones quienes deban definir qué personas guardan identidad con el programa de gobierno.

Entrado en vigencia el Acto Legislativo N° 01 de 2009, artículo 1, (ver también Ley Estatutaria 1475 de 2011), el cual introdujo cambios importantes en el comportamiento de los partidos, se destaca la pretensión de que los partidos actúen en bloque o como bancadas, dirigido a fortalecer y coordinar la actuación de tales grupos, así como propiciar su democratización interna.

Así las cosas, existe la obligación de seleccionar una persona que siga el programa de gobierno, la cual deberá pertenecer al grupo, partido o movimiento y, además, guardar identidad (afinidad ideológica) con el programa.

La prueba de ello no es formal, sino que está sujeta a la libre apreciación – dentro de los parámetros mencionados-, por parte del nominador y ello, mientras el Congreso de la República regula la materia.

3.3.4. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PERIODO DE ALCALDES Y GOBERNADORES GENERADA POR LA REVOCATORIA DEL MANDATO

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el período de los alcaldes y los gobernadores ha efectuado varios pronunciamientos. Las diferentes sentencias han versado sobre distintos eventos que pueden conducir a que estos cargos queden vacantes, y en un principio se había concluido que siempre que se elegía popularmente un nuevo alcalde o gobernador, éste desempeñaría su posición durante el término establecido por la Constitución, es decir, tres años; sin embargo el Acto Legislativo 02 de 2002 modificó tal circunstancia y determina que

se elegirá o designará alcalde según sea el caso para el tiempo que reste o para lo que reste del período.

Referente a los gobernadores, debe tenerse en cuenta que la primera elección popular fue realizada en octubre de 1991, es decir, tres meses después promulgada la Constitución Nacional del 91.

Históricamente en Colombia los períodos de los Alcaldes han variado, es así como desde 1988 los alcaldes fueron elegidos por períodos de 2 años, luego el período se amplió a 3 años y desde el año 2004 los alcaldes se eligen por 4 años. De la misma forma, desde el año 2007 se entiende que los períodos son institucionales y no personales y por lo tanto si algún alcalde no termina su período, el que lo reemplaza lo hace sólo por el tiempo que faltaba para cumplir el mandato.

Frente a este tema, se ha dilucidado una gran discusión al respecto, por lo que en un comienzo la Corte Constitucional no dudo en precisar que los períodos de los alcaldes y gobernadores eran individuales y no institucionales.¹³³

La Alta Corporación, estableció que “en el caso de producirse la revocación del mandato de uno cualquiera de estos funcionarios, su respectivo período constitucional cesa en forma automática. Al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período deberá ser el mismo de aquél cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres (3) años”.¹³⁴

¹³³ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-640 del 5 de noviembre de 1998 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³⁴ República de Colombia. Corte Constitucional. sentencia C-011 del 21 de enero de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Lo anterior no irrumpe con la forma de Estado unitario, pero atemperada por el principio de la “autonomía de las entidades territoriales”. Este hecho hacía inaceptable que, salvo los indispensables nombramientos interinos, se autorizara al Presidente de la República y a los gobernadores para que designaran a los sustitutos de los gobernadores y alcaldes, cuyos mandatos habían sido revocados durante su último año de ejercicio del cargo. Por lo tanto, concluyó que también en estos casos habría de convocarse a elecciones populares.

De otra parte, manifestó la Corte que en la Constitución no se señalaba ninguna fecha oficial para la iniciación de los períodos de los alcaldes y gobernadores y arguyó:

“En otras palabras, al interpretar de manera integral, como son su deber y su potestad, el espíritu de la Constitución Política, para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (Art. 1o.), al atribuirle la soberanía al pueblo (Art. 3o.), al otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (Arts. 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (Art. 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (Art. 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (Arts. 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del período que la Constitución asigna al cargo...”

*“Lo razonable, pues, y, sobre todo, lo que se ajusta al espíritu de nuestra Carta Política, es que producida la expresión de la voluntad popular en las urnas, a través de la elección del gobernador o del alcalde que hayan de reemplazar a aquellos cuyo mandato haya sido revocado popularmente, los nuevos mandatarios dispongan de la totalidad del período constitucional previsto, durante el cual tengan, a su turno, la oportunidad de cumplir con el programa de gobierno que hayan sometido a la consideración de sus electores”.*¹³⁵

Con ocasión a la demanda contra distintos artículos de la Ley 104 de 1993, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia,

la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.” El artículo 112 disponía en uno de sus apartes que, en los casos en los que se hubiera destituido a un gobernador o a un alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo convocarían a una nueva elección, a no ser que ya hubiera transcurrido más de la mitad del período respectivo, caso en el cual podrían encargar a otra persona por el resto del término.

Por su parte, el artículo 114 autorizaba al Presidente para nombrar libremente el reemplazo de estos mandatarios, en caso de que hubieran renunciado a causa de amenazas, intimidación o presión por parte de organizaciones subversivas o criminales, o de que hubieran sido secuestrados o asesinados por las mismas organizaciones.

La Corporación declaró la inexecutable del mencionado aparte del Artículo 112 y de la totalidad del Artículo 114, bajo la consideración de que en la Sentencia C-011 de 1994 se había precisado que “en caso de vacancia absoluta del cargo de gobernador o alcalde, siempre deberá convocarse a nuevas elecciones”.¹³⁶

En la Sentencia C-448 de 1997- C.C.-, M.P. Alejandro Martínez Caballero,

En otra oportunidad, se reiteró y precisó la jurisprudencia respecto a que el período de los alcaldes es individual y no institucional, con ocasión de la demanda estaba dirigida contra los Artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

¹³⁵ República de Colombia. Corte Constitucional. sentencia C-011 del 21 de enero de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹³⁶ República de Colombia. Sentencia C-586 del 7 de diciembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes y José Gregorio Hernández.

El primero establecía que la elección de los alcaldes debía coincidir con la de los gobernadores, concejales y diputados y que los períodos de aquéllos se iniciarían el día 1° de enero siguiente a la elección. El segundo prescribía que, en los casos de falta absoluta del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias, convocarían a elecciones, siempre y cuando no hubieren transcurrido más de 24 meses del período del alcalde. Si este término ya había sido superado, o si la falta se había causado por la muerte violenta del alcalde, los mismos funcionarios designarían al sustituto para el resto del período.

En la sentencia, la Corte declaró la inexecutable de los artículos demandados y por unidad normativa, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995, en los cuales se enunciaban los casos en los cuales la vacancia absoluta de una alcaldía sería llenada por nombramiento del gobernador o del Presidente.

De igual forma, condicionó el alcance del artículo 280 de la Ley 4ª de 1913, que señala que “siempre que se haga una elección después de principiado un período, se entiende hecha para el resto del período en curso”, porque aunque podía “constituir una regla general razonable en los casos de períodos institucionales”, era inconstitucional e inaplicable “a aquellos casos en que, conforme a la Constitución, se trata de un período subjetivo, tal y como sucede en el caso de los alcaldes”.

Arguyó que la interpretación armónica de los artículos 260 y 314 de la C.P., permitía deducir claramente que la Constitución le reservó a la voluntad popular la elección de la primera autoridad local, para un período de tres años.

Asimismo, señaló que esta regla era la que había regido las decisiones anteriores de la Corte sobre esta materia y que ella era aplicable a todas las

situaciones en las que se presentaran vacantes en los cargos de gobernador o alcalde. Al respecto, la sentencia expresa:

“Conforme a lo anterior, la Corte concluye que en todos los casos de vacancia absoluta, los alcaldes deben ser elegidos por voto popular, no sólo como consecuencia de las claras reglas establecidas por los artículos 260 y 365 de la Carta sino también como lógica expresión de la soberanía popular y la democracia participativa, principios constitutivos de nuestro ordenamiento constitucional (CP arts. 1º y 3º). El Legislador desconoció entonces el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y a gobernarse por autoridades propias (C.P. art. 287 inciso 1º).

Además, al otorgar al Presidente de la República o a los gobernadores la facultad de nombrar en propiedad a la primera autoridad municipal, la norma legal establece una sujeción jerárquica de los alcaldes al ejecutivo central, que no está autorizada en nuestro ordenamiento constitucional y que vulnera el contenido esencial de las autonomías de las entidades territoriales (CP art. 1º).”

En el fallo se reconoce que el artículo 293 de la Carta defiere al legislador la regulación de la fecha de posesión y de las faltas absolutas y temporales, así como de la forma de llenar las vacantes de quienes resulten elegidos para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Sin embargo, se precisa que esa regulación legal debe efectuarse de acuerdo con la Constitución, como bien lo expresa el mismo artículo, y que, por lo tanto, “no puede la Ley alterar el origen de los alcaldes, que es por elección popular, ni su período, que es de tres años”.¹³⁷

Ahora bien, es menester conocer las implicaciones y el desarrollo que ha tenido el tema y nada describe mejor tal situación como la sentencia proferida el 12 de agosto de 2013 por el Consejo de Estado, en su nota de relatoría señala:

Después de la expedición de la Carta de 1991 se generó una discusión sobre el carácter personal o institucional de los períodos en los cargos de elección, entendiéndose tanto los de elección popular como los que no lo eran.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-011 de 1994, indicó que no todos los cargos de elección, fuesen de carácter popular o no, tenían períodos institucionales.

Así,... mientras un precepto constitucional o legal no establezca una fecha oficial de iniciación de las funciones, el período debería considerarse subjetivo o personal. Es decir,

¹³⁷ República de Colombia. S. C-586 del 7 de diciembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes y Gregorio Hernández.

el período es institucional cuando existe un precepto que señale los plazos en que una persona debe ocupar la correspondiente función pública.

....

En razón de los inconvenientes institucionales el Congreso de la República, como Constituyente derivado, profirió el Acto Legislativo No. 2 de 2002 por medio del cual instituyó el período institucional para alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y ediles.

De esta manera, el mencionado acto legislativo determinó que el período de todos los alcaldes era institucional, razón por la que al primero (1) de enero de 2008 comenzarían su ejercicio, de modo que todos los electos para esa fecha, empezarán y terminarían al mismo tiempo su ejercicio.

En relación con la naturaleza del período de los cargos de elección diferentes a la popular; la postura de la jurisprudencia constitucional y contenciosa fue coincidente, al señalar que eran individuales salvo que expresamente se hubiera instituido su carácter institucional.

Esta línea jurisprudencial sobre el carácter individual de los períodos en cargos de dignidad en el Estado se mantuvo invariable en las dos corporaciones, al punto que, en relación con el período del Registrador del Estado Civil, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de la sentencia de tutela T-441 de 2000 por desconocer la doctrina constitucional, fallo en el que se había considerado que el período de ese funcionario era institucional.

.... mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 se incorporó un nuevo párrafo al artículo 125 de la Constitución, según el cual “Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual éste fue elegido.”

... el mencionado párrafo es “...una disposición de carácter general que se dictó en el escenario de una reforma política de matiz eminentemente electoral”. Y por ende, aplicable al caso que ahora ocupa la atención de esta Sección.”

En conclusión, queda claro que, los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales y quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual éste fue elegido, siendo esa es la única conclusión que permite armonizar los tres principios constitucionales de autonomía de las entidades territoriales (C.P. art. 1), de democracia participativa y soberanía popular (C.P. arts. 1, 3, 103) y de elección directa de los mandatarios regionales y locales por las comunidades respectivas (C.P. arts. 260 y 287), con la normas que señalan los períodos de los alcaldes y gobernadores (C.P. art. 314 y 299) y que la Ley regulará, de acuerdo

con la Constitución, las distintas materias relacionadas con el ejercicio de dicho cargo (C.P. art. 293).

4. LA BUENA FE EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL DEL VOTO PROGRAMÁTICO

Los fundamentos de la Buena Fe, son expresamente establecidos en el Artículo 83 de la Carta fundamental cuando informa:

“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

La Corte Constitucional advierte que la buena fe es considerada por el ordenamiento jurídico con una pluralidad de matices y de consecuencias:

a- La buena fe es una causa o creación de especiales deberes de conducta exigibles en cada caso, de acuerdo con la naturaleza de la relación jurídica y con la finalidad perseguida por las partes a través de ella.

Sobre esto ha dicho Franz Wieacker: "Las partes no se deben sólo a aquello que ellas mismas han estipulado o escuetamente a aquello que determina el texto legal, sino a todo aquello que en cada situación impone la buena fe"¹³⁸

b- La buena fe es una causa de limitación del ejercicio de un derecho subjetivo o de cualquier otro poder jurídico.

¹³⁸ WIEACKER, Franz.1986. El principio general de la buena fe. Cuadernos de Civitas. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1.986. P 19.

c- La buena fe se considera como una causa de exclusión de la culpabilidad en un acto formalmente ilícito y por consiguiente como una causa de exoneración de la sanción o por lo menos de atenuación de la misma.

La buena fe no es un concepto sino un principio, formulado con la forma exterior de una regla de derecho. El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene más remedio que protegerla, porque "...poder confiar, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres, y por tanto, de paz jurídica".¹³⁹

La buena fe como principio general del derecho, informa la totalidad del ordenamiento jurídico. Las complejas características de la vida moderna, exigen que este principio no sea simplemente un criterio de interpretación y una limitante en el ejercicio de los derechos. Así pues, el querer del Constituyente fue consagrarlo en el artículo 83 de la Constitución como una verdadera garantía.

En la ponencia presentada a la Asamblea Nacional Constituyente, los ponentes consideraron que la norma (artículo 83), tiene dos elementos fundamentales:

"Primero: que se establece el deber genérico de obrar conforme a los postulados de la buena fe. Esto quiere decir que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en el desarrollo de sus funciones, deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que integran el principio. En el primer caso, estamos ante una barrera frente al abuso del derecho; en el segundo ante una limitante de los excesos y la desviación del poder.

¹³⁹ LARENZ, Karl. 1.991Derecho Justo. Fundamentos de ética jurídica. Monografías de Civitas. Editorial Civitas S.A. Madrid. P. 91.

Segundo: se presume que los particulares en sus relaciones con el poder público actúan de buena fe. Este principio que parecería ser de la esencia del derecho en Colombia ha sido sustituido por una general desconfianza hacia el particular. Esta concepción negativa ha permeado todo el sistema burocrático colombiano, el cual, so pretexto de defenderse del asalto siempre mal intencionado de los particulares, se ha convertido en una fortaleza inexpugnable ante la cual sucumben las pretensiones privadas, enredadas en una maraña de requisitos y procedimientos que terminan por aniquilar los derechos sustanciales que las autoridades están obligadas a proteger".¹⁴⁰

Con la constitucionalización del principio de la buena fe, se logra que éste se convierta en eficaz instrumento para lograr que la administración obre con el criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia.

Vivimos en un mundo en el que se ha olvidado el valor ético de la confianza, “una sociedad en la que unos desconfían de otros se sumergiría en un estado de guerra latente entre todos, y en lugar de paz dominaría la discordia; allí donde se ha perdido la confianza, la comunicación humana está perturbada en lo más profundo”.¹⁴¹

Hoy en día la administración pública nos ofrece un panorama nada alentador. A medida que se agiganta y proliferan sus organismos y dependencias, se hace más fría, más inhumana. Por lo tanto humanizar las relaciones es tarea de todos, actuando con la lealtad, honestidad y confianza que los demás esperan de nosotros. Ello es, en definitiva, lo que el principio de la buena fe comporta.

¹⁴⁰ Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia Nro. 24. Título: Buena Fe. Autores: Álvaro Gómez Hurtado y Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Gaceta Constitucional número 19, marzo 11 de 1.991. P. 3.

¹⁴¹ LARENZ, Karl. Derecho Civil. Tomo I. Madrid. 1.978. Página 59

La aplicación del principio de la buena fe ha sido mirada con desconfianza por algunos. Sin embargo, a propósito de la aplicación del principio de la buena fe por parte de los jueces, "no supone la quiebra de la seguridad jurídica ni el imperio de la arbitrariedad ni disolver la objetividad del derecho, que los jueces, al enfrentarse en cada caso concreto con la actuación de la Administración pública y de los administrados, tengan siempre muy presente, entre los principios generales aplicables, aquel que protege el valor ético de la confianza. Interpretando las normas y actos en el sentido más conforme al mismo, y reaccionando por los medios adecuados frente a cualquier lesión que pueda sufrir, a fin de restablecer el orden jurídico perturbado".¹⁴²

La reglamentación del voto programático y los mecanismos de participación política, plasmados en la constitución y reglamentados por las Leyes 131, 134 de 1994 y Ley 741 de 2002, no han tenido mayor aplicación y efectividad. Por el contrario, la experiencia demuestra que el ideal de participación democrática erigido como pilar fundamental de nuestro Estado Social de Derecho, reconocido con la Constitución del 91, no es más que un cúmulo de buenas intenciones. La participación, como valor fundante de nuestra democracia y de nuestra forma de ejercer la política orientada hacia el logro de una sociedad integral y armónicamente desarrollada, ha quedado hasta el momento aplazada.

En este sentido, la conformación definitiva de un sentido de pertenencia y un ánimo nacional como consecuencia de la participación decidida de la ciudadanía para tomar parte y tener injerencia en los asuntos públicos que a todos afectan, ha encontrado más que impulsos e impulsores, grandes obstáculos en la legislación vigente y el andamiaje estatal, lo cual ha traído como consecuencia zozobra, incredulidad y apatía cada vez mayores de parte de la ciudadanía hacia el estado en todas sus formas.

¹⁴² GONZLEZ PEREZ, Jesús. 1.983. El principio general de la buena fe en el derecho administrativo. Monografías de Civitas. Editorial Civitas S.A. Madrid. P. 150.

“Si bien es cierto que la dinámica social no se agota en la concreción de Leyes para que la gente participe, por el contrario, estas a veces son un obstáculo deliberadamente impuesto para mantener al ciudadano común y corriente al margen de una real participación. Nuestra escasa formación a todo nivel, y más concretamente aquella orientada hacia la formación de un ciudadano con destrezas políticas, hace necesario que a cambio de grandes dosis de libertad en nuestras relaciones diarias, deban ser proferidas Leyes que pretendan controlar, encausar y ordenar el anhelo de una sociedad cimentada en una real convivencia. Importante es entonces que esas Leyes puedan ser catalizadas y utilizadas cuando así ellas lo permitan por el común de los asociados sin ninguna clase de inconvenientes, y que de conformidad con su utilización las demandas y reivindicaciones ciudadanas encuentren eco y sean solucionadas por quien tenga la competencia para hacerlo”¹⁴³

Por otra parte, de la lectura de la nueva norma se puede concluir que el Legislador quiso hacer menos exigente los requisitos para utilizar este mecanismo, ampliando la posibilidad de participación a todos los ciudadanos, entendiéndose claro está, que serán los habitantes del respectivo ente territorial y disminuyendo el porcentaje de votos exigidos para solicitar la aplicación de la medida.

Sin embargo no fue suficiente esta reforma, pues sigue siendo inaplicable la revocatoria; así queda demostrado en los diferentes intentos en los que se han empeñado ciudadanos de distintos entes territoriales, sin poder alcanzar su propósito. Según las estadísticas, se han intentado 124 iniciativas de revocatoria sin que hasta la fecha haya prosperado al menos una, por lo que sigue siendo inaplicable este mecanismo que desdice del espíritu de una democracia participativa como la contemplada en nuestra Constitución Política de 1991.

¹⁴³ Grupo Nuevas Visiones del Derecho – Semillero SCHOLLA. Análisis de los Proyectos de Acto Legislativo frente al Estado Social de Derecho en Colombia

Los mecanismos de participación ciudadana en los aspectos relativos a la elección popular conllevan a establecer una relación vinculante entre el derecho a elegir y la razón por la cual se ha procedido a realizar determinada elección; traducida en elegir entre varios candidatos a aquel que al parecer ha planteado la mejor propuesta gubernamental en beneficio de los electores. Dado que ninguno de los intentos de la ciudadanía por revocar el mandato local ha prosperado, hasta el momento no se ha posibilitado establecer de hecho y en derecho las consecuencias legales derivadas de dicha derogatoria.

4.1. INTENTO DE EFECTIVIZAR LA REVOCATORIA DEL MANDATO

La inefectividad de la normativa sobre revocatoria del mandato, ha resultado ser una frustración para el gobierno nacional, por lo que en 2011, se estructura a nivel nacional un estudio que liderado por Foro Nacional por Colombia en asocio con el ministerio del Interior e involucrando otras organizaciones como La Fundación Bioética y Biojurídica, La Federación Nacional de Acción Comunal y la Misión de Observación Electoral (MOE), instalan mesas de trabajo y realizan consultas en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, Pasto, Popayán, Quibdó, Arauca, Yopal, Villavicencio y Sincelejo, con el propósito de conocer la opinión de diferentes sectores de la ciudadanía sobre las debilidades y las potencialidades de la participación ciudadana, así como recoger sus propuestas para modificar la Ley 134 de 1994, con el propósito de hacer viable la participación popular creando las condiciones para ejercer ese derecho.

Lo fundamental resulta ser la insistencia en el tema de apropiación de recursos económicos para gastos de publicidad y de financiación, así como de estructurar un sistema de incentivos que motive los mecanismos, la participación ciudadana.

El gobierno presenta un proyecto de Ley desarrollado sobre 4 ejes fundamentales, que identifica los mecanismos de participación directa inclusive el lobby o cabildeo, el control social, la rendición de cuentas, la participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular; el financiamiento; los instrumentos de promoción de la participación y las responsabilidades de las autoridades públicas y de la ciudadanía en ese campo.

El proyecto contempla disposiciones relacionadas con las llamadas “alianzas para la prosperidad”, y el papel de la Contraloría General de la República.

En diciembre de 2011 es aprobado por la Cámara de Representantes en primer debate y se reconoce un avance significativo en la búsqueda de la materialización de esa democracia participativa Constitucional por parte del Gobierno. El proyecto contiene elementos positivos, como la inclusión de un capítulo sobre control social y rendición de cuentas, la creación del Consejo Nacional de Participación, y la inclusión de algunos mecanismos sobre participación ciudadana en corporaciones públicas.

Sin embargo, la nueva Ley no busca derogar la 134 de 1994, sino aquellas disposiciones que le sean contrarias, de manera que se empiece con los mismos haciéndose necesaria una nueva Ley estatutaria de participación que sirva como referente de normas posteriores, tanto nacionales como territoriales.

El proyecto no resuelve el principal problema de la participación en el país, dada la dispersión de normas y espacios que operan principalmente en el nivel local y que suman más de 40, lo que es preocupante; por el contrario, crea nuevas instancias como las alianzas para la prosperidad, y nuevos mecanismos como la participación en las corporaciones públicas, que al final del intento de revocatoria

del mandato y la debida implementación de la democracia directa, terminan siendo letra muerta, generando aún mayor confusión.

Por último el proyecto omite referencia a una condición esencial para el ejercicio de la participación: el fortalecimiento de la sociedad civil a través de procesos de formación y acompañamiento, de la entrega de información oportuna y amigable, y de protección, en aquellas zonas donde participar constituye un riesgo para las personas.¹⁴⁴

El siguiente es el texto propuesto para segundo debate al proyecto de Ley Estatutaria N. 134 DE 2011 CÁMARA ACUMULADO No. 133/11 – por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas.

EI TÍTULO II establece los mecanismos de participación democrática y en el Capítulo I, hace referencia a la Inscripción y Recolección de Apoyos Ciudadanos.

Artículo 4. Reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular. Las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos desarrolladas en esta Ley aplican para Referendos, Iniciativas Legislativas o Normativas y Revocatorias de Mandato, definidos en el capítulo I de este título.

Artículo 5. El promotor y el Comité promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría

¹⁴⁴ Corporación Viva la Ciudadanía & NBSP; edición # 00291 - semana del 17 al 23 de febrero de 2012.

Nacional del Estado Civil su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa o de una revocatoria de mandato.

Las organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos también podrán inscribirse como promotoras. Para ello, el acta de la sesión del órgano competente según sus estatutos, de la organización en donde conste la determinación de esta debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción.

En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán un Comité promotor por no más de nueve ni menos tres personas. Cuando la iniciativa legislativa se presente por un grupo de concejales o diputados designarán de tres a nueve promotores que reúnan una cualquiera de esas calidades.

Parágrafo 1. Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa, así como la vocería durante el trámite del referendo o de la revocatoria del mandato.

Artículo 6. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación social. En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación social deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:

- a) El nombre completo y el número del documento de identificación del promotor o de los miembros del Comité promotor.
- b) El título que describa la esencia de la propuesta de mecanismo de participación ciudadana.

- c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta.
- d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.

Inscrito un Comité promotor de un referendo, la organización electoral fijará el plazo de un mes para la inscripción de otras propuestas, sean éstas complementarias o contradictorias de la primera. Transcurrido dicho plazo, se inicia el de seis meses para la recolección de los apoyos ciudadanos. Ningún ciudadano podrá suscribir su apoyo a más de una propuesta de referendo.

Será sometida a referendo la iniciativa presentada al Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro del término antes señalado, que, según certificación del mismo Registrador, haya recogido el mayor número de apoyos ciudadanos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente Ley.

Parágrafo 1. Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.

Parágrafo 2. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.

Artículo 7. Registro de propuestas sobre mecanismos de participación democrática. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación democrática, con el cual indicará el orden en que éstos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la

propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa o a la revocatoria de un mandato.

Artículo 8. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación social. El formulario de recolección de apoyos ciudadanos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos.

a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta.

b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial, excepto en los casos de revocatoria al mandato.

c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar.

d) El número de firmas de ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor.

e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.

Artículo 9. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que los mecanismos de participación social superen la etapa de recolección de apoyos ciudadanos deben presentar ante la Registraduría de Estado Civil correspondiente la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta Ley.

a) Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de Ley, sea presentada ante el Congreso de la República se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva. En el caso del referendo aprobatorio, los promotores dispondrán de otros seis meses para completar un número de respaldos no menor al 10% del censo electoral de la circunscripción respectiva.

b) Para poder presentar una iniciativa normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial.

c) Para poder presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital. En el caso de los departamentos, distritos, municipios de categoría especial y municipios de categoría uno y dos dicho apoyo no será inferior al 20% de los votos obtenidos por el elegido, en el caso de los municipios de categoría tres y cuatro del 30% y en el caso de municipios de categoría cinco y seis dicho apoyo no podrá ser inferior al 40%.

Artículo 10. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa o de revocatoria del mandato 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, éstos contarán, desde ese momento, con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 11. Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará 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 propuesta será archivada.

Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, el promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos ciudadanos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación democrática. En los Estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

Artículo 12. Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos ciudadanos a las propuestas sobre mecanismos de participación democrática. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos ciudadanos sobre las propuestas sobre de los mecanismos de participación democrática.

Parágrafo 1. Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

Parágrafo 2. Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) del total de los aportes recibidos por la campaña.

Artículo 13. Verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.

Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:

a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos los sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente.

b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía ilegibles o no identificables.

c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.

d) Firmas de la misma mano.

e) Firma no manuscrita.

Parágrafo. Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación democrática en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad.

Artículo 14. Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación democrática La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de 45 días. El Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

Parágrafo. En el proceso de verificación de apoyos ciudadanos sólo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría 1.

Artículo 15. Certificación. Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de Ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta Ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 16. Desistimiento. El promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación democrática antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos ciudadanos. Esta decisión debe ser presentada por escrito, motivada y personalmente al registrador correspondiente, junto con todos los apoyos recolectados 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 que lo desee se constituya en promotor de la propuesta. Para completar el número de apoyos ciudadanos faltantes a la fecha, el nuevo promotor dispondrá de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que se haya inscrito y reciba los formularios respectivos.

Artículo 17. Conservación de los formularios. Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido la certificación sobre la verificación de los apoyos ciudadanos recolectados, procederá a conservar digitalmente los formularios.

En lo pertinente sobre revocatoria del mandato, es el Capítulo V, el encargado de dichas disposiciones, advirtiendo la normatividad:

Artículo 43. Notificación. Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria de mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta Ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria de mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

Artículo 44. Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.

Parágrafo. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

Artículo 45. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.

Parágrafo. El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período.

4.2. PRINCIPALES FALENCIAS LEGALES ATENTATORIAS DE LA BUENA FE ELECTORAL

A pesar de los cambios que se han dado en la normatividad jurídica referente a la revocatoria del mandato, de las intenciones de seguir cambiando en busca de la eficacia y efectividad de dicho mecanismo, y de los pronunciamientos doctrinales realizados por la Corte Constitucional, que han permitido definir, afirmar y subsanar el sentido y la esencia de dicha normatividad, entre estos, el de definir quiénes tienen derecho a participar en el proceso de la revocatoria y votar por su aprobación o negación, subsisten vacíos conceptuales y de fondo en lo que

respecta a la mecánica propia del proceso de instauración y desarrollo de la revocatoria, los cuales se procederá a determinar de manera individual.

4.2.1. REGLAMENTACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO POR LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

Es la Ley 134 de 1994 en su Artículo 23 la que establece que corresponde al Registrador Nacional señalar el procedimiento que deba seguirse para verificar la autenticidad de los respaldos presentados para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas y por remisión normativa del Artículo 64 de la misma Ley, es aplicable a la revocatoria de mandato.

En este orden, son varias las resoluciones expedidas por el Registrador Nacional para la revisión de apoyo a esta iniciativa ciudadana, en las que se puede observar que se extralimita en sus competencias y no hace claridad sobre las normas derogadas y las que continúan vigentes después de cada resolución expedida para tal efecto.

Tal es la situación de la Resolución 5641 de 1996 que exige como requisito, en la revisión de los formularios de apoyo a revocatoria de mandato, la dirección de la residencia y el nombre del Distrito, Municipio, Departamento, Localidad, Comuna o Corregimiento, cuando la Ley 134 de 1994 en su Artículo 64 y antes de ser reformada por la Ley 741 de 2002, sólo se limitaba a exigir de la Registraduría la certificación de que las cédulas de quienes firmaran el formulario correspondieran a ciudadanos que hubiesen votado en las respectivas elecciones.

En Circular 057 de 2009 dirigida a los Delegados del Registrador Nacional, Registradores Distritales, Especiales y Municipales, exige este requisito en el

formulario de apoyo a la Revocatoria, cuando la reforma introducida por la Ley 741 de 2002 sólo exige que el ciudadano se encuentre inscrito en el censo electoral del respectivo municipio y parecería vano si no es porque los formularios de apoyo se convierten en documentos públicos una vez son radicados ante la Registraduría respectiva para buscar la certificación, los contradictores de la revocatoria del mandato pueden hacer un uso inadecuado de tal información. En todo caso, el espíritu del legislador, parece ser el que se preservara este tipo de información.

La Circular 057 de 2009 retoma las directrices de la Resolución 023 de 2005 que a su vez, establece que las directrices que se deben seguir son las de la Resolución 1056 de 2004 en sus artículos 1, 2, 3, 4, y 5. No hace mención al Artículo 1 que determina que la Registraduría debe verificar que el nombre corresponda con el número de la cédula y que ésta se encuentre en el respectivo censo electoral, dando aplicación al principio constitucional de la buena fe de los promotores y suscriptores.

También establece la Circular 057 que se debe tener en cuenta lo señalado por la Resolución 6254 de 2002 que en su artículo segundo elimina la exigencia de la dirección de residencia en los datos de los ciudadanos que suscriban el memorial. Pese a lo anterior, la misma circular 6254 vuela a introducir este requisito.

Luego desde la misma Registraduría Nacional se crean las confusiones al momento de establecer las pautas que deben seguir los funcionarios para certificar los apoyos a un mecanismo de participación como la revocatoria de mandato, pero en los formularios y en la verificación de apoyos se vuelve a exigir la dirección como requisito de validez de los apoyos.

En cuanto al término con el que cuenta la Registraduría para la verificación de los apoyos, la Circular 070 de 2005 pretende complementar lo establecido previamente por las Resoluciones 6254 de 2002, 1056 de 2004, 023 de 2003 y la Circular 0011 de 2005. Sin embargo, la Resolución 6254 fija el término de un mes para que la Registraduría haga la respectiva revisión de los 66 apoyos, pero a su vez, la circular 070 que remite a ésta, fija un término de 30 días para este procedimiento, días que deben contarse como hábiles.

Luego tales imprecisiones, tienen que ver con la cantidad de resoluciones expedidas por el Registrador Nacional con el fin de fijar el procedimiento de los mecanismos de participación, entre ellos, la Revocatoria de Mandato, actos que se contradicen o contrarían lo establecido por la ley.

Así mismo, hay casos en que no se respetan los términos fijados; no se establece todo el procedimiento en un sólo acto vigente, limitándose a establecer que se deroga lo que es contrario al último procedimiento, confundiendo aún más a los funcionarios encargados de dar trámite a la revocatoria de mandato, a los ciudadanos que pretenden adelantar un trámite de revocatoria o al mandatario a quien se pretende revocar.

En efecto, existe un vacío normativo, que se presenta después de la reforma introducida por la Ley 741 de 2002 tiene que ver con el término para que la Registraduría expida la correspondiente certificación de los apoyos.

El párrafo del Artículo 7 de la Ley 131 de 1994 establecía este término en 30 días. La reforma de la Ley 741 de 2002 en su artículo 1 no hace referencia a ello, de tal manera que fue el Registrador Nacional quien estableció dicho término, pero en algunos actos administrativos habla de un mes y en otros de 30 días. En los mismos actos administrativos que fijan el procedimiento, no se hace la diferenciación entre el procedimiento para un mecanismo y otro.

4.2.2. CARENCIA DE MECANISMOS DE OPOSICIÓN A LA REVOCATORIA.

Aún cuando se ha reiterado que es la propia constitución la que expresa que el pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano decreta, sanciona y promulga la Constitución de 1991; y en su artículo 40, expresa que los ciudadanos tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para hacer efectivo este derecho puede entre otros, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que determine la constitución y la Ley; no se puede desconocer que también la Constitución Política en el Artículo 29 establece como un Derecho Fundamental el derecho al debido proceso, señalando que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y; dado que no se aprecia en la normatividad existente que el mandatario al cual se pretende hacer sujeto de dicha revocatoria, pueda hacer oposición alguna a las pretensiones de los promotores de la revocatoria, y a las acciones de la movilización popular de la ciudadanía, es viable afirmar que se han dejado de lado o desconocido el derecho al debido proceso que le corresponde al mandatario afectado por dicha revocatoria, dado que la normatividad en cuestión, no le posibilita opción alguna de defensa por la vía judicial o administrativa, y caso contrario contribuye es a un desgaste de tipo social, administrativo, económico, y procesal.

Al asumir que las acciones formales y de fondo que se derivan y determinan de la acción política encaminada a revocar el mandato a quien ejerce sus funciones ejecutivas, no posibilitan opción alguna de defensa judicial o administrativa para el ciudadano susceptible de ser revocado en su mandato (el implicado) se puede apreciar una fehaciente violación de su derecho fundamental al debido proceso, que en caso de ser real en su vigencia, le permitiría ante la

autoridad competente hacer los descargos pertinentes, que para el presente caso, no serían otras que las encaminadas a la defensa de su gestión administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, se podría apreciar que un derecho fundamental que hace parte constitucional de los derechos y garantías constitucionales se ve expuesto de manera crítica a su negación y desconocimiento institucional, por parte del mismo Estado que debería garantizar su existencia y vigencia en tanto garante constitucional.

Mientras el derecho al debido proceso y el de la revocatoria del mandato derivado del voto programático, los cuales poseen ambos un posicionamiento jurídico que subyace en la condición de ciudadanía que le es inherente, y tienen como finalidad última constituirse en recursos inmediatos y definidos de protección ante el poder o quien tiene su representación en tanto autoridad legítimamente constituida, la dimensión del ejercicio y defensa de dichos derechos cambia cuando el segundo se realiza o concretiza electoralmente.

El derecho fundamental al debido proceso corresponde al sujeto y procesalmente hace respetar y mantiene la individualidad del sujeto y sus responsabilidades personales; mientras que el de la revocatoria del mandato, si bien se realiza individualmente se expresa, se colectiviza y masifica en su ejercicio electoral.

El debido proceso se constituye en el requisito de garantías y prerrogativas procesales que requiere quien es sometido a un juicio determinado, y en tanto proceso, se requiere de su vigencia legal durante el transcurso del mismo, mientras que el de la revocatoria se agota en la instancia misma votar, o se mantiene latente hasta tanto no haya una nueva convocatoria electoral.

El debido proceso y la capacidad de revocar son inherentes al ciudadano en su ejercicio individual, más el primero, aunque represente el poder mismo no puede ser ejercido más que en tanto sujeto de la acción procesal, mientras que la revocatoria alcanza su real dimensión al ser colectivo, una acción de masas.

Confrontados ambos derechos fundamentales por las circunstancias de dirimir la continuidad del ejercicio del poder, procesalmente se ven afectados por la posición de poder que se deriva del sentido de su ejercicio. Procesalmente se requiere que el debido proceso se fundamente en los principios de igualdad de las partes en litigio y en la imparcialidad del juzgador.

La manera como ha sido instituida y respaldada mediante la respectiva revisión de las Cortes la revocatoria del mandato, permite apreciar que se ha sustraído el derecho al debido proceso al mandatario sobre el cual se ejerce la causa revocatoria. Si se tiene en cuenta que el debido proceso requiere una instancia a la cual pueda recurrir el procesado, en el cual por fuerza de las circunstancias ha sido constituido como parte, carece de un antagonista con el cual confrontarse para dirimir su causa; esta sustracción impide de hecho y en derecho que esté en una situación jurídica de perfecta y plena igualdad.

El mandatario, se sabe procesado y por ende enjuiciado, más no tiene un tribunal ante el cual recurrir para poder determinar su condición y proceder a su defensa. En tal orden, el cuestionado carecerá en consecuencia, en los términos procesales de igualdad entendida como la “paridad de oportunidades y de audiencia”, entre otras razones, porque no tiene ante quién recurrir ni instancia para hacerlo para demostrar “la inocencia de su gestión” más que al pueblo mismo en las urnas - parte del cual ya se ha encargado de juzgarlo.

La Corte Constitucional¹⁴⁵ ha señalado que el debido proceso, como derecho fundamental, no se agota en el principio de legalidad. Este derecho, en clave constitucional, apunta a que el procedimiento aplicable sea compatible con la Constitución y a que en el desarrollo del procedimiento, sea administrativo o judicial, se respeten las garantías que permiten calificar dicho procedimiento de justo (en particular, juez natural, carácter público del procedimiento, derecho de defensa, derecho a controvertir las pruebas y doble instancia en materia penal).

La sociedad civil electoral, de esta manera se constituye en el espacio del proceso mismo y del dictamen, y; de éste modo, se convierte en juez y parte del proceso.

4.2.3. IMPLICANCIAS DE INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DE PARTICIPAR EN LA REVOCATORIA DEL MANDATO.

Referente al tema, se puede decir que se concede y/o acepta institucionalmente que la población que ejerce el legítimo derecho de elegir es consciente, y por lo tanto conoce, sin importar su nivel educativo y de formación política, el programa del candidato elegido, y en consecuencia se moviliza políticamente por su cumplimiento.

Un segundo punto nos permite afirmar que el mandante se ha esforzado por conocer las propuestas y compromisos que llevaron al mandatario al poder, y en esa medida, ha adquirido el conocimiento suficiente para contrastarlo y exigir su cumplimiento.

¹⁴⁵ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-544 de 2001.

Otro punto crucial resulta ser que aquellos que por ser residentes en el espacio de la circunscripción electoral que no fueron partícipes de la votación o han adquirido el derecho a votar en el mismo, han tenido el suficiente interés por enterarse del contenido del programa en cuestión, o que lo hará cuando corresponda decidir electoralmente.

Por último, que todos los anteriores, se han esforzado por contrastar el cumplimiento de dicho programa con la realidad que pretende mostrar el mandatario cuestionado, y que es fundamental, que todos los anteriores, tienen la capacidad mínima básica derivada de su formación personal, profesional y /o experiencia, para ser y convertirse en su momento jueces en la valoración de la gestión realizada.

En efecto, cuando el elector es llamado a unos nuevos comicios que tienen como finalidad decidir por la afirmación o derogación del mandato otorgado al funcionario enjuiciado electoralmente, con su voto, cualquiera que sea la determinación del mismo – a favor, en contra, en blanco o absteniéndose de hacerlo, que es igual una forma alternativa de expresión política -, se convierte en juez intencionado del proceso electoral en curso.

Luego la pregunta que surge, es sí realmente en términos de lo definido procesalmente como el debido proceso, están en capacidad real de hacer una correcta valoración de lo sometido a su examen y por ende a tomar la decisión que en justicia correspondería ejecutar, revistiéndose de la debida imparcialidad judicial a la que estaría obligado.

4.2.4. AUSENCIA DE TRIBUNAL QUE LEGITIME LOS BASAMENTOS DE REVOCATORIA DEL MANDATO.

El debido proceso exige la existencia de un juez, ante quien poder controvertir las acusaciones, y el pueblo que se instituye en juez electoral, en parte, se ha encargado mediante la recolección de firmas de emplazarlo en el proceso revocatorio; de alguna manera se puede afirmar que quienes han contribuido a la constitución del comité revocatorio, a la divulgación de la causa, a su financiamiento, a la recolección de firmas y finalmente a firmar, ya han definido su posición condenatoria, más aún, si se tiene en cuenta que en términos de posiciones políticas la población tiende a ser congruente y coherente con su previa visión y/o posición ideológica.

En consecuencia, se desconoce el debido proceso, y resulta entonces ser que el proceso mismo está viciado por su origen e intencionalidad.

Por manera que ante la ausencia de un ente juzgador independiente de las partes - que tendría como función investigar, procesar y sentenciar respecto al litigio existente -; pueda existir algún margen de imparcialidad en los promotores y firmantes devenidos en juzgadores, imbuidos de toda la carga subjetiva que justifica su accionar político.

La ausencia de un tribunal imparcial e independiente al cual acudir previamente, antes de las elecciones, no posibilita el ejercicio de una defensa legítima, en donde se pueda controvertir las acusaciones y presentar las respectivas pruebas.

Es claro que cuando se quiere determinar la eficiencia y eficacia administrativa de una determinada gestión gubernamental, el mejor criterio de evaluación sobre la realización y cumplimiento de la actividad administrativa derivada de las mismas, por parte del gobernante, debe hacerse con base en indicadores de gestión clara y previamente definidos, los cuales, además no

serían susceptibles de ser interpretados subjetivamente como sucede cuando se someten a valoraciones políticas.

Sorprende que la Corte en aras de no limitar o condicionar el alcance de la propuesta que en su momento pudiera hacer el candidato, haya establecido una relación entre la misma y los posibles criterios de evaluación a la que podría someterse la gestión gubernamental misma, desde una perspectiva administrativa.

Una cosa es procurar evitar limitar cualquier propuesta que a bien tenga hacer un candidato a sus electores y otra, bien diferente, establecer los parámetros de su posible evaluación. Ahora bien, tener definidos los “objetivos, metas y cronogramas” con los cuales se ha comprometido el proyecto gubernamental que se propone a los electores, y en los términos de posibilidad a las condiciones establecidas en la Ley atinente a la revocatoria de mandato, en lo que respecta a los alcances de los logros obtenidos en el primer año de gestión, permite conocer de antemano tanto para los electores como para los gobernantes y organismos de control, cuáles son los requisitos mínimos que se deben alcanzar y en consecuencia evaluar.

En esta medida, se hace posible determinar con anticipación los compromisos y responsabilidades que se han de exigir al gobernante de turno, y de esta manera, posibilitarles de manera objetiva y cierta no sólo los alcances de su realización sino los de su defensa.

La bondad de poder determinar con anticipación los compromisos contractuales que se adquieren con los electores, y determinar en términos de cifras y datos su medición y realización, permitiría que el alcalde o gobernador cuestionado pudiera ejercer de manera efectiva su defensa sustentado en las mismas; en gran parte e inicialmente, de la posible discusión se centraría en el análisis y evaluación de las obras realizadas respaldadas por dichas cifras.

Esta información susceptible de ser contrastada desde distintas perspectivas de valoración jurídica y legal, y en la medida en que es pública al alcance de toda la población, permitiría a los interesados en seguir la trayectoria del actuar gubernamental pudiendo someterla a escrutinio cuando a bien tuvieran hacerlo o se evidencie el incumplimiento de manera tangible y no por suposiciones o retaliaciones políticas, y de esta manera, proceder a realizar o poner en práctica las acciones legales que llegaran a considerar necesarias, entre ellas el de la revocatoria.

La información disponible a partir de su objetividad y validez, permiten o posibilitan que la sociedad civil (la opinión pública) tenga el suficiente criterio para tomar sus respectivas decisiones políticas.

Poder confrontar y contrastar las obras y realizaciones gubernamentales con las cifras oficiales originadas en los organismos de control (Procuraduría, Contraloría, y otras entidades fiscalizadoras paralelas tales como ONGs) permitiría que la sociedad civil tuviera suficientes elementos de juicio para decidir respecto al próximo paso revocatorio o su desistimiento, evitando así un desgaste social, económico, administrativo, entre otros.

De esta manera, quienes asumen la tarea de promover la revocatoria gubernamental tendrían cómo sustentar sus intenciones revocatorias dejando de lado criterios subjetivos propios de su visión o interés político coyuntural, en tanto que el gobernante cuestionado tendrá los elementos para justificar y defender ante esa misma sociedad civil y/o a quien corresponde su tarea gubernamental.

La valoración al seguimiento a la gestión administrativa que le corresponde realizar por Ley a los organismos de control competentes, se convierte así mismo en un instrumento de medición y evaluación de la eficiencia administrativa de la

gestión gubernamental, orientada a dotar de las herramientas conceptuales que posibiliten sustentar la revocatoria del mandato, permitiría establecer la certeza y validez de la misma. Por esto, se debería legislar que las certificaciones pertinentes emanadas de las entidades de control se constituyan en un requisito fundamental para la aceptación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la misma forma se debería fortalecer dichas instancias.

4.2.5. CARENCIA DE INDICADORES DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL.

La vigencia normativa del voto programático que genera la revocatoria del mandato, hace necesario que se establezcan mecanismos objetivos de evaluación de la real gestión administrativa de los funcionarios elegidos, de tal manera que estos, puedan hacer uso de los indicadores de gestión administrativa y fiscal de los entes correspondientes, como medio de verificación y advertencia de la situación real de la instauración real del programa realizado por los mandatarios en general y específicamente del mandatario cuestionado.

Los procesos de seguimiento y sistematización de la información, así como los procesos derivados de la rendición de cuentas facilitan el seguimiento de la actuación gubernamental municipal, por esto, los mismos se pueden y deben convertirse en mecanismos eficaces de seguimiento del ejercicio institucional realizado por las autoridades municipales.

Complementando dicho seguimiento y evaluación, que tienen un carácter oficial e institucional, se debería establecer que los candidatos en la presentación de sus programas de gobierno deberán definir, de manera clara y precisa y no de manera vaga y general como se realiza actualmente, cuáles serán los alcances y

metas de su gestión administrativa y fiscal en el primer año de su ejercicio político. Esto permitiría que junto con el seguimiento de los organismos de control, quedaran establecidos de antemano los parámetros de eficiencia de la gestión gubernamental sirviendo de referentes sobre la eficacia y efectividad de la misma a la oposición. Del mismo modo, servirían de justificación objetiva y cuantitativa de la validez de sus planteamientos para ilustración de la sociedad civil o demás ciudadanía interesada.

Se debe contemplar la posibilidad de que los indicadores de gestión oficiales sirvan de referente público y documental de la gestión gubernamental; y que en esa medida, con el objeto de evitar acciones temerarias por parte de los promotores de las revocatorias, deberán constituirse en un requisito para sustentar cualquier futura acción derivada de la acción del voto programático.

La definición de los indicadores de gestión de las acciones gubernamentales que deberán ser desarrolladas por los mandatarios en el primer año de ejercicio político, a la vez que permitirían centrar la atención de los ciudadanos en las propuestas y consiguientes resultados alcanzados y expresados en los indicadores de gestión oficiales. Permitirían conocer con anticipación cuáles serán las prioridades del actual político gubernamental.

Del mismo modo y de manera paralela, la definición de los indicadores de gestión gubernamental a ser cumplido en el primer año, podría tener un carácter contractual, sometido a lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los términos de eficiencia, eficacia y efectividad, que implicarían su inmediata, definitiva e inapelable aplicación en términos de destitución del mandatario renuente a cumplir sus compromisos políticos, lo que permitiría que esta expedita acción alternara normativamente con la derogatoria del mandato.

Tal acción, además de comprometer y garantizar la eficiencia del accionar gubernamental y su gobernabilidad, posibilitaría una inmediata acción de control e intervención del actuar gubernamental por parte de la sociedad local y organismos interesados en el seguimiento de su gestión, además de la aplicación inmediata de la sanción correspondiente, con lo cual se haría innecesario incurrir en los costos de organizar los comicios consiguientes.

Si se tiene en cuenta que la gestión administrativa y fiscal de todos los mandatarios locales y regionales está sometida a la fiscalización y evaluación de los organismos de control (Procuraduría y Contraloría, entre otros, que deben a ello su razón de ser) correspondería a dichos entes de manera subsidiaria manifestarse respecto a la validez de lo afirmado por los promotores de la revocatoria; y por lo tanto y en derecho, debería legislarse en tal sentido, lo cual permitiría darle objetividad y transparencia, además de justificar o denegar la validez de lo planteado por los promotores de la revocatoria.

4.2.6. AUSENCIA DE SANCIONES DISCIPLINARIAS REFERENTES AL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO.

Es así, como en éste contexto, la legislación electoral no ha determinado ni ha especificado acción alguna alternativa o complementaria para sancionar políticamente al candidato revocado; la acción legal que se traduce en sanción política no va más allá de la destitución vía de las urnas, por parte del constituyente primario, sin que se contemplen otras posibles acciones administrativas, que para el caso, implicarían la aplicación de inhabilidades en términos de tiempo para poder optar de nuevo al ejercicio de cualquier cargo de

elección popular para el mandatario revocado, o en defecto, para el ejercicio de labores públicas.

De la misma manera, se debería contemplar como un factor disuasivo para el mandatario renuente a cumplir sus compromisos electorales, la aplicación de la respectiva acción de repetición, en donde le correspondería asumir los costos en los que el Estado incurre llamando a elecciones locales por inobservancia del voto programático. Así quedaría establecido que quien en términos del voto programático incumple a la ciudadanía local responde económicamente por las actuaciones electorales que se derivan de haber vulnerado sus compromisos electorales, es decir, de los costos de los comicios de la revocatoria, incluidas indemnizaciones.

Desde una perspectiva administrativa, la revocatoria del mandato no contempla sanciones de este tipo para el alcalde o gobernador revocado; es así como no se le da aplicación alguna a la normatividad contemplada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que exige que los funcionarios públicos deberán obrar con eficiencia, eficacia y efectividad en el ejercicio de las funciones propias del cargo, condiciones que son las que garantizan y posibilitan la gobernabilidad local.

Es evidente que con la respectiva revocatoria del mandato vía ejercicio voto programático, el mandatario controvertido ha sido inicialmente cuestionado por los promotores de la respectiva revocatoria del mandato y su gobernabilidad en tanto ejercicio de su función pública traducida en la no aplicación y ejecución de su programa de gobierno en términos de lo establecido por el C.P.A y C.C.A. y que a continuación, el rechazo a su ejercicio político se verá expuesto y respaldado de nuevo al consenso vía electoral de la ciudadanía local afectada.

Finalmente, se propende por la necesidad de crear el Sistema Nacional de Participación, dispositivo que puede ser muy útil para propiciar el encuentro entre los actores de la participación y facilitar el diseño de políticas públicas para su promoción y fortalecimiento.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

1. La Constitución Política, estableció que la soberanía reside en el pueblo, por lo cual, el ciudadano elector asume de manera directa, el derecho y consecuentemente la responsabilidad, de controlar el ejercicio del poder a quien de buena fe lo ha conferido. Al residir la soberanía en el pueblo, (art. 3o. C.P.), éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle cuentas por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato.
2. El auge de las instituciones representativas reconocen la fragilidad de la relación entre los ciudadanos y el Estado en un contexto de democracia representativa, toda vez que ésta fragilidad impide la revocatoria del mandato. Por su parte, la democracia participativa sí lo permite, pero su eficacia ha sido meramente formal y simbólica, atendiendo su inaplicabilidad derivada de los requisitos y presupuestos normativos y fácticos que impiden su eficacia. Quizás la ausencia de una sólida formación en política y responsabilidad social de los conciudadanos, impide una participación activa y eficaz en las decisiones que los afectan, por lo que la democracia participativa resulta inoperante. El ideal de un proyecto contemporáneo viable de democracia debe ser el desarrollo de una sociedad civil politizada, poderosa y diversificada en la reconstrucción de nuevos espacios públicos a través de los cuales pueda participar, conducir, instalar y controlar los asuntos gubernamentales de manera efectiva.

3. La representación como rasgo característico del sistema político e institucional colombiano, permite la efectivización de la elección popular de las autoridades locales y regionales (alcaldes y gobernadores), además de la elección de los representantes en las corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales) y del Presidente y el Vicepresidente de la República.
4. El voto programático es un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos depositan de buena fe su voto para elegir Gobernadores y Alcaldes, e imponen como mandato al elegido, el cumplimiento del programa de gobierno presentado. Dicho control únicamente se posibilita ejercerlo sobre el cumplimiento del programa de gobierno que el candidato registró y se comprometió a realizar, de esta manera, institucionalmente se constituye en un mandato de cumplimiento del programa gubernamental presentado como requisito al momento de inscribir la candidatura.
5. La evolución constitucional de una democracia representativa a una democracia participativa, permitiría al elector salvaguardar mediante la revocatoria del mandato la confianza, mediada por la buena fe del elector al entregar su voto al mandatario, una circunstancia es que la misma sea inoperante.
6. La participación popular, se expresa colectivamente vía electoral, mediante el voto, que implica la posibilidad de poder revertir las decisiones políticas populares que previamente haya asumido por delegación mediante la revocatoria, ante el incumplimiento de los fundamentos o razones que posibilitaron la decisión inicial del mandante de buena fe. La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y

el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de un lectorado capaz de interesarse en los procesos gubernamentales y, hace más viable la realización y concreción de sus derechos.

7. La autonomía de las entidades del orden territorial (artículo 1º C.P.); la participación de los ciudadanos en la decisión de los asuntos que le afecten en lo político (artículo 2º en armonía con el artículo 316 ib.); la soberanía popular (artículo 3º ib.); el voto programático (art. 259 ib.), son mecanismos orientados a la efectiva la democracia participativa que contiene la Constitución Nacional en su Art.1., y que dotan al electorado de buena fe, de mecanismos de control en la gestión encomendada.
8. El programa de gobierno local y departamental es un compromiso electoral que asume de manera intencional y estructurada el candidato y no es sólo una formalidad del proceso de inscripción de la candidatura electoral. El incumplimiento del programa de gobierno es una defraudación al ciudadano que de buena fe, implanta su voto en una candidatura.
9. La revocatoria es uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo 1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral.
10. La revocatoria mandataria, es una sanción política impuesta por la ciudadanía porque considera que se le han incumplido las promesas – mediatizado en un programa-, que hiciera el candidato a cambio de su respaldo electoral en las urnas. De manera que es un mecanismo

establecido por el constituyente primario, con el fin de promover el ejercicio de la democracia participativa y el ejercicio del control político ciudadano.

- 11.**En el ámbito constitucional, el mandato electoral se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos, dotados de la capacidad jurídica de hacer valer su voto, mediante la figura jurídica de la revocatoria del mandato.

- 12.**La revocatoria del mandato, constituye un procedimiento por el cual los electores pueden destituir a un funcionario público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido, por desatender el mandato electoral que de buena fe le fue concedido mediante el voto.

- 13.**El llamado o convocatoria ciudadana de parte de los partidos políticos para participar en la elaboración del plan del gobierno del candidato, permitiría la integración y participación directa del mandante electoral, favoreciendo y protegiendo su buena fe al momento de votar.

- 14.**Las autoridades electorales, han demostrado una extralimitación de funciones, mediante la solicitud indiscriminada de requisitos para tener acceso al uso del mecanismo de participación ciudadana. Por tanto, existe una clara necesidad de efectuar modificaciones reglamentarias al instituto del voto programático y la revocatoria del mandato, que replantee la conformación de los partidos políticos, de manera que la garantía del sufragante de buena fe, pueda hacer uso de la figura jurídica en caso de incumplimiento.

- 15.** Los promotores de la revocatoria del mandato, están en flagrante desventaja con la maquinaria gubernamental ante la ausencia de financiamiento y presupuesto que haga viable la convocatoria.
- 16.** El control constitucional, ejercido por la Corte Constitucional, no puede limitarse solamente a consagrar cuándo una normatividad legal o reglamentaria está ajustada o viola los postulados de la Carta; este desarrollo debe tener en cuenta la eficacia de las reglas y normas que desplieguen tales enunciados; pues sólo en la medida que sea efectivo se garantizará la real aplicación de los derechos protegidos y consagrados en ella.
- 17.** La jurisprudencia ha establecido que en los casos en que se presente vacancia absoluta del cargo de gobernador o de alcalde se debe convocar a nuevas elecciones; en razón a que el período de los mandatarios que los sustituyen, es institucional y no personal.
- 18.** Con el derecho de sufragio, el concepto de mandato representativo, como mecanismo de representación directa, ha adquirido un auge en las constituciones modernas; sin embargo, la figura de la revocatoria del mandato como un instrumento de control al abuso de poder de los mandatarios regionales, pareciera ser ineficaz, teniendo en cuenta la reglamentación que determina su ejercicio, pues no ha habido un solo proceso exitoso de revocatoria.
- 19.** El incumplimiento del programa de gobierno constituye una defraudación al ciudadano que de buena fe implanta su voto en una candidatura, en la perspectiva de poder realizar un control político efectivo, basado en que el programa de gobierno local y departamental es un compromiso electoral que asume de manera intencional y estructurada el candidato y no es sólo

una formalidad del proceso de inscripción de la candidatura electoral. Pero las deficiencias, los vacíos normativos y la ausencia de una reglamentación sensata en torno al voto programático y su aplicabilidad, hacen que el mandante electoral no pueda hacer efectivo el mecanismo de revocatoria del mandato.

- 20.**La institución de la revocación mandataria presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación ya que margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, a favor de una relación de legitimidad en la que priva de garantías al mandante de buena fe. En el mejor de los casos, el mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato, logra escalonar a las instancias electorales, encontrándose con trabas y exigencias de la autoridad electoral, que impiden un avance en la prosperidad del uso eficaz del mecanismo.
- 21.**La Ley establece como causales de la revocatoria del mandato, la “insatisfacción general” de la ciudadanía, término generalísimo que impide la concreción del derecho al mecanismo de participación, pues su indeterminación confunde al ciudadano al no precisar si se trata de una valoración sobre el incumplimiento del programa, falta de gobernabilidad o juicio meramente político o hasta religioso, ideológico etc.
- 22.**La ausencia de un régimen electoral y de partidos claros y sólidos, trastoca el sentido práctico perseguido de hacer y lograr un control político efectivo, lo cual hace inaplicable el mecanismo de la revocatoria del mandato, teniendo en cuenta que dicha figura al ser tan compleja reviste una gran dificultad para su efectividad, pues, sin lograrlo, trató de combinar la democracia directa con la democracia representativa.

23. Por último debe establecerse que durante varios años la Corte Constitucional no se ha manifestado de ninguna manera de fondo respecto del voto programático (a excepción de demandas por inconstitucionalidad, tutelas y sentencias de unificación); la única respuesta lógica, es la que durante el tiempo transcurrido desde el año 2004 al año 2014, todas las pretensiones de revocatoria del mandato, se quedaron en la mera intención de los conciudadanos, vedados por las inoperantes normativas que hacen traspie al momento del pretendido derecho a la revocatoria del mandato.

24. En suma, dado la ineficacia de la revocatoria del mandato y con el fin de evitar se prosiga con el desgaste económico, administrativo, legal, normativo, social etc, que se causa con su accionar, se debe considerar la posibilidad de efectivizar, unificar y utilizar conformemente los medios con los que se cuentan, esto es, debería constatarse si en efecto el programa de gobierno se está cumpliendo o si existe un fundamento serio y razonado en cuanto a la “insatisfacción general” en la cual se ha generado dicho requerimiento (termino muy amplio que puede ser derivado de perspectivas subjetivas como diferencias culturales, religiosas, ideológicas, políticas y hasta raciales, entre otros), y no sería otro que tener en cuenta el apoyo de los órganos de control y los entes administrativos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión administrativa de los mandatarios locales y regionales, y de la misma forma tener en cuenta un tribunal (para que el mandatario a revocar pueda hacer los respectivos descargos y evitar una posible violación al debido proceso entre otros derechos.), por lo que les correspondería a dichos entes de manera subsidiaria (sin desfigurar o demeritar la figura de este mecanismo de participación) manifestarse respecto a la validez de lo afirmado por los promotores de la revocatoria; y por lo tanto y en derecho, debería legislarse en tal sentido, lo cual permitiría darle objetividad y transparencia, además de justificar o denegar la validez de lo planteado por los promotores de la revocatoria.

BIBLIOGRAFIA

ARNOLETTO, Eduardo. 2000. Glosario de conceptos políticos. Editorial Triunfar, Córdoba, Argentina.

AYALA CALDAS, Jorge Enrique. 2002. Aplicación del Derecho Administrativo en BERGER, Suzanne. 1981. La transformación de la política. Buenos Aires.

BOBBIO, Norberto. 1986. El futuro de la Democracia, México.

BOBBIO, Norberto. 1990. Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica.

BOLÍVAR, Ligia. 1996. Derechos económicos, sociales y culturales. Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Provea, mimeo.

BOTERO URIBE, Darío. 2002. Vida, ética y democracia. Universidad Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Universitaria. Bogotá.

BOVAIRD, T., LÖFFLER, E., PARRADO, S. Y VAN RYZIN, G. 2008. "Si quieres ir rápido, camina solo. Si quieres ir lejos, caminar juntos: los ciudadanos y la coproducción de los servicios públicos ", informe a la Presidencia de la UE, edita Ministerio de Hacienda, presupuesto y servicios públicos, París, Francia.

BURGOS, Germán. ¿Existen condiciones que dificultan la implantación efectiva de un estado de derecho? En: Pensamiento Jurídico No. 15, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2002.

BURGOS, Germán. ¿Existen condiciones que dificultan la implantación efectiva de un estado de derecho? En: Pensamiento Jurídico No. 15, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2002.

CANÇAO TRINDADE, Antonio Augusto. “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Estudios básicos de derechos humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, 1995, Tomo I.

CANÇAO, TRINDADE. Antonio. “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en: Estudios básicos de derechos humanos. Instituto Interamericano de derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, 1995, Tomo I.

CARRASCO. BELICHON, Julián. 1984. Manual de organización y funcionamiento. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local de Madrid.

CARVER, S., EVANS, A., KINGSTON, R. Y TURTON, I. 2000. "Acceso a sistemas de información geográfica en la World Wide Web: mejorar la participación pública en la toma de decisiones ambiental", infraestructura de información y política, nº 6, págs.: 157-170.

CERNA, Christina. “La universalidad de los derechos humanos y la diversidad cultural”, en Estudios básicos de derechos humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, 1995, Tomo II.

COHEN, Jean. 1997. Teoría política y sociedad civil. Fondo Editorial Suramericana. Costa Rica.

Colombia. Participación en el Control social a la gestión pública. Momento de sensibilización. Plan Nacional de Formación, modulo I. serie documentos de consulta. 2005. Bogotá Colombia.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1999. La planeación participativa. Estrategia de paz. Tercer Mundo Editores, Bogotá.

CONTRALORÍA. GOBIERNO DE COLOMBIA. Disponible online en:
<http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/>

Corporación Viva la Ciudadanía & NBSP; edición # 00291 - semana del 17 al 23 de febrero de 2012.

CORTINA, Adela. 2007. Educar en valores. Editorial Santillana, Bogotá.

COTRINO DE VARON, Oliva. 2000. Autoridades e instituciones municipales; Régimen de las Entidades Territoriales; Universidad Externado de Colombia; Bogotá.

DIAZ ARENAS. Pedro Agustín. 1993. La Constitución Política Colombiana. Temis Bogotá.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 20a ed., Madrid, 1984. Tomo II. Diccionario Jurídico. Editorial Obra Grande, 1963.

Dirección Nacional de Planeación. 2012. “El Proceso de Planificación en las Entidades Territoriales: El Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión.

DOMINGUEZ GIRALDO, Gerardo. 2000. Gerencia Municipal; Ed. Biblioteca Jurídica, Bogotá.

FAYT. Carlos, S. 1963. Sufragio y representación política, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires.

FENICHEL, Pitkin, Hanna. 1985. El concepto de Representación. Estudios Constitucionales.

Gaceta Constitucional N° 47 de abril 15 de 1991.

Gaceta del Congreso 247 del 29 de mayo de 2001.

Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

Gaceta del Congreso Número 325 del 16 de agosto de 2000.

GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, MANUEL. 1977. Estudios de Derecho Electoral contemporáneo, 2a ed., Sevilla.

GOBERNACION DE RISARALDA. Proceso de presupuesto participativo. La ruta para hacer del presupuesto público, un proceso participativo. Pereira, 2002.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. 1.983. El principio general de la buena fe en el derecho administrativo. Monografías de Civitas. Editorial Cívitas S.A. Madrid.

GONZÁLEZ, Esperanza. 1995. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Cali, Colombia.

GONZÁLEZ, Esperanza. 1995. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Cali.

GONZÁLEZ, Fernán; SEGURA, Renata et. All. 1997. Participación ciudadana y recuperación de la política. Fondo para la Participación Ciudadana. Ministerio del Interior. Bogotá.

GONZÁLEZ, Fernán; SEGURA, Renata Et. All. 1997. Participación ciudadana y recuperación de la política. Fondo para la Participación Ciudadana. Ministerio del Interior, 1997.

GONZÁLEZ, Fernán; SEGURA, Renata y otra. 1997. Participación ciudadana y recuperación de la política. Fondo para la Participación Ciudadana, Ministerio del Interior.

Grupo Nuevas Visiones del Derecho – Semillero SCHOLLA. Análisis de los Proyectos de Acto Legislativo frente al Estado Social de Derecho en Colombia.

HABERMAS, Jürgen. 1998. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta. Buenos Aires.

HABERMAS, Jürgen. 1998. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta. Buenos Aires.

HAURIOU, MAURICE. 1927. Principios de Derecho Público y Constitucional, Instituto Editorial Reus, Madrid.

HAURIOU. Maurice. 1927. Principios de Derecho Público y Constitucional. Ed. Reus, Madrid.

HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ Y BATISTA. 2003. Metodología de la investigación. México. Editorial McGraw-Hill.

HOLMES. Carlos y Trujillo, GARCÍA. José Renán. 2002. El Voto Programático, El nuevo Poder del Ciudadano. Editorial Temis. Bogotá.

KINGSTON, R. (2007): "La participación pública en la toma de decisiones política Local: el papel de la cartografía basada en Web", la revista cartográfica, vol. 44, n° 2, págs.: 138-144.

LARENZ, Karl. 1.991 Derecho Justo. Fundamentos de ética jurídica. Monografías de Civitas. Editorial Cívitas S.A. Madrid.

LARENZ, Karl. 1978. Derecho Civil. Tomo I. Madrid.

LUCAS VERDÚ, Pablo. 1976. Curso de Derecho Político, vol. III, Editorial Tecnos, Madrid.

MALHOTRA. N.K. 1997. Investigación de Mercados. Un Enfoque Práctico, 2ª ed., México:Prentice Hall.

MINISTERIO DE GOBIERNO DIGIDEC. Marco conceptual para el desarrollo e integración de la comunidad en Colombia. Tomo I, 3a parte, Bogotá, marzo 1972.

MINISTERIO DE GOBIERNO - DIGIDEC. Desarrollo de la comunidad. Bogotá, Ed, Publicaciones Ministerio de Gobierno, junio 1977.

MINISTERIO DE GOBIERNO - DIGIDEC. Plan comunidad participante. Bogotá, Publicaciones Ministerio de Gobierno, septiembre 1988.

MINISTERIO DEL INTERIOR - ESAP. Participación ciudadana. Serie Encuentros Nacionales, Santa Fe de Bogotá, 1a. ed, junio 1997.

MINISTERIO DEL INTERIOR - COGESTAR. Negociación democrática de conflictos. Santa Fe de Bogotá, febrero 1998.

MORALES. Vivianne . Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de Ley de número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

NARANJO MESA, Vladimiro. 2000. Teoría constitucional e instituciones políticas, 48 ed. Temis, Bogotá.

O.C.D.E., 2001. “Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública” en PUMA, Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública, 10. Paris.

PASTOR, E. - 2009b. “Ciudadanía y gobernanza de las políticas de bienestar social de proximidad”. Revista Análisis Local, núm.: 87 23-34.

PASTOR, E. 2009a. Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales. Editum. Murcia.

PASTOR, E. 2010. “Oferta de oportunidades en el política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria”. Revista Zerbitzuan, num.: 47: 85-94.

PATEMAN, Carole. 1970. Participación y democracia. Madrid.

PÉREZ ESCOBAR, Jacoba. 1997. Derecho Constitucional Colombiano, 5ed. Temis. Bogotá.

PÉREZ SERRANO, NICOLÁS. 1976. : Tratado de Derecho Político, Editorial Civitas, Madrid.

Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, al proyecto de Ley 058/00 Senado; 219/01 Cámara. Gaceta del Congreso 247 del 29 de mayo de 2001.

Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia Nro. 24. Título: Buena Fe. Álvaro Gómez Hurtado y Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Gaceta Constitucional número 19, marzo 11 de 1.991.

Proyecto del Senador José Renán Trujillo. Véase el folio 79 del expediente de este proceso PE-001 en donde obra la exposición de motivos del proyecto de Ley. RESTREPO, Darío. El cáliz de la participación. Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. Bogotá, octubre de 1995.

REYES, G. 2005. El nuevo orden político y electoral en Colombia. Bogotá: Konrad –Adenauer- Stiftung.

RODRÍGUEZ R., Libardo. 2001. Estructura del poder público en Colombia. Ed. Temis. Octava edición, Bogotá, Colombia.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahír. Los retos de la investigación, acción, participación. Manizales 1991. Universidad de Manizales.

ROLL, David. Rojo difuso, azul pálido -Los partidos tradicionales en Colombia entre el debilitamiento y la persistencia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho.

ROUSSEAU, Jean Jacques. 1986. El contrato social. México.

SACHICA Luis Carlos. 2000. Nuevo Constitucionalismo Colombiano, ed., Temis, Bogotá.

SAGER, L. 2007. Juez y Democracia. Marcial Pons Barcelona.

SAMPIERI, HERNÁNDEZ. Ernesto. 2006. Metodología de la investigación. 4ta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

TRUJILLO García, Carlos Holmes. TRUJILLO García, José Renán. 1994. El voto programático, el nuevo poder del ciudadano. Editorial oveja negra. Bogotá.

TRUJILLO GARCÍA. José Renán. Exposición de motivos al proyecto de Ley número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso Número 325 del 16 de agosto de 2000.

VALENCIA ZEA, Arturo. 1980. Derecho Civil, 13ª ed. Bogotá.

VELÁSQUEZ. 1995. Derecho Penal. Parte General . Ed. Temis. Bogotá.

WIEACKER, Franz. 1986. El principio general de la buena fe. Cuadernos de Civitas. Editorial Civitas S.A. Madrid.

ZULETA, ESTANISLAO. 2001. Educación y Democracia. Medellín, Ed. Hombre nuevo, Fundación Estanislao Zuleta.

Legislación Nacional

COLOMBIA. Presidente de la República. Decreto-Ley 1333 de 1986 “Por la cual se expide el Código de Régimen Municipal”. En: Diario Oficial No. 37.466, del 14 de mayo de 1986.

COLOMBIA. Presidente de la República. Decreto-Ley 1222 de 18 de abril de 1986 “Por la cual se expide el Código de Régimen Departamental”. En: Diario Oficial No. 37.498 de junio 6 de 1986.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 60 de agosto 12 de 1993 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". En Diario Oficial No. 40.987 de 12 de agosto de 1993.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley estatutaria 131 de mayo 9 de 1994 “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”. En: Diario Oficial N° 41.351 de 9 de mayo de 1994.

COLOMBIA. Congreso de Colombia. Ley estatutaria 134 de mayo 31 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. En: Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.

COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 136 de junio 2 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. En: Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994.

COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley orgánica 152 de julio 15 de 1994 “Por

la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. En: Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 177 de diciembre 28 de 1994 “Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones “. En: Diario Oficial No. 41.653 de 28 de diciembre de 1994.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley orgánica 179 de diciembre 30 de 1994 “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”. En: Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994.

COLOMBIA. Presidente de la República. Decreto-Ley 111 de enero 15 de 1996 112 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”. En: Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 617 de 6 de octubre de 2000 “ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En: Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.

COLOMBIA. Congreso de la República. Acto Legislativo 02 de agosto 6 de 2002 “por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”. En: Diario Oficial N° 44893 de Agosto 7 de 2002.

Constitución Política de Colombia. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Desarrollo normativo para la participación en Colombia

Salud: Ley 10 de 1990; Ley 100 de 1993,(Artículos: 15,152, 153, 155, 160 y 231); Decreto 1416 de 1990; Decreto 1757 de 1994.

Servicios Públicos Domiciliarios: Ley 142 de 1994; Decreto 1429 de 1995; Ley 136 de 1994.

Educación: Ley 115 de 1994; Decreto 1860 de 1994.

Sector agropecuario: Ley 101 de 1994; Ley 160 de 1994.

Sector del medio ambiente: Ley 99 de 1993.

Derechos específicos de la mujer: Ley 581 de 2000

Área de cultura: Ley 397 de 1997

Juventud: Ley 375 de 1997.

Área de las comunicaciones: Decreto 1447 de 1995

Transporte: Ley 105 de 1993

Organización y funcionamiento del Estado: Ley 489 de 1998

Negritudes: Ley 70 de 1993

Contratación: Ley 80 de 1993; Decretos 2251 de 1993, 855 de 1994 y Decreto 2170 de 2002

Red de solidaridad social: Decretos 2132 y 2133 de 1992; Decreto 2099 de 1994.

Planeación: Ley 152 de 1994; Ley 388 de 1997; Acuerdos 12 y 13 del Distrito Capital

Control Interno: Ley 87 de 1993.

Participación ciudadana: Ley 134 de 1994; Ley 131 de 1994; Ley 741 de 2002; Ley 850 de 2003; Directiva Presidencial 10 de 2002. Artículo 303 de la Carta Política, modificado por el 1 del Acto legislativo 02 de 2002.

Acción comunal: Ley 743 de 2002; Ley 753 de 2002.

Policía: Ley 62 de 1993; Decreto 356 de 1994.

Moralidad pública: Ley 190 de 1995 y Ley 734.

Territorial Municipios: Ley 136-94; Ley 11-86; Ley 134-94 y Decreto 646 de 1992.

Territorial Distrito de Bogotá: Decreto 1421 de 1993.

Indígenas: La Ley 21 de 1991 y Decreto 1088 de 1993.

Organismos internacionales

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 53/144 del 9 de diciembre de 1998.

Sentencias Corte Constitucional

Corte Constitucional. Sentencia T-03 de 1992, Magistrado Ponente: JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Corte Constitucional. Sentencia T-006 del 7 de mayo de 1992. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C- 179 de 1992. Magistrado Ponente Dr: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Corte Constitucional. Sentencia T - 406 del 5 de junio de 1992 Magistrado Ponente Dr. CIRO ANGARITA BARON.

Corte Constitucional. Sentencias T-439 de 1992, Magistrado Ponente Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Corte Constitucional. Sentencia No T-469 de 1992. Magistrado Ponente Dr: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Corte Constitucional. Sentencia No C-479 del 13 de agosto de 1992, M.P. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO y ALEJANDRO MARTINEZ.

Corte Constitucional. Sentencia No C-003 de 1993. Magistrado Ponente Dr: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Corte Constitucional. Sentencia C-004 de enero 14 de 1.993. Magistrado Ponente Dr: CIRO ANGARITA BARON.

Corte Constitucional. Sentencia No T-200 de 1993. Magistrado Ponente Dr: CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Corte Constitucional. Sentencia No T-383 de 1993. Magistrado Ponente Dr: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 011 del 21 de enero de 1994. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-086 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia C-089 del 17 de enero de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia S-125 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 179 del 13 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 353 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia C- 497 del 7 de noviembre de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 586 del 7 de diciembre de 1995.
Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 295 de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 448 del 18 de septiembre de 1997.
Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia No. SU- 640 del 5 de noviembre de 1998.
Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia No. SU- 168 de 1998. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia No. SU- 1720 de 1998. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 869 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia No. T- 201 de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia No. T- 441 de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia No. C - 844 del 6 de julio del 2000. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-1110 del 24 de agosto del 2000. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, Sentencia C-1338 del 4 de octubre del 2000. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T- 637 del 15 de junio del 2001, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia T-1337 del 7 de diciembre del 2001. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Corte Constitucional. Sentencia SU-544 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Corte Constitucional. Sentencia C- 179 del 26 de febrero del 2002. Magistrado Ponente. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 2003. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. Sentencia T-116 del 12 de febrero de 2004. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. Sentencia C-303 del 28 de abril del 2010. Magistrado Ponente. Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Corte Constitucional. Sentencia C-1017 de 2012. Magistrado Ponente. Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Jurisprudencia del Consejo de Estado:

Consejo de Estado. Expediente No. 1612. Abril 24 de 1997. Consejero Ponente: Dra. Mirén de la Lombana de Magyaroff.

Consejo de Estado. Expediente No. 812. Julio 24 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Javier Henao Hidrón.

Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Consejo de Estado. Expediente No. 1716. Marzo 19 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Mario Alario Méndez.

Consejo de Estado. Expediente No. 1208. Diciembre 1 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Amado Gutiérrez Velásquez.

Consejo de estado. Sentencia del 30 de agosto de 2002. Magistrado Ponente. Dr. Consejero Ponente Dr. Darío Quiñonez Caballero.

Consejo de estado. Sentencia de 15 de mayo de 2006. Consejero Ponente Dr.: Filemon jimenez ochoa.

Consejo de estado. Sentencia del 28 de enero de 2014. Consejero Ponente Dr. Alberto Yepes Barreiro.

ANEXOS

ANEXO A.

LEY 131 DE 1994

Del 09 de mayo de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático Diario Oficial No. 41.351, de 9 de mayo de 1994¹⁴⁶ Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:

ARTÍCULO 1o. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

ARTÍCULO 2o. En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta Ley.

ARTÍCULO 3o. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

ARTÍCULO 4o. Declarado INEXEQUIBLE.

ARTÍCULO 5o. Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3o del artículo 1o. de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

¹⁴⁶ Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/> se consultó el 10-03-2014.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

ARTÍCULO 6o. Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.

ARTÍCULO 7o. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1o. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

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.

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.

ARTÍCULO 8o. El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.

ARTÍCULO 9o. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud.

ARTÍCULO 10. Corresponde al Registrador Nacional, una vez reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7o. de la presente Ley, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular.

ARTÍCULO 11. 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.

ARTÍCULO 12. Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral de la respectiva entidad territorial, el Registrador Nacional trasladará a conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o el alcalde revocado.

ARTÍCULO 13. La revocatoria del mandato, surtido el trámite establecido en el artículo 12 de la presente Ley, será de ejecución inmediata.

ARTÍCULO 14. Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.

ARTÍCULO 15. Declarado INEXEQUIBLE.

ARTÍCULO 16. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JORGE RAMÓN ELÍAS NADER.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
FRANCISCO JOSÉ JATTIN SAFAR.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
DIEGO VIVAS TAFUR.

República de Colombia - Gobierno Nacional.

Publíquese y ejecútense.
Santafé de Bogotá, D.C., a los 9 días del mes de mayo de 1994.

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO.

El Ministro de Gobierno,
FABIO VILLEGAS RAMÍREZ

ANEXO B.

LEY 134 DE 1994

(Mayo 31)

Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

Ver exposición de motivos, Ley 134 de 1994, Ver Circular de la RNEC 174 de 2012

DECRETA:

TÍTULO I

Objeto y definiciones.

Artículo 1º.- Objeto de la ley. La presente Ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley

Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994

Artículo 2º.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

Artículo 3º.- Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Parágrafo. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. **(Exequible, en el sentido expuesto en la Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994).**

Artículo 4º.- Referendo derogatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Artículo 5º.- Referendo aprobatorio. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación

pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Artículo 6º.- Revocatoria del mandato. 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. Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994

Artículo 7º.- El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. **(Exequible, en el sentido expuesto en la Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994).**

Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. **Ver Oficio No. 3-00897/8.01.99. Unidad de Estudios y Conceptos. Municipios circunvecinos. CJA15201999.**

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Artículo 9º.- Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

TÍTULO II

INSCRIPCIÓN Y TRÁMITE DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y NORMATIVAS Y DE LA SOLICITUD DE REFERENDOS.

CAPÍTULO 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.

Ver la Resolución de la Registraduría Nal. del Estado Civil 1056 de 2004

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.

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 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.

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.

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.

CAPÍTULO 2

Trámite de la iniciativa legislativa y las solicitudes de referendo.

Reglamentado por el Decreto Nacional 895 de 2000

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.

Artículo 17º.-Declarado Inexequible por Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994

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.

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.

Ver Fallo del Consejo de Estado 6378 de 2001

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.

Artículo 20º.- 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 16º. El Estado asumirá los costos del envío de los formularios firmados.

Artículo 21º.- 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 las 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 22º.- 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.

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.

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 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.

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.

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.

TÍTULO III

De la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.

Artículo 28º.- Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas. Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país.

Artículo 29º.- Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.
2. Presupuestales, fiscales o tributarias.
3. Relaciones internacionales.
4. Concesión de amnistía o indultos.
5. Preservación y restablecimiento del orden público.

Artículo 30º.- Presentación y publicación de las iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la Corporación pública respectiva, según el caso.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Artículo 31º.- Reglas para el trámite de iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:

1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el Artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el Artículo 375 de la Constitución.

2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite.

3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y esta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente ley, se encuentren en tránsito en cualquier Corporación seguirán siendo válidas por un año más.

TÍTULO IV
De los Referendos
CAPÍTULO 1

Respaldo para la convocatoria de un referendo.

Artículo 32º.- Respaldo para la convocatoria. Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el Artículo 163 de la Constitución Política, o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales.

Parágrafo. En el caso del referendo aprobatorio, los promotores dispondrán de otros seis meses para completar un número de respaldos no menor al 10% del censo electoral de la circunscripción respectiva.

Si dicho respaldo ya hubiere sido alcanzado para la presentación de la iniciativa legislativa y normativa, a la corporación pública, los promotores podrán solicitar la convocatoria del referendo sin más requisitos pero, de presentarse otras iniciativas complementarias o contradictorias sobre la misma materia, según lo dispuesto en el artículo 38 de esta ley, podrán continuar el proceso de recolección de apoyos por el tiempo señalado.

En tal caso, podrán emplear el mismo formulario, surtir el mismo procedimiento y cumplir con las condiciones exigidas para la recolección de las firmas en apoyo a la iniciativa original, que no hubiere sido aprobado por la corporación correspondiente, o derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales. (sic)

Artículo 33º.- Referendo constitucional. A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Artículo 34º.- Convocatoria del referendo. Expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, así como el fallo de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional, departamental, distrital, municipal o local correspondiente, convocará el referendo mediante decreto, en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución. Ver el Decreto Nacional 2000 de 2003 (Exequible, en el sentido expuesto en la sentencia C-180 de 1994 de la Corte Constitucional).

CAPÍTULO 2

Materia de los referendos

Artículo 35º.- Materias que pueden ser objeto de referendos. Pueden ser objeto de referendos los proyectos de ley, de ordenanza de acuerdo o de resolución local que sean de la competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de esta Ley.

Para efectos del referendo derogatorio son leyes las expedidas por el Congreso y los decretos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias que éste le haya conferido; son ordenanzas las expedidas por las Asambleas departamentales y los decretos que dicte el gobernador con fuerza de ordenanza; son acuerdos los expedidos por los concejos municipales y los decretos que dicten los alcaldes con fuerza de acuerdo; y son resoluciones las expedidas por las Juntas Administradoras Locales y las resoluciones que dicte el alcalde local, todos de conformidad con las facultades extraordinarias otorgadas para tal evento.

Artículo 36º.- Referendos derogatorios de ciertos actos legislativos. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral.

Artículo 37º.- De cuando no hay lugar a referendos derogatorios. Si antes de la fecha señalada para la votación de un referendo para derogar un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo local o una resolución local, la corporación respectiva lo deroga, no habrá lugar a la celebración del referendo.

CAPÍTULO 3

La campaña de referendo.

Artículo 38º.- Periodo para la recolección de apoyos. Inscrita una solicitud de referendo, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de otras iniciativas legislativas y normativas sobre la misma materia, sean estas complementarias o contradictorias de la primera, siempre y cuando hayan sido consideradas y no aprobadas por el Congreso o por la Corporación Administrativa correspondiente. Transcurrido dicho plazo, se inicia el de seis meses para la recolección de las firmas adicionales de los ciudadanos. Ningún ciudadano podrá suscribir su apoyo a más de una iniciativa.

Será sometida a referendo la iniciativa presentada al Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro del término antes señalado, que, según certificación del mismo Registrador, haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley, y sus promotores harán campaña por el "Sí".

Los promotores de las otras iniciativas podrán hacer campaña por el "SI" o por el "NO", y gozarán de los beneficios especiales de que tratan los artículos siguientes, si la iniciativa que promueven lograse, cuando menos, el apoyo del diez por ciento de los ciudadanos que conformen el respectivo censo electoral, según certificación del respectivo Registrador.

Parágrafo. No serán admitidas nuevas iniciativas sobre la misma materia antes de que el proceso del referendo haya culminado en todas sus partes.

Artículo 39º.- Fecha para la realización del referendo. El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.

Artículo 40º.- Finalización de las campañas. Las campañas de todos los procesos de participación ciudadana reglamentados en la presente ley, y que culminen con una votación, finalizarán a las 12 de la noche del día anterior al señalado por la misma.

CAPÍTULO 4

Votación del referendo y adopción de la decisión.

Artículo 41º.- Contenido de la tarjeta electoral. El Registrador del Estado Civil correspondiente, diseñará la tarjeta electoral que será usada en la votación de referendos, la cual deberá, por lo menos, contener:

1. La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo.
2. Casillas para el SI, para el NO y para el voto en blanco.
3. El articulado sometido a referendo.

Artículo 42º.- La tarjeta electoral para el referendo constitucional. La tarjeta para la votación del referendo constitucional deberá ser elaborada de tal forma que, además del contenido indicado en el artículo anterior, presente a los ciudadanos la posibilidad de escoger libremente el articulado que aprueban y el articulado que rechazan, mediante casillas para emitir el voto a favor o en contra de cada uno de los artículos cuando el elector no vote el proyecto en bloque. En todo caso, habrá una casilla para que vote el proyecto en bloque si así lo desea.

Artículo 43º.- Suspensión de la votación de los referendos durante los estados de excepción. El Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, mediante decreto legislativo y por motivos de orden público podrá suspender la realización de la votación de un referendo durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, siempre que su celebración pudiese afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes. Dentro de los tres días siguientes a la expedición del decreto el Presidente de la República presentará un informe motivado al Congreso de la

República sobre las razones que determinaron la suspensión. Si este no estuviere sesionando podrá hacerlo dentro del mismo término.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición el decreto legislativo de suspensión para que ésta se decida definitivamente sobre su constitucionalidad, si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Artículo 44º.- Control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo. Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo, El Tribunal Contencioso-Administrativo competente, según el caso, se pronunciará después de un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto.

Artículo 45º.- Mayorías. En todo referendo, el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.

Artículo 46.- Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación.

Pasado ese término se aplicaran las mayorías ordinarias.

Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.

Artículo 47º.- Nombre y encabezamiento de la decisión. La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado.

Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso:

"El pueblo de Colombia decreta"

Artículo 48º.- Promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos. Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Artículo 49º.- Vigencia de la decisión. Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.

La publicación deberá hacerse a los ocho días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el diario oficial o en la publicación oficial de la

respectiva corporación y de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.

TÍTULO V

La consulta popular.

Artículo 50º.- Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.

Artículo 51º.- Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Artículo 52º.- Forma del texto que se someterá a votación. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "SI" o un "NO".

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley.

Artículo 53º.- Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

Artículo 54º.- Fecha para la realización de la consulta popular. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.

Artículo 55º.- Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Artículo 56º.- Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Artículo 57º.- Suspensión de la votación para la Consulta Popular. El Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, mediante decreto legislativo, podrá suspender la realización de la votación durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción si su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes. Dentro de los tres días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.

El gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que éste decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

TÍTULO VI

Consulta para convocar una asamblea constituyente.

Artículo 58º.- Iniciativa y convocatoria de la consulta. El Congreso de la República, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Constituyente para reformar parcial o totalmente la Constitución.

Artículo 59º.- Contenido de la ley de convocatoria. Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo.

Artículo 60º.- Control de Constitucionalidad. Sancionada la ley que convoca la consulta, el Presidente de la República la remitirá a la Corte Constitucional para que ésta decida previamente sobre su constitucionalidad formal, de conformidad con lo establecido en los artículos 241 inciso 2, y 379 de la Constitución Política.

Artículo 61.- La tarjeta electoral. La Tarjeta electoral para la consulta deberá ser diseñada de tal forma que los electores puedan votar con un "sí" o un "no" la convocatoria y temas que serán competencia de la asamblea.

Artículo 62º.- Convocatoria de la Asamblea. Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral, las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente.

Artículo 63º.- Fecha para la realización de la consulta. La consulta para convocar una Asamblea Constituyente y la elección de sus delegatarios serán dos actos separados.

Esta deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de la expedición de la ley. Estos mismos términos rigen para la elección de los delegatarios a la Asamblea contados desde la fecha de promulgación de los resultados por el Consejo Nacional Electoral. Las dos votaciones no podrán coincidir con otro acto electoral.

TÍTULO VII

De la revocatoria del mandato.

Artículo 64º.- *Revocatoria del mandato.* Modificado por el art. 1 de la Ley 741 de 2002 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 del 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.

Ver la Ley 131 de 1994

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.

Parágrafo. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

Artículo 65º.- *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

Artículo 66º.- *Informe de la solicitud de revocatoria.* 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 67º.- *Convocatoria a la votación en las entidades territoriales.* Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.

Artículo 68º.- *Divulgación, promoción y realización de la convocatoria.* Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplido los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente ley.

Artículo 69º.- *Aprobación de la revocatoria.* Modificado por el art. 2 de la Ley 741 de 2002 Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

Artículo 70º.- Resultados de la votación. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

Artículo 71º.- Inscripción de candidatos. Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato.

La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación.

Artículo 72º.- Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.

Artículo 73º.- Ejecución inmediata de la revocatoria. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

Artículo 74º.- Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el Registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

Artículo 75º.- Designación del sucesor. El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período.

Artículo 76º.- Suspensión de elecciones. El Presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden Público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales vigentes.

TÍTULO VIII

Del plebiscito.

Artículo 77º.- Plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

Artículo 78º.- Concepto obligatorio de las Cámaras y previo de la Corte Constitucional. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya

informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.

En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política.

Nota: El control previo de la Corte Constitucional se declaro inexecutable, Sentencia C-180 de 1994.

Artículo 79º.- Campaña a favor o en contra del plebiscito. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional.

El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.

Artículo 80º.- Efecto de votación. El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.

TÍTULO IX

Del Cabildo Abierto.

Artículo 81º.- Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Artículo 82º.- Petición de Cabildo Abierto. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en Cabildo Abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los Cabildos Abiertos.

Artículo 83º.- Materias objeto de Cabildo Abierto. Podrá ser materia de Cabildo Abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

Artículo 84º.- Prelación. En los Cabildos Abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

Artículo 85º.- Difusión del Cabildo. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto de Cabildo Abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Artículo 86º.- Asistencia y vocería. A los Cabildos Abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el Cabildo Abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del Cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Artículo 87º.- *Obligatoriedad de la respuesta.* Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Artículo 88º.- *Citación a personas.* Por solicitud de los promotores del Cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurren al Cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del Cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 89º.- *Sesiones fuera de la sede.* Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el Cabildo Abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

Artículo 90º.- *Declarado Inexequible por la Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994.*

TÍTULO X

Normas sobre divulgación institucional, publicidad y contribuciones.

Artículo 91º.- *Espacios institucionales en televisión.* En el referendo de carácter constitucional o legal, los promotores a favor o en contra de la iniciativa, así como los partidos y movimientos con personería jurídica, tendrán derecho dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación, a por lo menos dos espacios institucionales en cada canal nacional de televisión. El Gobierno Nacional si lo desea, dispondrá de tres espacios en cada canal para que presente su posición sobre la materia.

En las campañas de referendo de ordenanzas, de acuerdo o de resoluciones locales, en las capitales de los departamentos, los promotores de la iniciativa y los que promuevan el voto por el no", así como los partidos y movimientos con personería jurídica, que participen en el debate, tendrán derecho a por lo menos tres espacios institucionales en el canal de televisión de la respectiva región, dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación. En el caso del Distrito Capital, y mientras no disponga de canal regional, se considerará para tales efectos como canal regional la cadena tres de televisión.

El Consejo Nacional Electoral previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el órgano que haga sus veces, distribuirá los espacios, señalará la duración de cada presentación y establecerá las reglas que deban observarse en los mismos.

El tiempo asignado a los promotores de la iniciativa no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Artículo 92º.- *Publicaciones institucionales.* El Registrador del Estado Civil correspondiente, ordenará tres (3) publicaciones del texto del proyecto sometido a referendo, al comienzo, en el intermedio y al final de la campaña, en dos diarios de circulación nacional si se trata de un referendo de carácter constitucional o legal, o dos publicaciones en un diario de amplia circulación en el respectivo territorio, en el caso de un referendo de carácter departamental o municipal.

Artículo 93º.- Campaña institucional de la organización electoral. Sin perjuicio de la campaña que adelanten los distintos grupos, la organización electoral será responsable de la campaña por el "sí" y por el "no", y para dar una orientación objetiva al debate, escuchará en audiencia los argumentos de los promotores y opositores según lo establecido por el Consejo Nacional Electoral.

Durante el tiempo de la campaña, la organización electoral publicará anuncios en los medios de comunicación más adecuados para la suficiente divulgación del contenido de la propuesta que será sometida a referendo, para invitar a los ciudadanos a participar en la votación, y para ilustrar a los ciudadanos sobre la organización del mismo, pero no podrá expresar juicio alguno sobre el texto que será votado, ni señalar sus ventajas, implicaciones o desventajas, si las hubiere.

Artículo 94º.- Reglas para campañas publicitarias. En las campañas de los procesos de participación ciudadana de iniciativa popular, toda persona natural o jurídica de derecho privado podrá contratar publicidad para promover la recolección de firmas, la participación ciudadana y una determinada posición frente al tema de la iniciativa, En todo caso, deberá indicarse el nombre de quien financie los anuncios.

Las afirmaciones falsas sobre contenido de una iniciativa o de un referendo serán sancionadas, en el caso de personas de derecho privado, por el Consejo Nacional Electoral, con multas entre diez y cincuenta salarios mínimos. En el caso de funcionarios o de entidades públicas, estas podrán ser denunciadas ante el Ministerio Público por cualquier ciudadano.

Artículo 95º.- Publicidad en las Campañas de referendo. Los promotores de una iniciativa de referendo, los que promuevan el voto por el "no", así como los partidos y movimientos políticos que intervengan en el debate, podrán hacer propaganda por todos los medios de comunicación, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 96º.- Publicidad pagada en los medios de comunicación social. Cuando un periódico, una emisora, una programadora de televisión u otro medio de comunicación social acepte difundir publicidad pagada sobre un referendo, deberá prestar sus servicios a todos los promotores, partidos o grupos políticos que intervengan en el debate y que los soliciten, en igualdad de condiciones.

Artículo 97º.- Control de contribuciones. Los promotores podrán recibir contribuciones de los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas y deberán llevar una cuenta detallada de las mismas y de los fines a que hayan sido destinados.

Quince días después de terminado el proceso de recolección de firmas, deberá presentarse a la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público juramentado.

Desde el inicio del proceso de recolección de firmas, cualquier persona podrá solicitar que se haga público el nombre de quienes hayan financiado la iniciativa, en dinero o en especie, por un valor superior a un salario mínimo mensual.

Ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 98º.- Fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación. El monto máximo de dinero privado que

podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en la presente ley, será fijado por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año. El incumplimiento de ésta disposición será causal de mala conducta.

TÍTULO XI

De la participación democrática de las organizaciones civiles.

CAPÍTULO 1

Ver Ley 850 de 2003

De la democratización, del control y de la fiscalización de la administración pública.

Artículo 99º.- De la participación administrativa como derecho de las personas. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante la ley que desarrolle el inciso final del Artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos. Ver Sentencia de la Corte Constitucional 180 de 1994

Artículo 100º.- De las veedurías ciudadanas. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. Ver Artículo 6 Acuerdo 25 de 1995 Ver Resolución 209 de 1996 Dirección Ejecutiva IDU.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos de acuerdo con la constitución y la ley que reglamente el Artículo 270 de la Constitución Política.

Artículo 101º.- Declarado Inexequible por Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994

Artículo 102º.- Declarado Inexequible por Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994

Artículo 103º.- Declarado Inexequible por Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994

TÍTULO XII

Disposiciones generales.

Artículo 104º.- Facultades extraordinarias. Revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses de acuerdo con lo establecido en el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución Política, para crear el "FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA", con personería jurídica, patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Gobierno; el cual tendrá por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Parágrafo. El Gobierno realizará las operaciones presupuestales para este efecto.

Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994

Artículo 105º.- Apropriaciones presupuestales. Con el propósito de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana en la iniciativa Popular, los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y los cabildos abiertos, se incluirán las apropiaciones presupuestales correspondientes en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes.

Artículo 106º.- Remisión a normas electorales. A las elecciones previstas en ésta ley se aplicarán las disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella.

Las normas sobre contribución y publicidad de balance del Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos y de la Oposición se aplicarán en lo que fueren pertinentes.

Artículo 107º.- Declaración de resultados. El Consejo Nacional Electoral o el Registrador del Estado Civil correspondiente, según el caso, declarará, oficialmente el resultado de la votación y lo comunicará a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones a adoptar medidas relacionadas con lo decidido.

Artículo 108º.- Informes de la Registraduría. La Registraduría del Estado Civil llevará un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en la presente Ley.

Artículo 109º.- Vigencia de la ley. Esta ley rige a partir de su publicación.

Publíquese y ejecútese.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Dada en Santafé de Bogotá. D.C., a 31 de mayo de 1994.

El Presidente de la República,

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO.

El Ministro de Gobierno,

FABIO VILLEGAS RAMÍREZ,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

RUDOLF HOMMES RODRÍGUEZ.

NOTA: Publicada en el Diario Oficial 41373 de Mayo 31 de 1994

ANEXO C.

LEY 741 DE 2002

(mayo 31)

Diario Oficial No. 44.823, de 4 de junio de 2002

Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Los artículos 7o. de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

"La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

"1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

"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".

ARTÍCULO 2o. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

"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."

ARTÍCULO 3o. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

CARLOS GARCIA ORJUELA

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C, a 31 de mayo de 2002.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.