

Derecho Constitucional
Derecho para la Convivencia y la Inclusión Social
La Revocatoria del Mandato en el Desarrollo de la Democracia

Luz Mary Reina Ortiz

Universidad La Gran Colombia
Facultad de Derecho
Programa de Especialización en Derecho Administrativo
Bogotá, D.C.
2016

Resumen

La Constitución de 1991, introdujo un gran avance en lo pertinente a los mecanismos de participación ciudadana, como elementos necesarios para legitimar y recuperar la credibilidad en las instituciones democráticas. Dichos mecanismos fueron desarrollados la Ley 134 de 1994, dentro de los cuales está la revocatoria del mandato, creado con el propósito de que los ciudadanos electores puedan ejercer una participación democrática directa, no solamente en la elección de sus gobernantes, sino con la capacidad de revocar el mandato cuando ha incumplido el programa de gobierno o están generando insatisfacción general de la población.

La revocatoria es uno de los derechos políticos que más inciden para hacer realidad una verdadera democracia participativa, contenida en la Constitución y la Ley, 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.

Sin embargo, cinco lustros después de su implementación, no ha prosperado ninguna revocatoria, a pesar de haber hecho varios intentos en diferentes regiones del país. Las evidencias muestran la falta de garantías y a la vulneración de sus derechos, cuando han intentado convocar a la revocatoria del mandato de algunos gobernantes.

Palabras clave: Democracia representativa, Instituciones de la democracia directa, Participación ciudadana, Mecanismos de participación ciudadana, Voto, Voto censitario, Programa de gobierno, Voto programático, Programa de gobierno, Inscripción del programa de gobierno, Rendición de cuentas, Revocatoria del mandato, Revocatoria del mandato indirecta, Iniciativa popular legislativa y normativa, Referendo, Plebiscito, Consulta popular, Cabildo abierto.

Abstract

The 1991 Constitution introduced a breakthrough in the relevant mechanisms of citizen participation, as necessary to legitimize and restore credibility in democratic institutions. These mechanisms were developed Law 134 of 1994, among which is the removal of officials, created for the purpose of voters citizens to exercise direct democratic participation, not only in the choice of their rulers, but with the ability to revoke the mandate when it has failed government program or are creating general dissatisfaction of the population.

The recall is one of the political rights that most influence to bring about a true participatory democracy contained in the Constitution and the law, because gives voters an important power of control over the conduct of its representatives, which establishes a nexus of responsibility between them and their electoral base.

However, five decades after its implementation, it has not thrived no recall, despite having made several attempts in different regions of the country. Evidence shows the lack of guarantees and the violation of their rights, when they tried to summon the recall of some rulers.

Agradezco a Dios, por la sabiduría, perseverancia, fortaleza, salud y maravillosa familia, para obtener este grado.

A la memoria de mi madre porque hizo sus mayores esfuerzos para sacarnos adelante, a través de su ejemplo de honestidad, constancia, sacrificio, superación y entrega, porque en gran parte gracias a ella, hoy puedo alcanzar una nueva meta, por la disciplina aprendida y la formación en principios y valores en nuestro hogar.

A la memoria de mi querido padre por su ejemplo de intelectualidad y amor por la lectura y el lenguaje.

Tabla de Contenido

Introducción

Capítulo 1. Antecedentes de la Investigación

1.1. Justificación de la Investigación

1.2. Antecedentes

1.3. Planteamiento del Problema y Pregunta de investigación

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general.

1.4.2. Objetivos específicos.

1.5. Marco de Referencia

1.5.1. Marco conceptual.

1.5.2. Marco teórico.

1.5.2.1. Principios, representación y participación.

1.5.2.2. La práctica de la revocatoria del mandato en América Latina.

1.5.2.2.1. Argentina.

1.5.2.2.2. Perú.

1.5.2.2.3. Ecuador.

1.5.2.3. El Régimen mixto de los modernos.

1.5.2.3.1. El gobierno electoral representativo.

1.5.2.3.2. La actividad contrademocrática.

1.5.2.3.3. El trabajo de lo político.

1.5.2.4. Teoría política en el Estado de Bienestar.

1.5.2.5. Algunos interrogantes generales sobre la democracia y su implementación en el caso Colombiano.

1.5.2.6. Mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso de la República.

1.5.2.7. Análisis, crítica y legitimidad del derecho moderno desde la perspectiva de la acción comunicativa habermasiana.

1.5.3. Marco histórico.

1.5.4. Marco normativo.

1.5.4.1. Marco jurídico.

1.5.4.2. Marco Jurisprudencial.

1.6. Metodología propuesta

Capítulo 2. La Revocatoria del Mandato

2.1. La Revocatoria al Mandato como figura

2.2. Análisis de la Revocatoria del Mandato

2.2.1. Los tipos de representación.

2.3. Aspectos relevantes de la normatividad en Argentina, Perú y Ecuador que pueden ser aplicados

2.3.1. La Revocatoria al Mandato en Argentina.

2.3.1.1. Antecedentes.

2.3.1.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en Argentina.

2.3.1.3. Contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

2.3.1.4. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

2.3.1.5. Razones de la revocatoria.

2.3.1.6. Casos particulares.

2.3.2. La Revocatoria al Mandato en Perú.

2.3.2.1. Antecedentes.

2.3.2.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en el Perú.

2.3.2.3. Contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

2.3.2.4. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

2.3.2.5. Razones de la revocatoria.

2.3.2.6. Casos particulares.

2.3.3. La Revocatoria al Mandato en Ecuador.

2.3.3.1. Antecedentes.

2.3.3.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en Ecuador, contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

2.3.3.3. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

2.3.3.4. Razones de la revocatoria.

2.3.3.5. Resultados de las revocatorias.

2.3.4. La Revocatoria al Mandato en Colombia.

2.3.4.1. Antecedentes.

2.3.4.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en Colombia.

2.3.4.3. Contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

2.3.4.4. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

2.3.4.5. Razones de la revocatoria.

2.3.4.6. Casos particulares.

2.4. El diseño institucional de la revocatoria del mandato

Capítulo 3. Elementos Jurídicos que impiden el Éxito De la Revocatoria del Mandato.

Análisis de Solicitudes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta el año 2014

3.1. La revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico nacional

3.1.1. La revocatoria del mandato en la Constitución.

3.1.2. La revocatoria del mandato en la Ley.

3.1.3. La revocatoria del mandato en la jurisprudencia.

3.1.3.1. Sentencia C-11 de 1994.

3.1.3.2. Sentencia C-180 de 1994.

3.1.3.3. Sentencia C-179 de 2002.

3.2. Análisis de Solicitudes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta el año 2014

Conclusión

Lista de Referencias

Lista de Tablas

Tabla No. 1. Descripción de las sentencias

Tabla No. 2. Tipos de mandatario.

Tabla No. 3. Tipos de mandatos representativos.

Tabla No. 4. La regulación de la revocatoria del mandato en las provincias argentinas.

Tabla No. 5. Comparación Constitución 1998 y Constitución 2008.

Tabla No. 6. Comparación de las reformas a la revocatoria del mandato.

Tabla No. 7. Cambios en la reglamentación de la revocatoria del mandato.

Tabla No. 8. Revocatoria del mandato de alcaldes

Tabla No. 9. El Diseño institucional de la revocatoria del mandato.

INTRODUCCIÓN

A casi cinco lustros después de entrada en vigencia la Constitución de 1991 la percepción general es que los resultados de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana no son los esperados, por lo que surgen algunos interrogantes respecto a su efectiva aplicación en la democracia colombiana.

El proceso de revocatoria del mandato es aplicable a gobernadores y alcaldes, el cual se materializa con el principio democrático de participación ciudadana, en donde el gobernante y el ciudadano tienen límites constitucionales y legales, de obligatorio cumplimiento.

No obstante, en dicho proceso los servidores públicos tienen una carga adicional ya que deben prestar la garantía de los derechos fundamentales y la materialización de los principios constitucionales. Por esta razón, los posibles abusos o extralimitaciones que un servidor público en el ejercicio de sus funciones adopte, deberán ser analizados bajo los parámetros de un juicio estricto por el juez constitucional.

La década de los años noventa, se caracterizó por la crisis en la representación del sistema partidario y el descontento en aumento con la política; circunstancias que buscaron ser superadas en numerosos países, adoptando dos caminos: uno, implementación de reformas constitucionales y otro, por la adopción de mecanismos de democracia directa.

A raíz de esta problemática, la presente investigación pretende responder a la siguiente pregunta: *¿Cuál es el desarrollo de la figura jurídica de la Revocatoria del Mandato popular en Colombia?*

Para dar respuesta a esta pregunta se desarrollará la investigación teniendo como objetivo principal analizar el aporte que ha hecho a la democracia participativa, el mecanismo de la Revocatoria del Mandato, establecido en la Constitución de 1991, para lo cual se han planteado tres aspectos u objetivos específicos, tales como analizar la figura jurídica de la Revocatoria del Mandato popular, revisar la normatividad sobre la revocatoria del mandato en: Argentina, Perú y Ecuador e identificar los aspectos relevantes que puedan ser aplicados a

Colombia y por último, establecer los aspectos jurídicos que no han permitido que la Revocatoria del Mandato sea efectiva en Colombia analizando la jurisprudencia, que nos permitirán construir la respuesta a la pregunta de investigación.

El enfoque metodológico está centrado en el procedimiento cualitativo, con una orientación hacia la exploración, la descripción y el entendimiento de tres casos particulares, la Revocatoria del Mandato en Argentina, Perú y Ecuador y la transversalidad en el caso colombiano, con base en el análisis de datos, textos y estudios publicados.

En ese sentido, la investigación se plantea de carácter documental, con una serie de combinaciones de tipos de investigación exploratoria, descriptiva, y explicativa. La base del análisis fue documental a través de la investigación del libro de los autores Yanina Welp y Uwe SERDÜLT. (WELP & SERDÜLT, 2014), y Felipe Rey Salamanca (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015) y (REY SALAMANCA, Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, 2014), porque tratan el tema con grandes aportes a esta investigación, que no sería útil despreciarlos, por la fortaleza y autoridad de los argumentos.

Por otra parte, a través del empleo de herramientas cualitativas, se enunciaron y analizaron las normas aprobadas que tienen relevancia específica en la Revocatoria del Mandato en Colombia y que se ven relacionadas con los procesos democráticos de la región, específicamente en los tres casos de estudio, que en el análisis lógico, busca establecer una interpretación de la norma en relación con el contexto en el cual se produjo, atendiendo al ambiente ideológico en fue generada, dentro de las particularidades sociales, culturales, económicas e históricas que la rodearon.

Con el fin de llegar a la interpretación de los resultados de una forma emergente, flexible, reflexiva se utiliza la presentación de datos e información general en cuadros que establecen una demarcación de tendencias que llevarán a determinar un estado del mecanismo de participación analizado.

El estudio de la Revocatoria del Mandato, dentro de los mecanismos de la democracia directa, indica que es apto para ser activado por la ciudadanía, para consultar en un referéndum

vinculante sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa e idealmente, busca disminuir o erradicar la corrupción, acercar los gobernantes y gobernados, a evitar el incumplimiento de las promesas de campaña y suplir la carencia de escenarios de intervención directa de los ciudadanos en la definición de cuestiones públicas (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 2).

La sociedad en la que estamos inmersos está condicionada por rápidas y significativas evoluciones. Las transformaciones además de afectar la organización de la sociedad, el Estado, la economía, las colectividades religiosas, el derecho y la educación, marcan un signo determinante en el medio ambiente e influyen las razones de las personas, que en un nuevo ciclo, intervienen otra vez sobre la sociedad. Nada ni nadie tiene la capacidad de encausar esta evolución, sí existen las maneras de afectarlo. (LUHMANN, 1993, pág. 147).

La evolución social lleva a unos resultados que han sido inducidos y otros que se requiere sean apropiados, toda vez que por tratar de cambiar las circunstancias es preciso entrar en el proceso de adaptación. Aquí se propone una lectura de la democracia como sistema político con entradas, procesos y productos del análisis político.

La línea de investigación se ubica en Derecho para la Convivencia y la Inclusión Social dentro de la Universidad, Derecho Constitucional, que pretende por medio del análisis, la comparación, la construcción y la evaluación de específicos contextos, proyectar líneas de casos y de legislación sobre situaciones nuevas, *“cuyo fin es orientar la práctica investigativa y contribuir a la definición de la identidad de la Universidad, de manera que posibilite la acumulación y profundización del conocimiento en los campos básicos del saber para promover así el desarrollo científico y tecnológico del país, y de las regiones sobre las que realiza impacto”*. (UGC, Universidad La Gran Colombia, 2010, pág. 7)

El contenido del primer capítulo de la investigación se circunscribe a los antecedentes de la investigación. En el segundo capítulo se analizara la revocatoria al mandato como figura y su aplicación en tres países de América Latina y Colombia, con énfasis en los aspectos normativos. Finalmente, el tercer capítulo hace un estudio de los elementos jurídicos que

impiden el éxito de la revocatoria del mandato, y un análisis de las solicitudes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta el año 2014.

La Revocatoria del Mandato en el Desarrollo de la Democracia

Capítulo 1. Antecedentes de la Investigación

1.1. Justificación de la Investigación

En la realidad política de la sociedad colombiana, presuntamente no se han logrado los propósitos inherentes a la participación ciudadana. Se identifican diversas causas, tales como: el desinterés de la ciudadanía en participar en decisiones políticas, la manipulación a la población por parte de algunos políticos hacia determinados intereses particulares y el abstencionismo, entre otras.

La revocatoria del mandato, está establecida en la Ley 134 de 1994¹ (Colombia, Congreso Nacional de la República, 1994), “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, como uno de los mecanismos de participación ciudadana, definido en el artículo 6° 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*”.

Los promotores de las propuestas de Revocatoria del Mandato se fundamentan en que los mandatarios no le han dado cumplimiento a sus respectivos programas de gobierno, sometiendo a los departamentos y los municipios en un atraso total.

La pésima calidad en servicios públicos, incremento del desempleo, abandono del campo y una ineficiencia administrativa constituye las bases de las iniciativas para revocar el poder que les otorgó la voluntad popular para los periodos de gobierno (COGOLLOS AMAYA & RAMÍREZ LEÓN, 2007).

De una parte, las iniciativas generadas desde la ciudadanía no cuentan en su mayoría con el respaldo y los recursos necesarios para prosperar. De otra parte, la participación se ha llevado preeminentemente a la consulta de iniciativas encaminadas a legitimar intereses de agentes políticos tradicionales con acceso a recursos públicos y privados, así como a los medios de comunicación a los cuales un ciudadano del común no puede acceder.

¹ Ley 134 de 1994, posteriormente reformada por las Leyes 741 de 2002 y 1757 de 2015.

1.2. Antecedentes

Desde el principio democrático (Colombia, Constitución Política, 1991) es un eje fundamental que requiere especial protección y divulgación por parte del Estado, iniciando desde el preámbulo, seguido del artículo 1°, al definir a Colombia como un Estado social de derecho, señalan la necesidad de crear un marco jurídico, democrático y participativo que garantice esta forma de organización. Así mismo, dentro de los fines del Estado (artículo 2°) está el de facilitar la participación a toda la comunidad en las decisiones económicas, políticas, administrativas y culturales que les afectan.

En el mismo sentido, el artículo 40 establece que: *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*. (...). Una de las formas allí señaladas es la de participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como la de revocar el mandato de los elegidos en la forma que establece la Constitución y la ley. En el artículo 41, establece la obligación de fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

Por su parte, el artículo 103 establece que *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”*. El desarrollo de este artículo se dio inicialmente a través de la Ley 134 de 1994 y sus modificaciones a través de las Leyes 741 de 2002 y 1757 de 2015.

Es evidente que con la actual Carta Política se inició una transición del modelo de democracia representativa hacia el modelo de democracia participativa, la cual mantuvo el mecanismo de elección de representantes de la sociedad para el congreso y para otros cargos públicos como las elecciones presidenciales y la elección de alcaldes y gobernadores.

La Revocatoria del Mandato es uno de los mecanismos que constituye un derecho político a través del cual los electores dan por finalizado el mandato que le han otorgado a un gobernador o un alcalde por medio de la elección popular. No procede la revocatoria contra el Presidente de la República ni los congresistas o demás miembros de corporaciones de elección popular (Colombia, Congreso Nacional de la República, 1994).

Para que la revocatoria sea viable, se requiere que haya transcurrido doce meses contados a partir del momento de posesión del mandatario y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo período y que la solicitud sea firmada por un número no inferior al 30%² del total de votos que obtuvo el funcionario elegido. Los ciudadanos serán convocados por el Registrador el Estado Civil respectivo, para que decidan dentro de un plazo no superior de dos meses.

Una vez revocado el mandatario con el voto de la mitad más uno de los sufragantes que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40%³ de la votación total válida registrada el día en que eligió al respectivo mandatario, se convocará a la elección de su sucesor dentro de los dos meses siguientes.

1.3. Planteamiento del Problema y Pregunta de investigación

A casi cinco lustros después de entrada en vigencia la Constitución de 1991 la percepción general es que los resultados de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana no son los esperados, por lo que surgen algunos interrogantes respecto a su aplicación en la democracia colombiana.

El proceso de revocatoria del mandato es aplicable a gobernadores y alcaldes, el cual se materializa con el principio democrático de participación ciudadana, en donde el gobernante y el ciudadano tienen límites constitucionales y legales, de obligatorio cumplimiento por las partes.

No obstante, en dicho proceso los servidores públicos tienen una carga adicional ya que deben prestar la garantía de los derechos fundamentales y la materialización de los principios constitucionales. Por esta razón, los posibles abusos o extralimitaciones que un servidor público en el ejercicio de sus funciones adopte, deberán ser analizados bajo los parámetros de un juicio estricto por el juez constitucional.

¿Cuál es el desarrollo de la figura jurídica de la Revocatoria del Mandato popular en tres países de América Latina: Argentina, Perú y Ecuador, que tienen contemplada la figura?

² La Ley 1757 de 2015 disminuyó en diez por ciento (10%) el número de apoyos para iniciar el trámite de una revocatoria de mandato

³ La Ley 741 de 2002 establecía que el número de sufragios no fuera inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general.

Analizar el aporte que ha hecho a la democracia participativa, el mecanismo de la Revocatoria del Mandato, establecido en la Constitución de 1991.

1.4.2. Objetivos específicos.

1. Analizar la figura jurídica de la Revocatoria del Mandato.
2. Revisar la normatividad sobre la Revocatoria del Mandato en Argentina, Perú y Ecuador.
3. Establecer los aspectos jurídicos que no han permitido que la Revocatoria del Mandato sea efectiva en Colombia analizando la jurisprudencia.

1.5. Marco de Referencia

1.5.1. Marco conceptual.

A continuación, se presentan las palabras claves con sus definiciones, con el fin de hacer claridad sobre su utilización en el contexto de la investigación y ayudar a un mejor entendimiento de la misma.

En primera instancia tenemos los fines del Estado dentro de los principios fundamentales, definidos conforme a lo instituido en el artículo 2° de nuestra Carta Política, así:

“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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento

de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Colombia, Constitución Política, 1991, pág. 1)

En atención a los fines del Estado así definidos, se cuenta con un medio para alcanzarlos, como la democracia representativa:

“Está constituida por el conjunto de los principios y los procedimientos que rigen la participación, la expresión y la representación de los ciudadanos, la legitimación de los poderes, así como los mecanismos de responsabilidad y de reactividad que vinculan al gobierno y la sociedad”. (ROSANVALLON, 2008, pág. 281)

Esta democracia representativa se logra a través de Instituciones de Democracia Directa: las diversas formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y no el de elegir a los miembros de los órganos democráticos-representativos (Legislativos o Ejecutivo). (CONCHA CANTÚ, 2002, pág. 892).

Como complemento a las Instituciones de Democracia Directa, tenemos la Participación ciudadana: *“Alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos y ciudadanas en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado”* La participación ciudadana pretende integrar y vincular a los vecinos, usuarios, comunidades, grupos minoritarios y toda clase de organizaciones no gubernamentales a la gestión pública, en los niveles nacional, departamental y municipal (GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, 2007, pág. 26).

La Constitución Política define claramente los mecanismos de participación ciudadana: Son los instrumentos que la Constitución Política creó para que el pueblo participe en ejercicio de su soberanía, tome decisiones en determinados asuntos de interés nacional, departamental, distrital, municipal y local.⁴ Son mecanismos de participación ciudadana: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

⁴ Glosario electoral en Registraduría Nacional del Estado Civil. En <http://www.registraduria.gov.co/-Glosario-electoral,225-.html>

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 1757 de 2015, los *“Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley”*.

Como fundamento de la democracia participativa, tenemos el Voto: Es un mecanismo de participación ciudadana que el pueblo de una nación puede utilizar para ejercer el derecho al sufragio. Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos señalan su voluntad frente a la propuesta política de un candidato a ser gobernante. Como derecho y deber, es un mecanismo por medio del cual se hace efectiva la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir entre varias propuestas políticas que, según su criterio, contribuyan a la promoción del desarrollo del territorio y al mayor bienestar de la ciudadanía. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011, pág. 24)

Anteriormente, en nuestra democracia, se daba el Voto censitario: que consistía en un Sistema Electoral que otorgaba el derecho al voto solo a una parte de la población que debía cumplir ciertos requisitos económicos, educacionales, sociales y de género, para acceder al derecho del sufragio.

El Programa de gobierno, es pues, el documento compromiso y uno de los instrumentos de planificación con que cuenta el/la aspirante a la alcaldía y que debe presentar a la comunidad en forma clara, ordenada y concertada, indicando lo que quiere desarrollar en el período de su administración como alcalde o alcaldesa. En el programa de gobierno se expresan los planteamientos del pacto social realizado entre el precandidato o la precandidata y la sociedad civil, la visión del desarrollo del municipio, las posibilidades y limitantes (filosofía política y plataforma ideológica) y las orientaciones o énfasis que dará en su período de gobierno a la solución de los problemas locales priorizados (objetivos), así como las acciones y mecanismos para concretar dichos propósitos (políticas y estrategias), previa consulta entre otros del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Departamental, los planes estratégicos subregionales, considerados como instrumentos de planificación de largo plazo. (GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, 2007, pág. 40)

Previo a la elección, el candidato realiza la Inscripción del programa de gobierno: que procede de la siguiente manera: 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 respectiva⁵, 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 comunicación⁶. La inscripción se realiza en las diferentes sedes de la Registraduría de acuerdo con el calendario electoral establecido, así como, las modificaciones por renuncia y no aceptación. (DNP, PNUD, 2015, pág. 21)

El ciudadano que participa en las elecciones, cuenta con el Voto programático: que indica que quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato⁷. No así para los miembros del congreso ni el presidente de la república, cuyo mandato es totalmente libre. (REY SALAMANCA, Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, 2014, pág. 94)

Por su parte, la gestión del mandatario electo se presenta a través del sistema de controles sobre la administración que realiza por medio de la *Accountability* o Rendición de Cuentas, que en una definición clara, “*Es la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, a la capacidad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas*”. (EBERHARDT, 2014, pág. 2)⁸

En el campo de la doctrina, algunos autores han definido la Revocatoria del Mandato “... como un mecanismo de democracia directa (MDD) susceptible de ser activado por la

⁵ La divulgación pública de los programas de gobierno como la propaganda electoral empleando espacios públicos y medios de comunicación social está reglamentado por medio de la Resolución 13331 del 11 de septiembre de 2014 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁶ Ley 131 de 1994, artículo 3°.

⁷ Definición conforme a la Constitución Política, artículo 259.

⁸ En referencia al trabajo presentado en el XXII *Internacional Conference* de la *Latin American Studies Association, Washington D. C.*, por Smulovitz, Catalina en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>.

ciudadanía, para consultar en un referéndum vinculante sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa” (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 19), mediante la recolección de firmas, como uno de los requerimientos.

En el mismo ámbito, otro autor determina la Revocatoria del Mandato como la principal técnica de garantía para el voto programático. (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. xvii)

Por su parte, la Revocatoria del Mandato Indirecta se inicia, no por la ciudadanía, sino por uno o varios miembros del órgano legislativo o a pedido del poder ejecutivo. Una vez que se vota y aprueba el proyecto de revocatoria, se llama a un referéndum vinculante para que la ciudadanía decida la continuidad o no del funcionario o de los funcionarios públicos. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 169)

En forma paralela al mecanismo de Revocatoria del Mandato, la Constitución Política enuncia los mecanismos de participación ciudadana, en el artículo 103, y la Ley 134 los define de la siguiente manera:

- La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa es el derecho que tiene un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de: leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones.
- El Referendo, es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma o derogue una norma vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.
- El Plebiscito: Es el pronunciamiento del pueblo apoyando o rechazando una determinada decisión del ejecutivo, por convocatoria del presidente de la república.
- La Consulta Popular: Es la pregunta que se le hace al pueblo sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, por parte del presidente de la república, el gobernador o el alcalde según el caso.

- El Cabildo Abierto: Es una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la que los habitantes pueden participar directamente, para discutir asuntos de interés para la comunidad.

1.5.2. Marco teórico.

1.5.2.1. Principios, representación y participación.

El funcionamiento de un sistema democrático en la actualidad está inmerso en dos grandes principios, representación y participación, que dan lugar a una compleja relación entre un sistema político y un sistema jurídico. (CONCHA CANTÚ, 2002)

La representación y la participación están íntimamente vinculadas en su esencia jurídica. Para existir, se requieren mutuamente y se complementan dentro de la estabilidad democrática a través de la inclusión de mecanismos de la democracia directa para la representación y legitimación.

El estudio de la revocatoria del mandato, dentro de los mecanismos de la democracia directa, indica que es apto para ser activado por la ciudadanía, para consultar en un referéndum vinculante sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa e idealmente, busca disminuir o erradicar la corrupción, acercar los gobernantes y gobernados, a evitar el incumplimiento de las promesas de campaña y suplir la carencia de escenarios de intervención directa de los ciudadanos en la definición de cuestiones públicas. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 2)

1.5.2.2. La práctica de la revocatoria del mandato en América Latina.

La década de los años noventa, se caracterizó por la crisis en la representación del sistema partidario y el descontento en aumento con la política; circunstancias que buscaron ser superadas en numerosos países de la zona mediante dos caminos: reformas constitucionales por un lado y la adopción de mecanismos de democracia directa por el otro. (CONCHA CANTÚ, 2002, pág. 891)

Hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han permanecido y con qué grado de respuesta para los problemas formulados, y cuáles han sido sus efectos principales en relación con la solución a los problemas planteados en materia de democracia participativa.

La revocatoria del mandato se ha utilizado en algunos casos en Argentina, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela y Cuba. A continuación el análisis de la figura jurídica de la revocatoria del mandato popular en los tres países de América Latina, que se presentan como escenarios de estudio.

1.5.2.2.1. Argentina.

En Argentina, el sistema federal ha empoderado a las provincias para crear sus propias constituciones, contrario a lo acaecido a nivel nacional con la Constitución de 1994 en la que se introdujeron unos limitados mecanismos de democracia directa (la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana), y en las provincias y municipios el horizonte fuera diferente, ya que fueron agregando a sus legislaciones una lista más amplia de mecanismos de democracia directa, incluso en décadas anteriores a la reforma de 1994.

En el caso de estudio de la revocatoria del mandato, “formulada por primera vez en la provincia de Córdoba en 1923, seguida por la provincia de Entre Ríos en 1933. Seis provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la incluyen en la actualidad, junto a municipios de catorce provincias (reguladas en las cartas o leyes orgánicas municipales)”. No obstante lo anterior, las pocas prácticas observadas del mecanismo, podrían ser el resultado de los múltiples y elevadas exigencias como de las presiones (a menudo exitosas) de las autoridades para evitarla. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 4)

En la actualidad, todas las provincias, a excepción de Santa Fe, incluyen el referéndum, la iniciativa legislativa, el veto popular, y/o la revocatoria popular del mandato. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 159)

1.4.2.2.2. Perú.

Se da inicio al mecanismo de la revocatoria en el Perú, con la Constitución de 1993, junto con otras figuras como el referéndum, la remoción de autoridades y la iniciativa legislativa,

entre otros. El mecanismo es aplicable a las autoridades municipales y, posteriormente, regionales (autoridades subnacionales que tienen función ejecutiva, alcalde y presidente regional). Posteriormente, se aprobó y promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300 en 1994, con tres años de posterioridad a la Constitución Colombiana. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 10,11)

A continuación, los autores muestran la composición de gobierno subnacional peruano.

“El gobierno subnacional peruano está compuesto por gobiernos regionales y locales, eligiéndose los municipios a través del voto directo desde 1963 y los gobiernos regionales desde el 2002. Sin embargo, vale la pena precisar que mientras el alcalde y el presidente regional son las autoridades responsables de la gestión de gobierno, los concejales o regidores del municipio y los consejeros regionales tienen solo funciones normativas y fiscalizadoras. Esta diferencia será importante en el momento de invocar responsabilidades para la revocatoria. Igualmente es importante advertir que desde 1998, el periodo de gobierno local se incrementó de tres a cuatro años, bajo la idea que los resultados de una gestión local son más visibles, a partir de los cuatro años. Esto se replicó también a nivel regional, desde el 2002”. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 11)

El Perú es el país con más procesos de consulta popular de revocatoria en la región. La norma señala que para solicitar la revocatoria del mandato se requiere presentar firmas que la respalde equivalentes al 25% del padrón electoral de la circunscripción, y hasta un máximo de 400 mil. A diferencia de otros países, no existe un tiempo límite preciso para buscar firmas de adhesión.

Para la interrupción del mandato, desde 2011, no basta con una declaración, sino una fundamentación con elementos probatorios⁹ que hace que el organismo electoral encargado de evaluar la solicitud, la rechace y ninguna propuesta ha calificado para la convocatoria a la revocatoria desde la fecha. Los motivos más comunes son: (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 14)

- Incumplimiento de promesas electorales y plan de trabajo

⁹ Esto ocurre también en Ecuador.

- Incapacidad de gestión municipal
- Malversación de fondos
- Incumplimiento de funciones
- Falta de transparencia y rendición de cuentas

En contraposición a los alcaldes, en ningún caso un presidente regional o miembros del Consejo Regional han sido sometidos a consulta popular de revocatoria. En el Perú se han revocado 1737 autoridades municipales, ninguna regional, de las cuales 302 son alcaldes y 1435 regidores. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 18, 19)

1.5.2.2.3. Ecuador.

La revocatoria se introdujo por primera vez en 1998, normada para deponer a mandatarios locales elegidos por voto popular: prefectos, alcaldes y diputados, sin incluir la figura presidencial. Permaneció inactiva por más de una década, en atención a unas provisiones legales que obstaculizaban su activación¹⁰ en los subniveles de gobierno y no permitían la remoción del presidente. *“Algunas de las reformas introducidas en el 2008, especialmente la reducción de los requisitos, que convirtieron a la revocatoria del mandato en el mecanismo de participación ciudadana al que con más frecuencia han acudido los ecuatorianos en el periodo post-constitucional”*. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 83, 84)

La intervención de la sociedad civil se dio en 2005, en razón al enfrentamiento de poderes entre congresistas y el presidente, en sucesivos gobiernos, que trajo como consecuencia los procesos de democracia directa desinstitucionalizada¹¹, a falta de un mecanismo institucional que permitiera viabilizar la remoción de la autoridad y considerar la reformulación jurídica de la revocatoria. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 87)

¹⁰ El proceso revocatorio quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral, y de la eficacia del poder judicial. Esto explica que durante más de una década la revocatoria del mandato se mantuviera inactiva. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 91)

¹¹ Se entiende como la autoridad en la toma de decisiones de los actores políticos por fuera de los marcos legales e institucionales formalmente establecidos

Como consecuencia, en la Constitución de 2008, la revocatoria del mandato se transforma en el Título II, Capítulo V, llamado “*Derechos de Participación*”, artículo 61: “*las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular*’.

En lo referente a la participación electoral, la constituyente de 1998 requería que para activar el plebiscito revocatorio era necesario el 30% de firmas de respaldo de los inscritos en el padrón electoral de la circunscripción a la que perteneciese la autoridad cuestionada. La diferencia sustancia con la Constitución de 2008 es la reducción del 30% al 10% de firmas de respaldo para solicitar la revocación de la autoridad local en el cargo público, y mayorías en el número de votos válidos, y el 15% para revocar al presidente de la república, con la mayoría absoluta de votantes. A lo anterior, se sumó el término de 180 días para la recolección de firmas. Estas medidas llevaron el mecanismo a la popularidad desde 2010. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 91,92)

La revocatoria del mandato podía activarse luego del primer año de mandato y antes del último año del período para el cual fue elegido. Esto con la Ley de 1998. Este requisito se ratificó con la Constitución de 2008.

Más recientemente, finales de 2010, la Corte Constitucional en respuesta a una acción de inconstitucionalidad con el objetivo de suspender los procesos revocatorios y reforma a la norma vigente. En consecuencia, los jueces constitucionales se pronunciaron sobre los siguientes aspectos (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 95, 96):

“ (1) *elaboración de mayor fundamentación que sustente el pedido de revocatoria del mandato a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano lectoral*”;

“ (2) *disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de que pueda ejercer su derecho a la defensa; y*”;

“ (3) *correspondencia proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso*”

1.5.2.3. El Régimen mixto de los modernos.

El autor, Pierre Rosanvallon, presenta tres escenarios de la democracia dentro de su llamado "*Régimen mixto de los modernos*". A continuación, una descripción del espacio de interés para este estudio (ROSANVALLON, 2008, pág. 281):

1.5.2.3.1. El gobierno electoral representativo.

Es el más estudiado, el autor lo plantea de la siguiente forma: "Está constituido por el conjunto de los principios y los procedimientos que rigen la participación, la expresión y la representación de los ciudadanos, la legitimación de los poderes así como los mecanismos de responsabilidad y de reactividad que vinculan al gobierno y la sociedad". (ROSANVALLON, 2008, pág. 281)

Desde el deseo de los hombres y mujeres de continuar en la búsqueda por el camino de un autogobierno más efectivo y un sistema representativo más atento a la sociedad. Con el paso del tiempo se imaginaron infinidad de procesos constitucionales y se desplegaron prácticas para dar sentido y forma al requisito de participación y de intervención. Este esfuerzo se ha dado en diversos países en forma de proyectos y de experiencias que tienden a ampliar el mandato ciudadano de participación y perfeccionar los mecanismos representativos. (ROSANVALLON, 2008, pág. 284)

En 1980 se acuñó el nuevo término "democracia participativa", para calificar las nuevas creaciones de la evolución democrática, como la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan, es un rasgo predominante en la evolución actual de la democracia moderna, tal como se dio en Francia, en 1999, con la ley sobre ordenamiento territorial, que obliga a la organización de *consejos de desarrollo* consultivos de los que hacen parte una sucesión de asociaciones; la formación de *consejos de barrio* se dio en 2002, en las ciudades que superen los 80.000 habitantes; se ampliaron y fortalecieron los procedimientos de audiencias públicas.

Se creó la Comisión Nacional del Debate Público en 1995, con miras a la participación de la acción de los organismos públicos relacionados con el medio ambiente. Se multiplicaron

los foros, talleres, audiencias, a nivel regional para lograr proximidad entre el ejecutivo y los ciudadanos. (ROSANVALLON, 2008, pág. 284)

En el presente se encuentran organismos y prácticas de esta naturaleza, más o menos desarrolladas, en muchos países.

El Tratado Constitucional de la Unión Europea elaborado en 2004: diferencia la democracia representativa de la participativa, en cuanto ésta la define como un “*diálogo abierto, transparente y regular, con las asociaciones representativas y la sociedad civil*” (artículo I.47). La puesta en práctica de la democracia participativa busca el ideal de concretar los contornos de una nueva era, posrepresentativa de la democracia, que daría más consistencia al ideal de la *polis* viva¹².

Las razones para dar este desarrollo son múltiples, en primer lugar corresponden a una demanda social, los ciudadanos no se conforman solo con ejercer el derecho al voto, sino que desean que sus opiniones e intereses se tomen en cuenta de manera concreta y continua. (ROSANVALLON, 2008, pág. 286)

La ilusión de un Estado omnisciente capaz de gobernar desde lo alto a la sociedad de modo racional, ha perdido en efecto toda permanencia. La gestión descentralizada es una clara muestra de ello, con el objetivo de lograr eficacia. (ROSANVALLON, 2008, pág. 286)

Muchos teóricos en sus trabajos, como Jürgen Habermas, Bernard Manin, Joshua Cohen y Jon Elster han llevado de manera más significativa a formas de organización de una *polis* mejor informada, más razonada y participativa. (ROSANVALLON, 2008, pág. 287)¹³

1.5.2.3.2. La actividad contrademocrática.

La conceptualización contrademocrática, que ha sido la esencia de estudio del autor en el libro (ROSANVALLON, 2008, pág. 281), es el producto del cúmulo de experiencias de

¹² El autor remite a los trabajos representativos de los años 1970 y 1980 de Benjamín Barber, Joshua Cohen o Carole Pateman.

¹³ El desarrollo de esa corriente en Estados Unidos ha estado también ligado a la voluntad de romper con la estrechez de las teorías de la elección racional que ven la política como una simple aritmética de agregación de intereses. Véase sobre este punto B. Manin “l’idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine”, *Politix*, n° 57, 2002 (ROSANVALLON, 2008, pág. 287).

control, de obstrucción y de juicio a través de las cuales los ciudadanos ejercen formas de presión sobre los gobernantes, “*definiendo el equivalente de un magisterio paralelo e informal, o incluso un poder corrector (directamente o por intermedio de instituciones ad hoc)*”.

Es así como, los disímiles poderes contrademocráticos se han compuesto como una suma de prácticas sin ningún plan de conjunto. Estos poderes se han consolidado como primera medida en contraposición a los incumplimientos del gobierno electoral-representativo. (ROSANVALLON, 2008, pág. 288)

La actividad contrademocrática presenta su mayor dificultad en que no es posible ser constitucionalizada con el perfil de entidades *ad hoc*, en la forma como se trató de dar cuerpo en el siglo XVIII. Por lo cual, goza de un indiscutible desequilibrio organizacional, y la hace propicia de caer en expresiones que finalicen por perturbar su fin. (ROSANVALLON, 2008, pág. 288)

1.5.2.3.3. El trabajo de lo político.

La tercera dimensión, el trabajo de lo político, se puede definir como la tarea reflexiva y deliberativa por medio de la cual se obtienen los lineamientos de la formación de un mundo común (ROSANVALLON, 2008, pág. 282):

- “Determinación de los principios de justicia”
- “Arbitraje entre las situaciones y los intereses de los diferentes grupos”
- “Modos de articulación de lo privado y de lo público”

El trabajo de lo político trae consigo, implícitamente un requerimiento de legibilidad y de visibilidad. De esta manera, con esta configuración se permite refinar el análisis del fenómeno democrático: “ofrece además un punto de apoyo para aprehender con mayor precisión las condiciones contemporáneas del progreso democrático en sus diferentes dimensiones”. (ROSANVALLON, 2008, pág. 282)

A manera de conclusión, el Régimen Mixto de los Modernos, en sus tres escenarios de la democracia (el gobierno electoral representativo, la actividad contrademocrática y el trabajo de lo político) se debe a la circunstancia de que la democracia no solamente se tiene en cuenta a partir de sus perímetros, de sus peligros de volver atrás, de sus desorientaciones agravadas, sino que también es entendida en su médula, en sus expresiones más usuales como en sus zonas grises. (ROSANVALLON, 2008, pág. 303)

En últimas, bajo las expresiones políticas, se puede decir que esta orientación conduce a reflexionar sobre el papel del trabajo especializado. Permite tener nuevas alternativas entre una lucidez desilusionada y un entusiasmo inocente, a ir de plano contra “la elección entre la ironía y el radicalismo”, para retomar una fórmula sugestiva de Thomas Mann,¹⁴ a superar la oposición entre “política de la fe” y “política del escepticismo”, según otra categorización famosa.¹⁵

1.5.2.4. Teoría política en el Estado de Bienestar.

Niklas Luhmann expone la manera como la política ha llegado al límite de sus posibilidades. El Estado de Bienestar llegó a su fin y la democracia sería el mejor sistema que permite atender a la pluralidad. (LUHMANN, 1993, pág. Contraportada)

La sociedad en la que estamos inmersos está condicionada por rápidas y significativas evoluciones. Las transformaciones además de afectar la organización de la sociedad, el Estado, la economía, las colectividades religiosas, el derecho y la educación, marcan un signo determinante en el medio ambiente e influyen las razones de las personas, que en un nuevo ciclo, intervienen otra vez sobre la sociedad. Nada ni nadie tiene la capacidad de encausar esta evolución, sí existen las maneras de afectarlo. (LUHMANN, 1993, pág. 147)

La evolución social conlleva a unos resultados que han sido inducidos y otros que se requiere sean apropiados, toda vez que por tratar de cambiar las circunstancias es preciso entrar en el proceso de adaptación.

¹⁴ Referido en *Considérations d'un apolitique*, París, Grasset, 1975, pág. 472, según el autor.

¹⁵ Nuevamente el autor cita el trabajo de investigación contenido en la obra de Cv. Michael Oakeshott, titulada “*The Politics of Faith and the Politics of Scepticism*”, publicado por la Universidad de Yale, en 1996.

1.5.2.5. Algunos interrogantes generales sobre la democracia y su implementación en el caso Colombiano.

En el planteamiento del curso, los autores hacen en una confrontación entre el esquema de democracia propuesto en la Carta política del 91 y los mecanismos de participación de la Ley 134 de 1994, y formulan una serie de reflexiones sobre su eficacia en la democracia colombiana. (UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, 2003, pág. 1)

Sugieren que en el marco del Estado colombiano, puede ser fácil hablar de participación ciudadana, de lo cual en efecto se ha venido hablando en los últimos años, presentándolo como reivindicación de los Principios democráticos. Sin embargo, plantea la inquietud de lograr estos propósitos en un contexto como el nuestro, dada la carencia de los elementos mínimos que constituyen los presupuestos de la democracia.

Citan como ejemplo: *“las difíciles condiciones económicas del país, la implementación de políticas que pueden generar más exclusión, orientación neoliberal que inspira varios de sus postulados económicos, mientras que paralelamente consagra el modelo de "Estado Social de Derecho".* Circunstancias lo conducen a expresar algunos interrogantes, tales como: “¿Acaso los conceptos de democracia participativa, Estado Social de Derecho, etc. podrán ser utilizados para tratar de legitimar el sistema político y económico vigente?, ¿qué hay detrás de este cúmulo de normas de participación ciudadana, difícilmente aplicables pero que fácilmente generan adhesión en torno al sistema que pretenden legitimar? (UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, 2003, pág. 1)

Señala, que todos esos hechos, ponen en evidencia el error en el cual se incurre cuando se pretende asumir la democracia como un fin en sí mismo, donde las normas sobre participación sólo consideran al ciudadano como elector, sin tener en cuenta a la persona como tal y sus necesidades; otro argumento planteado es la usencia de políticas sociales que respondan a las exigencias del país, por lo que infiere que *“la implementación de normas como las que regulan la participación ciudadana seguirán cumpliendo ante todo una función simbólica, pero no abren los espacios de participación que se requieren”.* (UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, 2003, pág. 1)

1.5.2.6. Mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso de la República.

El estudio de los antecedentes sobre “Mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso de la República”, (Colombia, Congreso Nacional de la República, 2004) señala que la participación directa de los ciudadanos sigue siendo precaria en su aplicación. Además, indica que la ciudadanía no cuenta con la información suficiente, para poder participar en los asuntos que pueden afectar sus regiones o comunidades, alterando el desarrollo social y político, razón por la cual es necesario disponer de las herramientas que permitan la actuación y defensa de los derechos de los ciudadanos.

1.5.2.7. Análisis, crítica y legitimidad del derecho moderno desde la perspectiva de la acción comunicativa habermasiana.

La teoría de la acción comunicativa tomada como fundamento del conocimiento y de la acción, indica que paralelamente existe con la acción instrumental y la estratégica, en donde la acción instrumental es insuficiente para lograr acuerdos duraderos socialmente, toda vez que para imponerse ejerce la lógica de medios y fines, sin tener en cuenta la legitimidad social y como consecuencia, pierde la trascendencia para el sentido político, la democracia y los derechos fundamentales. (DURANGO ÁLVAREZ, 2008)

En la acción comunicativa y derecho moderno, el autor indica específicamente que luego de tener los pasos que conducen a la integración social en las sociedades contemporáneas (unos de ellos, el derecho y la acción comunicativa), con el recurso del Derecho Moderno, solo puede realizarse a través de la legitimación de las normas por medio de la acción comunicativa, la deliberación con base en la discusión racional y la institucionalización del principio democrático.

1.5.3. Marco histórico.

La participación ciudadana a lo largo de las constituciones del bicentenario y en caso de la de 1886 se centró en el voto censitario¹⁶, sin que el ciudadano como tal pudiese tener alguna incidencia en la toma de decisiones. (CARREÑO BUSTAMANTE, 2009)

El artículo 16 *ibídem*, regula el concepto de pueblo, ciudadano activo, dentro del marco de la democracia, así: *"Son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia"*. Es importante resaltar los conceptos del voto censitario y la responsabilidad derivada del supuesto pacto social inmersos en el artículo. *"Se puede decir entonces que la única forma de un ciudadano participar, era votando siempre que cumpliera con la condición de tener recursos materiales suficientes y la edad. Por otro lado, el único mecanismo jurídico de expresión ciudadana era el derecho de petición"*. (CARREÑO BUSTAMANTE, 2009)

Anterior a la Constitución de 1991, el 13 de marzo de 1988, tuvo lugar la primera elección popular de alcaldes en Colombia, con motivo de la promulgación del Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, que ordenó que: *"Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial"*, aprobada bajo el gobierno del Presidente Belisario Betancourt Cuartas. (REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, 2013). La misma fuente indica:

"Antes de la elección popular de alcaldes, los mandatarios locales eran designados por el gobernador del departamento, quien a su vez era escogido por el Presidente de la República. Con la Constitución de 1991 se extendió el periodo de los alcaldes a 3 años y se permitió la elección de gobernadores por voto popular. Luego, mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 los alcaldes pasaron a tener periodos de 4 años. Los primeros mandatarios con período de cuatro años fueron elegidos en octubre de 2003 y se posesionaron el 1 de enero de 2004".

¹⁶ Artículo 173.- Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para Electores y elegirán directamente Representantes.

Ahora bien, los mecanismos de participación ciudadana tienen su origen en el poder soberano del pueblo, representado en sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente realizada en el año de 1991, quienes en su sabiduría consideraron la necesidad de incluir en la norma de normas en el marco jurídico, democrático y participativo los elementos con los cuales el pueblo pueda ejercer en forma directa sus atribuciones constitucionales y legales en temas de orden social, político, económico y de más materias que incidan los planos de lo individual, familiar o a toda la sociedad.

Con tal propósito, la Constitución Política de Colombia, proclamada el 4 de julio de 1991, ratificada el 6 de julio y publicada en la Gaceta Constitucional No.114 del 7 de julio del mismo año, expedida en Santafé de Bogotá, D.C., el 16 de julio y el 6 de septiembre de 1991, en el Título IV, capítulo I, artículos 103 al 106, establece las formas de participación democrática. Estos a su vez deben ser desarrollados y reglamentados mediante una Ley Estatutaria.

En cumplimiento de este mandato, el Congreso de la República, el 9 de mayo de 1994 promulga la Ley 131 de 1994, por la cual reglamenta el voto programático y la revocatoria del mandato y el 31 de mayo de 1994, expidió la Ley Estatutaria No.134, por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana. Posteriormente, mediante el Decreto No. 895 de 2000, es reglamentada la parte operativa de la Ley 134 de 1994.

Más recientemente, el Órgano Legislativo proclamó la Ley 741 de 31 de mayo de 2002 (Colombia, Congreso Nacional de la República, 2002), que reforma las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático y en la actualidad, la Ley Estatutaria 1757 de 6 de julio de 2015 (Colombia, Congreso Nacional de la República, 2015), que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Adicionalmente, la Corte Constitucional se ha venido pronunciando en aspectos puntuales sobre el tema que han requerido de su intervención interpretando o aclarando su correcta aplicación de acuerdo con lo establecido en la constitución y la ley, a través sentencias, tales como la Sentencias C-180 de 1994 (Colombia, Corte Constitucional, 1994), relacionada con la democracia participativa y el alcance de la participación ciudadana, contenidos en el Proyecto de Ley Estatutaria No. 92 de 1992 Senado y 283 de 1993 Cámara, sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, con declaraciones de Exequibilidad e inexequibilidad de su articulado.

1.5.4. Marco normativo.

1.5.4.1. Marco jurídico.

La Constitución Política de 1991 (Colombia, Constitución Política, 1991), en los artículos 103 a 106 establece las formas de participación democrática, instituyendo los mecanismos de participación del pueblo, para el ejercicio de su soberanía, estos son el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen un aporte fundamental a la democracia representativa, al ser uno de ellos el eje político de la investigación, como principio democrático. Ellos señalan los derechos políticos de participación y la necesidad de crear un marco jurídico democrático y participativo que garantice esta forma de organización.

La normatividad que reglamenta y desarrolla los mecanismos de participación ciudadana, está contenida en las siguientes leyes y decreto:

- Ley 131 de 1994, reglamentación del voto programático y la revocatoria del mandato.
- Ley 134 de 1994, es una ley estatutaria por la cual se dictan normas sobre los mecanismos de participación ciudadana.
- Decreto 895 de 2000, que reglamentación la parte operativa de la Ley 134 de 1994.
- Ley 741 de 2002, indicativa de la reforma a las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.
- Circular 174 de 2012, Circular del servicio, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de indicar el trámite de la revocatoria del mandato, en cuanto a la solicitud, verificación de firmas y certificación, los recursos y la convocatoria.

- Ley 1757 de 2015, es una ley estatutaria que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

1.5.4.2. Marco jurisprudencial.

Con respecto a la Revocatoria del Mandato, la Corte Constitucional ha proferido varias Sentencias por falta de garantías y vulneración de ese derecho por parte de algunos gobernadores y alcaldes. Un ejemplo, es la Acción de tutela contra la Alcaldía de Montenegro (Quindío), Caso en que *“se prohibió el perifoneo por megáfono de una campaña de revocatoria de mandato, sobre la base de argumentos de seguridad y alteración del orden público”* (Colombia, Corte Constitucional, pág. 8), en donde la Corte Constitucional establece que la Constitución de 1991, tiene como propósito garantizar la participación ciudadana en todos los procesos determinantes, electorales y no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, para lo cual la Corporación determinó: (...) *“Todo esto muestra que la Constitución opta por un régimen jurídico que admite el disenso frente a las políticas estatales, pues la controversia y la deliberación son consustanciales a la democracia y al pluralismo”* (Colombia, Corte Constitucional, pág. 21).

Otro ejemplo que cita es la Sentencia T-263 de 2010¹⁷:

“(...) en la cual se estudió la iniciativa de revocar el mandato del Alcalde Municipal de Fusagasugá, de quien se pudo establecer que por intermedio de medios masivos de comunicación como radio y televisión, adelantó una campaña de desprestigio en contra de los promotores de la revocatoria, entre otras vicisitudes. Ante la verificación de este hecho y de la responsabilidad del representante del medio radial local”.

La Corte resalta el aparte donde la providencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte se refirió al principio democrático y a la relación indispensable que tiene con el control ciudadano de los gobernantes, en armonía con el derecho de participación democrática. Aquí, insiste en que la *“Constitución de 1991 consagra el voto programático, según el cual el*

¹⁷ La Corte Constitucional cita la Sentencia T-263 de 2010, en la página 22 de la Sentencia T-1037 del mismo año.

programa propuesto por un candidato se vuelve obligatorio y vinculante una vez sea elegido” (Colombia, Corte Constitucional, pág. 22). Al respecto, así lo especifica el artículo 259¹⁸.

La Corte Constitucional (Colombia, Corte Constitucional, pág. 70), con respecto al control sobre los gobernantes, precisó que:

“El control sobre lo mandado y sobre el mandatario son las claves de la democracia real. Ninguna decisión adoptada por el Estado, en lo externo ni en lo interno, deben escapar al control del elector” y paso seguido, se apuntó que “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. De ahí que 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”.

La Sentencia C-180 de 1994 sería la Sentencia que tiene valor precedente para los demás casos, debido a que la Corte en este fallo, define cada uno de los mecanismos de participación consagrados en el artículo 103 de Constitución, indicando los requisitos para su aplicación. Así mismo, puede ser tomada en cuenta como la sentencia hito dominante. (LÓPEZ MEDINA, 2009, pág. 163)

Tabla No. 1. Descripción de las sentencias.

Norma	Comentario de la sentencia	Aporte a la investigación
Sentencia C-180 de 1994	Revisión de Constitucionalidad del articulado, contenido en el proyecto de Ley Estatutaria No.92/92 Senado y 283/93 Cámara, sobre Mecanismos de Participación Ciudadana.	La Sentencia que tiene valor precedente para los demás casos, debido que a la Corte en este fallo, define cada uno de los mecanismos de participación, indicando los requisitos para su aplicación. Así mismo, puede ser tomada en cuenta como la

¹⁸ La Constitución Política en el artículo 259 indica: *“Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.”*

Norma	Comentario de la sentencia	Aporte a la investigación
		sentencia hito dominante.
Sentencia C-643 de 2000	Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 18 del artículo 142 de la Ley 5 de 1992, porque viola el Preámbulo de la Constitución Política y sus artículos 1, 3, 40 numeral 5, 103 y 378.	La norma demandada no excluye la iniciativa popular para presentar proyectos de reforma constitucional que serán sometidos a referendo y que el mismo Congreso incorpore a la ley.
Sentencia T-263 de 2010	Acción de tutela contra el Alcalde de Fusagasugá y medios de comunicación por considerar que esta autoridad y entidades conculcaron sus derechos fundamentales a la dignidad, a la honra, al buen nombre y a la participación ciudadana.	Estudio del principio democrático de la participación ciudadana y la relación indispensable que tiene con el control ciudadano de los gobernantes, en armonía con el derecho de participación democrática.
Sentencia T-1037 de 2010	Los accionantes en calidad de veedores ciudadanos, interponen la acción de tutela contra del municipio de Montenegro Quindío, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la igualdad, a la dignidad humana y a la vida.	Análisis del propósito de la Corte Constitucional para garantizar la participación ciudadana en todos los procesos determinantes, electorales y no electorales, que afecten o comprometan sus intereses
Sentencia T-637 de 2001	La Corte Constitucional se pronuncia sobre los Cabildos y foros cívicos: como preservación en democracia participativa y libertad de expresión.	Examen transversal con un mecanismo de participación de democracia indirecta.

1.6. Metodología Propuesta

El enfoque metodológico está centrado en el procedimiento cualitativo, con una orientación hacia la exploración, la descripción y el entendimiento de tres casos particulares, la Revocatoria del Mandato en Argentina, Perú y Ecuador y la transversalidad en el caso colombiano, con base en el análisis de datos, textos y estudios publicados.

En ese sentido, la investigación se plantea de carácter documental, con una serie de combinaciones de tipos de investigación exploratoria, descriptiva, y explicativa. La base del análisis fue documental a través de la investigación del libro de los autores Yanina Welp y Uwe SERDÜLT. (WELP & SERDÜLT, 2014), y Felipe Rey Salamanca (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015) y (REY SALAMANCA, Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, 2014), porque tratan el tema con grandes aportes a esta investigación, que no sería útil despreciarlos, por la fortaleza y autoridad de los argumentos.

Por otra parte, a través del empleo de herramientas cualitativas, se enunciaron y analizaron las normas aprobadas que tienen relevancia específica en la Revocatoria del Mandato

en Colombia y que se ven relacionadas con los procesos democráticos de la región, específicamente en los tres casos de estudio, que en el análisis lógico, busca establecer una interpretación de la norma en relación con el contexto en el cual se produjo, atendiendo al ambiente ideológico en fue generada, dentro de las particularidades sociales, culturales, económicas e históricas que la rodearon.

Con el fin de llegar a la interpretación de los resultados de una forma emergente, flexible, reflexiva se utiliza la presentación de datos e información general en cuadros que establecen una demarcación de tendencias que llevarán a determinar un estado del mecanismo de participación analizado.

Capítulo 2. La Revocatoria del Mandato

2.1. La Revocatoria al Mandato como figura

La Revocatoria del Mandato como figura tiene fundamento en las diversas instituciones democráticas que a continuación se describen:

El Programa de gobierno, es pues, el documento compromiso y uno de los instrumentos de planificación con que cuenta el/la aspirante a la alcaldía y que debe presentar a la comunidad en forma clara, ordenada y concertada, indicando lo que quiere desarrollar en el período de su administración como alcalde o alcaldesa. En el programa de gobierno se expresan los planteamientos del pacto social realizado entre el precandidato o la precandidata y la sociedad civil, la visión del desarrollo del municipio, las posibilidades y limitantes (filosofía política y plataforma ideológica) y las orientaciones o énfasis que dará en su período de gobierno a la solución de los problemas locales priorizados (objetivos), así como las acciones y mecanismos para concretar dichos propósitos (políticas y estrategias), previa consulta entre otros del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Departamental, los planes estratégicos subregionales, considerados como instrumentos de planificación de largo plazo. (GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, 2007, pág. 40)

Previo a la elección, el candidato realiza la Inscripción del programa de gobierno: que procede de la siguiente manera: 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 respectiva¹⁹, 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 comunicación²⁰. La inscripción se realiza en las diferentes sedes de la Registraduría de acuerdo con el calendario

¹⁹ La divulgación pública de los programas de gobierno como la propaganda electoral empleando espacios públicos y medios de comunicación social está reglamentado por medio de la Resolución 13331 del 11 de septiembre de 2014 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

²⁰ Ley 131 de 1994, artículo 3°.

electoral establecido, así como, las modificaciones por renuncia y no aceptación. (DNP, PNUD, 2015, pág. 21)

El ciudadano que participa en las elecciones, cuenta con el Voto programático: que indica que quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato²¹. No así para los miembros del congreso ni el presidente de la república, cuyo mandato es totalmente libre. (REY SALAMANCA, Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, 2014, pág. 94)

Por su parte, la gestión del mandatario electo se presenta a través del sistema de controles sobre la administración que realiza por medio de la *Accountability* o Rendición de Cuentas, que en una definición clara, “*Es la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, a la capacidad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas*”. (EBERHARDT, 2014, pág. 2)²²

En el campo de la doctrina, algunos autores han definido la Revocatoria del Mandato “... *como un mecanismo de democracia directa (MDD) susceptible de ser activado por la ciudadanía, para consultar en un referéndum vinculante sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa*” (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 19), mediante la recolección de firmas, como uno de los requerimientos.

En el mismo ámbito, otro autor determina la Revocatoria del Mandato como la principal técnica de garantía para el voto programático. (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. xvii)

Por su parte, la Revocatoria del Mandato Indirecta se inicia, no por la ciudadanía, sino por uno o varios miembros del órgano legislativo o a pedido del poder ejecutivo. Una vez que se vota y aprueba el proyecto de revocatoria, se llama a un referéndum vinculante para que la

²¹ Definición conforme a la Constitución Política, artículo 259.

²² En referencia al trabajo presentado en el XXII *Internacional Conference* de la *Latin American Studies Association*, Washington D. C., por Smulovitz, Catalina en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>.

ciudadanía decida la continuidad o no del funcionario o de los funcionarios públicos. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 169)

Como efecto de la revocatoria, la decisión del pueblo será obligatoria si 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 cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.²³

Acto seguido, efectuado 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. La revocatoria del mandato, surtido el trámite anterior, será de ejecución inmediata. 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.²⁴

2.2. Análisis de la Revocatoria del Mandato

En el modelo de democracia representativa, los países latinoamericanos el gobernante es elegido en forma directa, normalmente como representante de la nación, no como mandatario del pueblo a pesar de lo instituido en el principio de la soberanía popular. *“En la democracia representativa solo hay representantes, nunca mandatarios. Servidores públicos en un sentido figurado, esto es, no obligados a seguir las instrucciones de los ciudadanos ... El representado no manda, elige, El representante no cumple un mandato, cumple la ley”* (REY SALAMANCA, 2015, pág. 4). Se tiene entonces, la representación libre, en el juego de relaciones de poder.

²³ Según lo dispuesto por la Ley 1757 de 2015, artículo 41, literal e).

²⁴ Ley 131 de 1994, artículos 12, 13 y 14.

La representación libre, De acuerdo con Hobbes, la representación es absoluta, y el pacto conlleva al sometimiento de todos, en todo, ante el soberano, y se traslapa la identidad de éste sobre sus representados, así (REY SALAMANCA, 2015, págs. 5, 6):

“Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante).

Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres”.

Es así como, la representación libre muestra razonamientos a su favor, no obstante sus desventajas, *“es el único mecanismo apto para la toma de decisiones públicas en el estado moderno, por su tamaño y complejidad”*. Sumado a esto, los representantes requieren de la libertad para deliberar y poder respaldar una idea, aún contraria a la de sus votantes, sin perder de vista que están en el concierto nacional, no en su circunscripción electoral. (REY SALAMANCA, 2015, pág. 8).

En todo caso, en cita a John Stuart Mill, el autor relata que *“El gobierno representativo permite que todos participen, pero no que la mayoría ignorante domine a la minoría más educada”*, y enuncia las conclusiones a las que llegó Mill, en torno a la representación libre, como preámbulo del mandato representativo en la evolución jurídica del tema: (REY SALAMANCA, 2015, pág. 10).

- *“Primera conclusión: En el gobierno representativo no debe exigírsele a quien ostenta la calidad de representantes que asuman el compromiso formal de decidir en uno u otro sentido”.*
- *“Segunda conclusión: Quienes eligen tienen derecho a conocer las opiniones de los candidatos y a rechazar a aquellos que difieran de sus convicciones políticas más profundas”.*

- *“Tercera conclusión: Los representados, si reconocen la superioridad mental de su representante, deben admitir que este difiera de sus opiniones en aquellos asuntos que no comprometan sus convicciones políticas”.*

- *Cuarta y quinta conclusión: Los ciudadanos deben buscar representantes en cuyo juicio puedan confiar para que libremente obedezcan su propio criterio, y entre representantes así y otros que coincidan casi siempre con ellos, deben optar por los primeros”.*

En América Latina, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Panamá la adoptaron para el nivel nacional. Los tres primeros incluyen al Presidente y a todos los cargos electivos del Estado central. Perú, Argentina, Colombia y nuevamente Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia disponen de revocatoria a nivel subnacional y local.

2.2.1. Los tipos de representación.

El mandato representativo, cita el autor, que Kelsen partió del derecho civil, más específicamente del contrato civil de mandato, para indicar que la elección del representante, para todos los casos, “es una operación que convierte al elector en mandante y al elegido en mandatario. No obstante el anterior concepto, en referencia a Raymond Carré de Malberg, existen tres diferencias entre el representante y el mandatario del derecho privado, así: (REY SALAMANCA, 2015, pág. 16)

Tabla No. 2. Tipos de mandatario.

	Mandatario del derecho privado	Representante
Mandato	Puede ser siempre revocado por el mandante.	En el mandato público no existe posibilidad de revocación por los electores
Rendir cuentas	Responsable y obligado a ello	No es responsable ante sus electores, ni de su conducta política, ni de sus discursos, ni de sus votos.
Facultades	Las exclusivamente conferidas por el mandante.	Sometido al régimen del mandato imperativo.

Fuente: Información extraída de (REY SALAMANCA, 2015, pág. 16)

Así mismo, existen múltiples tipos de mandato, tipos de representación e instancias o formas de representación, en todo caso es deber que “... la promesa efectuada por el representante a sus representados en tiempo electoral tenga un efecto y una importancia claras

y reales, y no únicamente simbólica o retórica”. (REY SALAMANCA, Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, 2014, pág. 29)

La vinculación de los representantes con los representados se puede explicar a través de la combinación de variables que los representados siempre deberán hacer por sus representados: (REY SALAMANCA, Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, 2014, pág. 113) “... *Deberán perseguir el interés general. O los intereses de sus representados. O deberán satisfacer sus deseos. O cumplir las promesas que hayan hecho. O deberán cumplir las instrucciones de sus representados. O sus órdenes*”. En la siguiente tabla se destacan los aspectos más notables de estas características.

Tabla No. 3. Tipos de mandatos representativos.

Debate Mandato vs. Independencia	Tipo de Mandato	Tipo de Representación	Contenido del mandato	Sujeto a cargo	¿Los deseos son determinantes?	Intensidad del mandato
Independencia	Mandato libre en sentido estricto	Representación indicativa Representación libre	Interés general	Representante	No	Débil
Independencia	Mandato de intereses	Representación de intereses	Interés	Representante	No	Débil
Mandato	Mandato de deseos	Representación receptiva	Deseos	Representante	Si	Intermedia
Mandato	Mandato promisorio	Representación promisoria	Promesas	Representante- Representado	Si	Fuerte
Mandato	Mandato instructivo	Representación vinculada	Instrucciones	Representante- Representado	Si	Fuerte
Mandato	Mandato imperativo en sentido estricto	Representación vinculada	Órdenes	Representante	Si	Fuerte

Fuente: (REY SALAMANCA, Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, 2014, pág. 115)

Una vez efectuado el análisis preliminar, a continuación se presenta una breve reseña del mecanismo en estudio, para los tres países escogidos y finalmente Colombia.

2.3. Aspectos relevantes de la normatividad en Argentina, Perú y Ecuador que pueden ser aplicados

2.3.1. La Revocatoria al Mandato en Argentina.

2.3.1.1. Antecedentes.

Los mecanismos de democracia directa de consulta popular e iniciativa legislativa ciudadana exclusivamente, fueron vinculados con la reforma constitucional de 1994. La revocatoria del mandato como mecanismo de democracia directa no existe a nivel nacional, no así a nivel subnacional en donde 22 de las 23 provincias contienen el referéndum, la iniciativa legislativa, el veto popular, y/o la revocatoria popular del mandato (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 159) .

2.3.1.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en las provincias argentinas.

El ejercicio de la revocatoria del mandato en las provincias Argentinas se encuentra definido de la siguiente manera: el conjunto de ciudadanos dispuesto a utilizar este mecanismo de democracia directa de cualquier autoridad establecida mediante elección popular, debe indicar la exposición de motivos de la iniciativa y requiere reunir un porcentaje determinado de firmas del padrón electoral provincial²⁵ para que tenga lugar un referéndum vinculante y obligatorio, donde la ciudadanía decide la continuidad o la destitución de la autoridad en cuestión. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 161).

2.3.1.3. Contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

El mecanismo está provisto para seis provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, en donde se da una virtual falta de leyes regulatorias, sumado a elevadas exigencias que dan como resultado unas reducidas posibilidades de implementación del mecanismo.

El estado de implementación del mecanismo a nivel municipal es más promisorio, en razón a la pequeña dimensión de los distritos y la existencia del mecanismo en más municipios de 14 provincias, dentro de leyes orgánicas municipales y en las diferentes cartas orgánicas, aunque en la práctica es muy limitado. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 175).

A la par con el mecanismo de revocatoria del mandato, se ha tratado de vincular la figura del voto programático a nivel provincial, en Buenos Aires y Mendoza, son proyectos no sancionados como leyes, formulados con base en la reglamentación colombiana. "... Lo

²⁵ Se considera el padrón electoral o censo electoral, utilizado en las últimas elecciones de autoridades de la Ciudad o comunales, definido por la Cámara Nacional Electoral (CNE). Lo anterior, a manera de ejemplo, consignado en la Ley 357 de 30 de marzo de 2000, La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

establecen como un derecho político y a la vez como un mecanismo de participación, incluyen la revocatoria del mandato como su principal garantía y ordenan la representación y divulgación pública de los programas de gobierno”. (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 96).

2.3.1.4. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

Nuevamente se encuentra similitudes fundamentales en el procedimiento establecido para la revocatoria del mandato en las provincias Argentinas con las disposiciones de la legislación colombiana, así: (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 161)

“... el sector de la ciudadanía que esté interesada en solicitar la revocatoria de cualquier autoridad electa popularmente, debe fundamentar las razones por las cuales solicita la revocación y reunir un porcentaje determinado de adhesiones (firmas) del padrón electoral provincial para que se dé lugar a un referéndum vinculante y obligatorio, donde la ciudadanía decida la continuidad o la destitución de la autoridad en cuestión.

La siguiente tabla expone las principales características de esta institución. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 162)

Tabla No. 4. La regulación de la revocatoria del mandato en las provincias argentinas.

Provincias	Firmas exigido	Habil. P/ votar*	Firmas	% de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados
CABA	20%	2 511 197	502 239	Mayoría simple del padrón electoral	Causas atinentes al desempeño de las funciones.	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Corrientes	20%	699 791	139 958	Mayoría simple del padrón electoral	Causas atinentes al desempeño de las funciones.	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Chaco	10%	761 906	76 190	Mayoría simple del padrón electoral	Causales del juicio político**	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Chubut	20%	360 496	72 099	Mayoría simple votos válidos emitidos	***	***
La Rioja	20%	231 937	46 387	Mayoría simple del padrón electoral	Mal desempeño de sus funciones	***
Santiago del Estero	20%	601 490	120 298	Mayoría simple de los votos válidos y participación de más del 50% del padrón electoral	Causas atinentes al desempeño de las funciones.	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Tierra del Fuego	20%	1 00 096	20 019	***	***	No se aplica antes de cumplido el 50% del mandato

Fuente: Elaboración propia basada en las constituciones provinciales.

* Según los padrones electorales de las últimas elecciones a Diputados provinciales (Octubre 2012).

** Están sujetos a juicio político, por incapacidad física o mental sobreviniente, por mal desempeño o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo, por delito en el ejercicio de sus funciones o por delitos comunes, el gobernador, el vicegobernador (artículo 120).

*** No se menciona en la Constitución Provincial ni existe ley regulatoria

Fuente: Extraída de (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 162)

La regulación a nivel municipal está promovida desde la reforma constitucional de 1994. De esta manera, los artículos 5 y 123 indican que las constituciones provinciales deben reglamentar el alcance y contenido de la "... *autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo y económico – financiero, además de regular sus propios mecanismos de democracia directa. Es así como, de las 20 provincias que otorgan autonomía institucional a sus municipios, 14 incluyen la revocatoria del mandato a nivel municipal, bien sea en leyes orgánicas municipales y/o en las cartas orgánicas de las distintas localidades*". (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 165).

En el mismo ámbito de aplicación, los autores indican que las razones para la revocatoria con el deficiente desempeño de las funciones, y como complemento "*la comisión de delitos dolosos fuera del desempeño de las funciones*", en la ciudad de Belén y "*el incumplimiento injustificado de promesas electorales públicamente realizadas*"²⁶, en la ciudad de Ushuaia. Las causales son taxativas en las normas, como formalidad para la implementación del mecanismo, porque en la práctica no existe la designación de una autoridad que verifique o

²⁶ Es un acercamiento a la definición de voto programático.

juzgue la objetividad de las causas. Tampoco le es posible al juez o tribunal electoral encargado de controlar las firmas, tal verificación. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 167)

Aquí es importante citar como requisito interesante y novedoso para las legislaciones, la exigencia de una fianza en las provincias de Corrientes y Chubut para cobijar los gastos del procedimiento electoral en caso de tener como resultado una revocatoria fallida. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 169).

Existe la revocatoria del mandato indirecta, que en contraposición a la revocatoria popular del mandato, que se inicia por la ciudadanía con la recolección de firmas, es importante mencionar la revocatoria del mandato “indirecta”. Esta se inicia por uno o varios miembros del órgano legislativo o a pedido del poder ejecutivo. *“Una vez que se vota y aprueba el proyecto de revocatoria, se llama a un referéndum vinculante para que la ciudadanía decida la continuidad o no del funcionario o de los funcionarios públicos”*. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 169)

2.3.1.5. Razones de la revocatoria.

Las razones aducidas en todas las constituciones provinciales hacen referencia a que la revocatoria se aplica a los cargos de elección popular, y las causales se asocian principalmente con el deficiente desempeño de las funciones, solo en Chaco se establece que las causas son *“las previstas para el juicio político”* Del otro lado, el ciudadano debe fundamentar la referida revocatoria, según lo dispuesto en todas la legislación argentina dentro del ámbito provincial y municipal, pero no exige pruebas que los fundamenten. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 164)

2.3.1.6. Casos particulares.

Las iniciativas y puestas en práctica a nivel municipal para activar los mecanismos de revocatoria del mandato se clasifican en dos alternativas: los procesos iniciados por medio de la recolección de firmas y los que han sido impulsados por uno o varios concejales desde el concejo deliberante u órgano legislativo de las municipalidades.

Como ejemplo de casos en los que un mecanismo de revocatoria del mandato popular se pudo completar, tuvieron lugar en las localidades de Deán Funes de 20.164 habitantes y Villa Ascasubi con 2.081 habitantes, en el año 2011, es decir, un bajo número de ciudadanos, como

variable definitiva para éxito en la implementación del mecanismo. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 172).

Un ejemplo del segundo caso, por recolección de firmas, se tiene que el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, definido como un Distrito de gran tamaño, intentó promover su propia revocatoria al mandato en 2005, en una situación de profunda crisis de gobierno y un vehemente rechazo de los ciudadanos. Este Distrito exige un 20% de firmas del padrón electoral, que asciende a 500.000 rúbricas, y asumiendo que se reúnan, se requiere el 50% más 1% de votos del padrón electoral por el sí. El mismo promotor declaró el fracaso del mecanismo, en razón al tamaño del padrón electoral. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 163-164).

2.3.2. La Revocatoria al Mandato en Perú

2.3.2.1. Antecedentes.

En 1980, con la transición democrática, después de doce años de gobierno militar, se eligió, para un segundo periodo, al arquitecto Belaunde Terry (1980-1985). Una vez iniciado el primer año de mandato se convocaron y realizaron elecciones municipales para obtener el poder local en el territorio nacional que se han repetido, sin interrupción alguna. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 35).

El referendo revocatorio en Perú se introduce en la Constitución de 1993 dentro del marco de referencia de decadencia de ciertas instituciones políticas centrales de la democracia representativa, que degeneró en un *“fuerte sentimiento antipartidista desarrollado durante un gobierno de claro componente autoritario, como el de Alberto Fujimori”* (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 31).

2.3.2.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en Perú.

Los aspectos importantes que definen el ejercicio de la revocatoria en el Perú, son las firmas de adhesión, 25% del padrón electoral de la circunscripción, hasta un máximo 400.000;

solicitud fundamentada pero no probada; pluralidad de la revocatoria²⁷; umbral de la revocatoria²⁸; las nuevas elecciones municipales. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 12 - 16).

2.3.2.3. Contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

En esta nación existe la revocatoria del mandato, pero no el voto programático, y de acuerdo con el autor en cita, *"Distintas voces de la sociedad civil y en los medios de comunicación han reclamado que se establezca"* (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 98), con el fin de resaltar la importancia de conectar los a los candidatos y los ciudadanos por medio del voto por planes de gobierno bien elaborados y cuantificables, de manera similar como ocurre en Colombia con los planes de desarrollo o de metas de los funcionarios electos.

Durante los años de aplicación del mecanismo, las circunscripciones electorales pequeñas, menores a cinco mil habitantes, han hecho uso con mayor frecuencia, que a juicio de los autores, el mecanismo se ha utilizado como herramienta con respaldo ciudadano, pero con un sentido revanchista en el campo electoral, como candidatos perdedores en las justas electorales que dieron paso al gobierno sometido a consulta. *"Es así que, el someter el cargo de una autoridad a consulta, puede servir al promotor o a quien representa, para postularse como una posible opción de gobierno y cambio"*. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 32-33),

2.3.2.4. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

Una vez aprobada la nueva Constitución, se proclamó la Ley 26300 de 1994, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que contempla los mecanismos de participación (iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales) y de control ciudadano (Revocatoria de Autoridades, artículos 20 al 30, Remoción de Autoridades, Demanda de Rendición de Cuentas). (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 11).

²⁷ A los que tienen funciones ejecutivas y normativas y de fiscalización y como consecuencia de esta manera de direccionar la norma, se cuenta con 1.273 regidores a quienes ha procedido la interrupción del mandato.

²⁸ La mitad más uno de los votos válidos, como primera interpretación. En una segunda interpretación se asumió que el umbral era el padrón electoral. En últimas, se optó por la primera opción.

El referéndum revocatorio se aplica al nivel subnacional²⁹ a autoridades municipales y seguidamente, regionales (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 10) y se activa con el 25% de firmas del electorado, con un máximo de 400 mil. Lima, es la única afectada por este límite, pues 400 mil firmas representaban el 6,7% del padrón electoral de 2011. Los cargos de las autoridades solo pueden ser sometidos a revocatoria una vez durante el periodo de gobierno, durante el segundo o tercer año de gestión. El referendo es individual y si se revoca a más de un tercio de las autoridades del concejo, se convoca a nuevas elecciones municipales. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 32).

De acuerdo con los datos disponibles, el Perú posee el record del mayor número de revocatorias, en razón al juego de reglas de la normatividad, con incentivos a favor de la revocatoria. Es así como, las Nuevas Elecciones Municipales (NEM)³⁰, *“se convirtieron en los incentivos que inducen a la gran mayoría de las revocatorias del mandato, con el fin de adelantar las elecciones y lograr alcanzar el municipio, allí donde no se triunfó en las elecciones municipales ordinarias”*. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 28)

2.3.1.5. Razones de la revocatoria.

Más del 75% de los peruanos consideran favorable el mecanismo, en razón a que lo estiman necesario cuando se da un alto nivel de ineficiencia, actos de corrupción, abuso de poder y hasta por no estar de acuerdo con las ideas de la autoridad. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 7). Este porcentaje no disminuye, aun teniendo en cuenta el alto crecimiento y mejora de los indicadores económicos del país.

No obstante lo anterior, aquí es importante mencionar que las funciones del alcalde y el presidente regional se encuentran circunscritas a la gestión de gobierno, y el ejercicio de los concejales o regidores del municipio y los consejeros regionales tienen funciones normativas y fiscalizadoras. Hecha la diferencia, es importante indicar que las razones para la revocatoria atienden a las funciones de los cargos.

²⁹ Compuesto por gobiernos regionales y locales, con 25 gobiernos regionales, 195 municipios provinciales y 1 639 municipios distritales.

³⁰ De acuerdo con: el numeral 5), artículo 118 de la Constitución Política del Perú, la Ley 26300; Ley de los Derechos de Participación y Control ciudadanos; la Ley 26859, Ley Orgánica de Ejecuciones y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.

2.3.1.6. Casos particulares.

Los habitantes de Lima ascienden a un poco más de nueve millones y aproximadamente seis millones y medio son electores que representan a Lima Metropolitana, son el 30% del padrón electoral total de 2011. 43 distritos forman parte de la provincia de Lima.

En el primer referéndum revocatorio en Lima Metropolitana, realizado en 1997, los concejos municipales distritales sometidos a consulta, fueron Punta Negra y Santa Rosa. Solo en uno de ellos se logró revocar a su alcalde. En los referendos revocatorios posteriores, los distritos de Punta Hermosa (2001), Pucusana (2004 y 2012), Santa Rosa (2008), Ancón (2009) y San Bartolo (2012), fueron parte de este proceso, cuya característica común es su limitada extensión geográfica, el reducido número de electores y el hecho de estar ubicados en la zona de balnearios de Lima. La característica de población reducida, es común con los antecedentes revocatorios observados en el resto país, en donde fueron exitosos, en muchas ocasiones por lograr el objetivo. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 33 - 34)

A continuación se describe la consulta popular de revocatoria a la que fue sometida la alcaldesa de Lima Susana Villamarín, junto al Concejo Municipal, en el inicio del segundo año de mandato, en 2013. La experiencia fue notable por dos variables importantes: por el tipo de autoridad, de enorme trascendencia y la relevancia política y económica de la provincia. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 31).

Susana Villarín ganó la alcaldía de Lima con los votos equivalentes al 38.4% de los votos válidos³¹. Mientras que Lourdes Flores, su principal contrincante, obtuvo el equivalente al 37.6% de los votos válidos, con una diferencia de tan solo el 0.83 % de los votos válidos. La victoria fue ajustada y la alcaldesa electa ganó la oposición de un conjunto de actores y medios de comunicación. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 40 - 41).

Sumado a lo anterior (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 44), se tiene que en el ejercicio de sus funciones, no publicitar o publicitar poco sus obras, tuvo como consecuencia que éstas no se conocieran y, por lo tanto, ser acusada de no hacer nada por la ciudad. Según la encuesta

³¹ Un 62% de electores no votó por Susana Villarín, sin que necesariamente sea un requisito para la implementación del mecanismo de revocatoria.

realizada, se registraba una intensión favorable de la población de Lima a la revocación de un 60%, por motivos como, “la falta de ideas”, “la ineficiencia”, “un mal equipo de trabajo” y o “falta de obras”.

La solicitud de Consulta Popular Revocatoria prosperó para los cuarenta miembros del municipio y señalaba como única causal y de manera genérica: “por ineficiencia de desempeño de sus funciones” (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 47), sin que a juicio de los autores, “... En la realidad, contra lo que mucho se comentaba, el primer año de gestión de la alcaldesa Susana Villarán, no fue distinto ni peor que anteriores gestiones de gobierno municipal (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 51),

La Alcaldesa no fue revocada, obtuvo el 51,7% de votos a su favor. Del resultado se puede inferir que un sector del electorado decidió que, si bien no aprobaba la gestión de Susana Villarán, se basó en la idea de que las cosas empeorarían si esta era revocada. En contraposición a este resultado, 20 de los 21 regidores de la fuerza política de la Alcaldesa, fueron revocados, con las consiguientes consecuencias políticas para el ejercicio de su mandato. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 53 - 54),

2.3.3. La Revocatoria al Mandato en Ecuador.

2.3.3.1. Antecedentes.

La sociedad civil desató un creciente interés en la democracia participativa, para intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones, más específicamente, en la evaluación de la gestión de las autoridades públicas, entre 1997 y 2005 (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 83), interés que influyó en la evolución normativa de la revocatoria del mandato. No obstante que la revocatoria se introdujo en la Constitución Política Ecuatoriana en 1998, ésta no se ejerció en más de una década, debido a la complejidad de los procedimientos y los altos requisitos.

Posteriormente, la reforma a la Constitución en 2008, que incluyó la reducción de requisitos, trajo como resultado que la revocatoria del mandato se convirtiera en el mecanismo de participación ciudadana de mayor utilización en el país. Como consecuencia, se tiene una nueva modificación a la Constitución, en el 2011, promovida por los actores afectados. De esta

manera se da permisiones o limitaciones en la expansión del mecanismo, originadas por las presiones de la sociedad civil de un lado y político-partidistas del otro. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 84).

2.3.3.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en Ecuador, contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

Los aspectos importantes que definen el ejercicio de la revocatoria en Ecuador, fueron cambiantes y estuvieron asociados al contexto político para su aplicación.

La propagación de instituciones de participación ciudadana fue la respuesta a la necesidad de poner en marcha herramientas para complementar el desempeño de la democracia representativa en Ecuador, en el contexto existente con la remoción del presidente Abdalá Bucaram, que aunque no se efectuó dentro del marco de garantías constitucionales, sí contó con el patrocinio de la mayoría de los ecuatorianos para la revocatoria y la convocatoria a una asamblea constituyente. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 85).

De acuerdo con lo anotado anteriormente, la revocatoria no se ejerció en más de una década, desde la reforma a la Constitución de 1998, debido a la complejidad de los procedimientos y los altos requisitos. No obstante, los ecuatorianos propiciaron dos destituciones presidenciales: las de Jamil Mahuad Witt, en 2000, y Lucio Gutiérrez, en 2005, pese a estar normada para autoridades como prefectos, alcaldes y diputados. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 86).

Posteriormente, la reforma a la Constitución en 2008, que incluyó la reducción de requisitos, trajo como resultado que la revocatoria del mandato se convirtiera en el mecanismo de participación ciudadana de mayor utilización en el país.

Como consecuencia de la proliferación de revocatorias, se tiene una nueva modificación a la Constitución, en el 2011, promovida por los actores afectados. De esta manera se dan concesiones o limitaciones en la expansión del mecanismo, originadas por las presiones de la sociedad civil de un lado y político-partidistas del otro. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 86).

2.3.3.3. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

Las normas³² contentivas de la revocatoria muestran criterios determinantes para poner en marcha el mecanismo este de control ciudadano: “las causales para solicitar una revocatoria, los porcentajes de firmas de respaldo y de participación electoral requeridos, y el proceso de admisibilidad. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 90).

La constituyente de 1998 demandaba del 30% de firmas de respaldo de los inscritos en el padrón electoral y que hubiesen votado en el proceso electoral en que la autoridad fue electa. La votación debía corresponder a la mayoría absoluta para tener éxito. Como consecuencia, no hubo solicitudes ni se revocó ninguna autoridad. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 92).

Con la Constitución de 2008 se produjo la reducción del 30% al 10% de firmas de respaldo para acceder a la revocación, y el 15% para revocar al presidente de la república, y el incremento del plazo a 180 días para recolectar las firmas. Como resultado, se dio el aumento del número de solicitudes de activación del mecanismo a partir del 2010. *“Desde 2008, la participación electoral para aprobar un plebiscito revocatorio para cualquier autoridad requiere de la mayoría de los votos válidos, con excepción del presidente de la república, cuya remoción requiere de la mayoría absoluta de los votantes para ser destituido”*. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 92).

La siguiente tabla, establece la comparación de los requisitos exigidos constitucionalmente, para activar la revocatoria del mandato. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 94).

³² Art. 111 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. Art. 50 del Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato (R.O. 366, 11-VII-2001).

Tabla No. 5. Comparación Constitución 1998 y Constitución 2008.

	Constitución 1998 Artículos 26, 109-113	Constitución 2008 Artículos 105-107
¿A quién?	Alcaldes, prefectos, diputados	Todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la república
Causales	Actos de corrupción con sentencia. Incumplimiento del plan de trabajo validados por el Tribunal Contencioso Electoral.	Ninguna
Umbral de firmas de respaldo	30% de los inscritos en el registro electoral de la circunscripción territorial a la que pertenece la autoridad a quien se pretende revocar el mandato	Para el presidente el 15% de inscritos en el registro electoral. Para autoridades locales el 10% de los inscritos en el registro electoral.
Umbral de participación electoral	El voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes	Presidente – mayoría absoluta de votantes. Autoridades – mayoría Absoluta votos válidos
Cuándo revocar el mandato?	Luego del primer año y antes del último del periodo para el cual fue elegido	Luego del primer año y antes del último del periodo para el cual fue elegido
Procedimiento de Convocatoria a revocatoria	En 10 días luego de la verificación de las causales; y en los siguientes 30 días de la convocatoria para elecciones	En 15 días luego de la verificación de firmas; y en los siguientes 60 días de la convocatoria para elecciones

Fuente: Información tomada de (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 94).

Finalmente, se produjeron reajustes normativos en 2011, que una vez más volvieron a cambiar las condiciones, modificaciones promovidas por los actores afectados³³, originadas por las presiones político-partidistas. La comparación de las reformas al mecanismo se muestra en la siguiente tabla. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 97).

³³ El secretario general de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

Tabla No. 6. Comparación de las reformas a la revocatoria del mandato.

	Código de la Democracia, y Ley de Participación Ciudadana Inicialmente	Reformas Mayo 2011
Causales	Ninguna	Incumplimiento del plan de trabajo
Requisitos de Admisión	El proponente debía estar: en goce de los derechos políticos	Comprobar la identidad del proponente, Estar empadronado en la circunscripción electoral de la autoridad a la que pretende revocar Demostrar no encontrarse acusado en alguna de las causales que lo inhabiliten, Exponer los motivos por los cuales se solicita la revocatoria; y, Proponer una sola vez la solicitud para una misma autoridad
Proceso de Admisión	Ninguno	Previa revisión del Consejo Nacional Electoral, de los requisitos de admisibilidad
Firmas de Respaldo	Porcentaje establecido de acuerdo a la autoridad a ser revocada	Porcentaje establecido de acuerdo a la autoridad a ser revocada; y, a la circunscripción territorial. Los porcentajes varían desde 10% en circunscripciones de 300 000, al 25% en circunscripciones de 5 000
Plazos para recolección de firmas de respaldo	Plazo de 180 días desde el día en que se entrega el formulario	Plazo establecido de acuerdo al tipo autoridad y a la circunscripción electoral, y oscila desde 60 días hasta 180 días.
Convocatoria	15 días después de la verificación de firmas	15 días después de la verificación de firmas
Intervención de la autoridad a ser revocada	En la campaña electoral	Impugnando la solicitud de revocatoria en admisibilidad; y, campaña electoral

Fuente: Información tomada de: (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 97).

2.3.3.4. Razones de la revocatoria.

Las razones mínimas y suficientes que provocan la activación del mecanismo de revocatoria, pueden resumirse en la pérdida de legitimidad de los representantes por el inadecuado desempeño en el cargo público. No obstante, en su primera introducción legal y constitucional de 1998, fueron establecidos como exigencias para desatar el mecanismo “los

*actos de corrupción*³⁴, o el incumplimiento injustificado del plan de gobierno registrado durante la campaña³⁵. Por lo anterior, desde 1998 hasta 2008, “el proceso revocatorio quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral, y de la eficacia del poder judicial. Esto explica que durante más de una década la revocatoria del mandato se mantuviera inactiva”. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 91).

Posteriormente, como consecuencia de las frecuentes crisis y protestas de la década de dos mil, el texto de la Constitución Política incorporó un cambio sustancial en las causales de revocatoria, en 2008, con base en los derechos de participación ciudadana, los gobernantes deben sujetarse a los criterios de sus votantes, entonces no se exige otra causa más que la pérdida de confianza de los electores para activar el mecanismo. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 91).

2.3.3.5. Resultados de las revocatorias.

Con anterioridad a las reformas de 2011, los procesos de revocatoria se encaminaron en su mayoría en contra de autoridades locales: alcaldes, presidentes y vocales de juntas parroquiales, concejales urbanos y rurales, en un total de 78 procesos revocatorios ejecutados desde diciembre 2010 hasta julio de 2011. Solo el 37% de los mandatarios fueron destituidos de sus cargos. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 99).

En el ámbito municipal, los alcaldes acogieron 17 procesos revocatorios, el 65% fue confirmado en su cargo. Los concejales tuvieron datos similares, 23, con una confirmación de 61%. En forma similar, a nivel parroquial, se realizaron 30 procesos para revocar a los vocales de las juntas parroquiales, solo el 10% fue exitoso. A nivel nacional se dieron iniciativas de revocatoria presidencial a Rafael Correa Delgado. La aceptación de las solicitudes quedó inconclusa en razón a que sobrepasaron los plazos estipulados para la recolección de firmas, y los procesos quedaron archivados. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 101).

No se registran revocatorias exitosas, posteriores a la reformulaciones jurídicas de 2011. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 103).

³⁴ Para los casos de corrupción era requisito aportar la sentencia ejecutoriada previa, que así lo determinaba. De cualquier forma, el funcionario condenado perdía el derecho de ejercer el cargo, situación que hacía inoficioso el proceso revocatorio.

³⁵ El Tribunal Supremo Electoral era el ente encargado de determinar el incumplimiento del plan, para luego desatar el mecanismo de la revocatoria.

2.3.4. La Revocatoria al Mandato en Colombia

2.3.4.1. Antecedentes.

La democracia colombiana venía siendo una de las más estables de la región, hasta los años noventa, en contraste con los gobiernos militares y la falta de elecciones en gran número de países latinoamericanos. No obstante lo anterior, los acuerdos bipartidistas del Frente Nacional llevaron a una crisis del régimen político, a mediados de los años ochenta, *“que solo podía ser superada por la apertura del Estado a la voz ciudadana y la inclusión de la misma en la discusión de los asuntos públicos”*. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 58).

Los partidos tradicionales, conocedores de esta situación y con el apoyo de algunos movimientos sociales y estudiantiles, generaron los hechos que finalizaron con la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1991, que amplió y cambió el ordenamiento jurídico-electoral y dio inicio a una gran variedad de mecanismos de participación que situaron a Colombia en la vanguardia de los procesos democratizadores y re-democratizadores de fin de siglo. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 58 - 59).

Es evidente que a partir de la Constitución Política de 1991, en Colombia se pasó de una democracia representativa a una participativa, a través de cambios relevantes en el sistema y régimen político colombianos, con la posibilidad de elegir mediante el voto popular a autoridades subnacionales como gobernadores, juntas administradoras locales o comunales, consejos juveniles y jueces de paz. De la misma forma, los ciudadanos acceden a la conformación, ejercicio y control del poder político a través de los mecanismos de la democracia participativa, como pilares fundamentales del naciente sistema político, entre ellos, la revocatoria del mandato, inicialmente para todos los cargos de elección popular, aunque extrañamente, solo se acogió para alcaldes y gobernadores. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 57).

2.3.4.2. Rasgos que definen la revocatoria del mandato.

La Ley 134 de 1994 define y reglamenta el mecanismo de la revocatoria del mandato³⁶, especifica la revocatoria del mandato como “un acto político por medio del cual los ciudadanos

³⁶ Ver página la 10 de este documento.

dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o un alcalde". Su aplicación está directamente relacionada con el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario; b) presentar, ante la Registraduría respectiva, la solicitud de convocatoria, sustentando la motivación correspondiente y los porcentajes requeridos de apoyos³⁷. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 60).

2.3.4.3. Contexto y campo para la aplicación del mecanismo.

Con respecto a la aplicación del mecanismo, la Ley 134, en el artículo 65 especifica que *"el formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan"* y estas podrán ser: *"por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno"*. La Ley 1757 de 2015 hace referencia a la exposición de motivos que sustenta la propuesta, como razones que la fundamentan y el incumplimiento al que se refiere está íntimamente relacionado con el voto programático³⁸, a través del cual, los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que presentó al momento de su inscripción como candidato. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 60).

De acuerdo con la revisión de estudios, de la opinión de los expertos y los comentarios de algunos implicados, la autora deduce que las críticas a implementación del mecanismo de la revocatoria tienen como foco cuatro limitaciones puntuales: *"primera, la reglamentación y los requisitos excesivos; segunda, la falta o inoperancia de las garantías para los promotores; tercera, el desconocimiento y falta de información de la ciudadanía; cuarta, la desconfianza, desinterés o indiferencia frente a las instituciones en general y a los mecanismos de participación, en particular"*. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 62).

Aunque es necesario poner presente que la abstención, ausentismo o desidia continúa siendo característica predominante de las elecciones en Colombia y en el caso de los resultados electorales de revocatoria, su promedio no está por encima del 47% de la participación registrada

³⁷ Firmas que respalden la convocatoria.

³⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 259: "Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático".

en las votaciones en las que se eligieron a los mandatarios³⁹. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 71).

2.3.4.4. La regulación normativa, desarrollo y las reglas del juego.

La Ley 134 de 1994 define y reglamenta el mecanismo de la revocatoria del mandato, fue modificada por la Ley 741 de 2002, y más recientemente por la Ley 1757 de 2015. A continuación se muestran los cambios en la normatividad de la revocatoria del mandato, en la tabla siguiente.

³⁹ De acuerdo con la cita efectuada por la autora, de la Misión de Observación Electoral, MOE, de 2012, en la página 37.

Tabla No. 7. Cambios en la reglamentación de la revocatoria del mandato.

Ley 134 de 1994	Ley 741 de 2002	Ley 1757 de 2015
Art. 64. Procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. Art. 10 y 64: para ser promotor... se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral....”	Art. 1, numeral 1. ... respectivo alcalde o gobernador ... 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	Art. 6, Par. 1. 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.
Art. 64, inc. 1... Se requiere un número de ciudadanos no inferior al 40% del total devotos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario (expresado en firmas) Solo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente	Art. 1 numeral 2° 40% de total de los votos que obtuvo el elegido. En la Sentencia C-179 de 2002; consideró no válido limitar el derecho de participación y lo amplió a toda la ciudadanía para ejercer el control político.	Art. 9, lit. e). Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.
Art. 64, parág. Corresponde a la RNEC certificar que las cédulas de quienes firman, sean de ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones (de uno a dos meses).	Corresponde a la RNEC cotejar que quienes apoyan la revocatoria mediante firmas, pertenezca al censo electoral respectivo.	Art. 15. ... el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos...
Art. 65. La solicitud debe contener las razones que fundamentan la insatisfacción ciudadana o el incumplimiento del programa de gobierno.	Art. 1 numeral 2. Mediar por escrito mediante un memorial que suscriban los ciudadanos.	Art. 6.... diligenciar un formulario, diseñado por la RNEC, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información: c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta.
Art. 67. Se convocará a la votación de la revocatoria dentro de un plazo no superior a dos meses contados a partir de la certificación de la Registraduría.		Art. 33, lit. b) deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría;
Art. 69. Aprobación revocatoria. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes: 1. 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. 2. 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. 3. Y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.	Art. 2: Se requiere un umbral de participación, No inferior (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Y al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria.	Art. 41, lit. e) e). En la Revocatoria del Mandato 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 cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

En concordancia con la limitación del uso del mecanismo de revocatoria, relacionada con una reglamentación y requisitos excesivos, cita la autora que el estudio de la Misión de Observación Electoral, MOE, en su informe de 2012 recoge, sistematiza, compara y analiza la teoría frente a la práctica de la revocatoria durante casi cuatro lustros y llega a las siguientes conclusiones sugestivas: (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 62).

“Por un lado, transcurridos ocho años (1994-2002) desde su reglamentación, de las 34 iniciativas presentadas antes de la reforma de 2002, 11 llegaron a etapa de votación de la revocatoria, pero ninguna con el apoyo suficiente para revocar al mandatario en cuestión. Hecho que motivó la reforma de la Ley en 2002, eliminándose el primer paso, que consistía en recolectar el 5 por mil de firmas del censo electoral respectivo para poder inscribir oficialmente la revocatoria, y se cambiaron las características de los apoyos (por detalles véase el Anexo No. 1); y se redujeron los umbrales de participación del censo electoral respectivo. Como consecuencia de esto, el número de intentos se incrementó en un 182% (entre el 2002 y mediados de 2012 se presentaron 96 iniciativas), pero solo 21 lograron superar la primera etapa del proceso, y ninguno prosperó⁴⁰”.

Tabla No. 8. Revocatoria del mandato de alcaldes antes y después de junio de 2002.

	Etapas	Número	Porcentaje
Antes de 2002	Presentadas	34	33%
	Cumplieron con firmas y llegaron a votación. Ninguna prosperó	11	
De 2002 a 2012	Presentadas	96	22%
	Cumplieron con firmas y llegaron a votación. Ninguna prosperó	21	
En 2013	Presuntos intentos a enero 2013	39	Según informes de prensa
	Presentadas oficialmente a julio 2013 y en proceso de evaluación	22	Ante la Registraduría respectiva
	No certificadas (I etapa)	9	41%. (Por validez de # firmas)
	En revisión y / o recursos apelación reposición	11	50%
	Termino proceso y no hubo revocatoria por umbral	1	4,5%
	Notificadas para votación (25/08/13)	1	

Fuente: MOE, 2012: 28, complementada con información hasta julio 18 de 2013, en cursiva. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 63).

2.3.4.5. Razones de la revocatoria.

Los promotores de las propuestas de revocatoria del mandato se fundamentan usualmente, en su percepción en torno a la inconformidad de los habitantes del Municipio o Distrito, frente a la falta de gestión en los campos de salud, seguridad, educación, movilidad, etc., igualmente, en el estado de la malla vial, la inseguridad, el alto nivel de desempleo, el

⁴⁰ “En Ecuador se observó también como se incrementan los intentos una vez que se disminuyen las condiciones”

abandono de la zona rural y la corrupción administrativa o la “insatisfacción generalizada”. Áreas comunes, fundamentales, habituales y propios de la inmensa mayoría de los municipios del país. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 73).

Otro de los motivos que impulsan las revocatorias, es la proximidad de los años electorales, los intentos por revocar alcaldes y gobernadores aumentan en los años preelectorales, y en gran medida, los promotores del mecanismo son, por regla general, los contrincantes que han perdido frente al mandatario en ejercicio. (WELP & SERDÜLT, 2014, págs. 69, 74).

De otra parte, se ha definido el mecanismo de la revocatoria como estéril, en razón a *“que de las 134 iniciativas que se promovieron entre 1996 a 2012 no se obtuvo ninguna revocatoria. Sin embargo, en un gran número de casos existían causas más que suficientes para revocarlos, hecho que se constata con las innumerables destituciones que se han efectuado a través de órganos de control como la Procuraduría General de la Nación”*. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 61).

Este número reviste gran importancia, de acuerdo a la cita de la autora (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 61):

“... la Procuraduría ha destituido a 780 alcaldes y a 71 gobernadores entre 1999 y 2012. Para julio de 2011 la Procuraduría había sancionado a más de trescientos alcaldes, mientras entre enero de 2009 y abril de 2012 fueron sancionados o condenados diez gobernadores y seis ex gobernadores. Aunque muchos de los sancionados e inhabilitados lo han sido por desconocimiento o mala asesoría en el manejo de las normas o por participación indebida en política, muchos lo han sido por corrupción y malos manejos (el 40%, según la Procuraduría) ”.

2.3.4.6. Casos particulares.

En Bogotá, Distrito Capital, desde 1994, los casos de intento de revocatoria más notorios han sido dos, Peñalosa, elegido para su primer mandato 1997-2000, y más recientemente, Petro. En el primer caso se recogieron las firmas sin dificultad, el alcalde padecía de un descrédito notable y eran muchos los activistas interesados, entre ellos los vendedores

ambulantes. De cualquier forma, las firmas no cumplieron con los requisitos, según el informe de la Registraduría y no se llegó a la convocatoria a las urnas⁴¹. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 67).

Tomando como ejemplo el caso de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego⁴², fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá, el 30 de octubre de 2011.

El representante por Bogotá Miguel Gómez Martínez dio inició a la campaña revocatoria del mandato del Alcalde Petro, el 2 de enero de 2013 ante la Registraduría Distrital. Así mismo, se hicieron manifiestas otros 39 intentos por revocar los mandatarios de 39 municipios, en congruencia con lo dicho anteriormente, los intentos por revocar mandatarios se incrementan en los años preelectorales. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 69).

Las firmas o apoyos para la revocatoria fueron radicados en la Registraduría Distrital, el 18 de abril de 2013, entidad que determinó la validez de 56,6% de las firmas, en el plazo establecido de dos meses, en un número superior al mínimo requerido. Paralelamente, se debe tener presente que en el caso de las votaciones de revocatoria, su promedio no supera el 47% de la participación registrada en las votaciones en las que se eligieron a los mandatarios. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 71).

En lo atinente al plan de gobierno de Petro, de acuerdo con la cita que trae a colación la autora del columnista Antonio Caballero⁴³, se puede decir que “no sería correcto atacarlo ya que aboga por objetivos loables, que hasta el momento ha ido implementando”. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 72).

La autora también especifica lo siguiente:

⁴¹ Bajo la lupa de la Ley 134 de 1994, que requería el 5 por mil de apoyos para dar inicio al proceso revocatorio y subsecuentemente, obtener el 40% de firmas exclusivamente de los ciudadanos que votaron en la elección.

⁴² Economista de 52 años, formó parte del M-19 en los años 80, movimiento que tuvo origen en el fraude electoral por la presidencia, del 19 abril de 1970, en los cuales se favoreció al conservador Misael Pastrana en perjuicio del candidato de la Alianza Nacional Popular (Anapo), Gustavo Rojas Pinilla. En marzo de 1990 se firma la paz con el M-19 y Petro cambia su rumbo hacia la política. Fue representante a la Cámara durante los períodos 1991 a 1994, 1998 a 2002 y de éste último a 2006, además de senador durante los años 2006 a 2010.

⁴³ De fecha 12 de enero de 2013

“Petro es estigmatizado por haber militado en el M-19, y los sectores más conservadores lo tachan de populista por sus políticas como el mínimo vital de agua, su iniciativa en marcha para la recuperación del “Bronx”⁴⁴ y la prohibición de las corridas de toros en la Santamaría, entre otras. Pero como afirman académicos, intelectuales y artistas que salieron a la defensa de Petro, a través de un manifiesto firmado por cientos de ellos: “lo que ha desatado las iras de esta derecha, así como de neoliberales dogmáticos es la gestión de Gustavo Petro como Congresista quien, durante años hizo denuncias de corrupción pública y criminalidad política, basadas siempre en investigaciones serias y objetivas, que no pudieron ser refutadas” (Espectador, julio 07 2013). Pág. 72. (WELP & SERDÜLT, 2014, pág. 72).

2.4. El diseño institucional de la revocatoria del mandato

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las principales variables que definen la revocatoria del mandato en los cuatro países de América Latina, anteriormente estudiados, conforme a características como: autoridades revocables, causales, período en que se puede activar, firmas, tiempo, umbral, mayoría requerida, si la autoridad es revocada y función del organismo electoral.

⁴⁴ “Término con el que se le denomina a los lugares menos seguros de la ciudad, caracterizados por el suministro de drogas, habitantes de la calle y delincuencia común”.

Tabla No. 9. El Diseño institucional de la revocatoria del mandato.

País	Autoridades revocables	Causales	Período en que se puede activar	Firmas	Tiempo	Umbral de participación	Mayoría requerida	Si la autoridad es revocada	Función del organismo electoral
Argentina	Alcaldes, concejales, gobernadores	Predomina la insatisfacción	Variable	Entre 10 y 25%	Variable	Variable	Variable	Se convoca a elecciones/ asumen los suplentes	Control de legalidad
Perú	Alcaldes, gobernadores, regidores	Debe estar fundamentada pero no requiere ser probada	Después del primer año y antes del último	25%	Ilimitado	50%+1	Mitad más uno de los votos válidos (desde 2005)	Asumen los suplentes o se convoca a elecciones	Control de legalidad
Ecuador	Toda autoridad Electa	Incumplimiento del plan de campaña; inobservancia disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de sus funciones y obligaciones	Después del primer año y antes del último	Entre 10% y 25% (s/ el tamaño del distrito)	Entre 60 y 180 días	No se establece	Mayoría absoluta de los votos Válidos emitidos. Mayoría absoluta de sufragantes para el caso del presidente	Asumen los suplentes	Control de legalidad Juzga los causales
Colombia	Alcaldes y gobernadores	Voto programático, Insatisfacción	Después del primer año y antes del último	30% sobre el % del censo electoral. Antes 40%	180 días	40% sobre el % de votos obtenidos. Antes 55% y 60%	Mitad más uno de los votos. Antes igual y 60%	Se convoca a elecciones	Control de legalidad Juzga las causales en el caso del voto programático

Fuente: elaboración propia con base en las constituciones y leyes nacionales y a los organismos electorales. (WELP & SERDÚLT, 2014, pág. 263)

Capítulo 3. Elementos Jurídicos que impiden el Éxito De la Revocatoria del Mandato.

Análisis de Solicitudes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta el año 2014

3.1 La revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico nacional

3.1.1. La revocatoria del mandato en la Constitución.

La Constitución Política de Colombia de 1991, establece los mecanismos de participación democrática y específicamente la revocatoria del mandato en los artículos 40 y 103 del ordenamiento constitucional, denotando el carácter doble de la figura. “La revocatoria aparece en el orden superior, inicialmente en su calidad de derecho político contenido en el artículo 40 y luego como mecanismo de participación previsto en el artículo 103”. (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 101)

El artículo 40 cita textualmente: *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*, y en seguida indica, que para hacer efectivo el derecho, los ciudadanos pueden *“revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”*, de acuerdo con el numeral 4, del mismo artículo.

Y de otro lado, el artículo No. 103, establece la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación democrática junto con el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa; paralelamente, delega al Estado la responsabilidad de la reglamentación de la Ley, teniendo en cuenta la promoción y capacitación de organizaciones sociales, con el fin de tener representación activa en las instancias de poder y decisión, en la planeación, ejecución y control de la gestión pública.

3.1.2. La revocatoria del mandato en la Ley.

En cumplimiento del mandato constitucional de desarrolló los principios constitucionales de la democracia participativa contenidos en Carta Política, estableciendo reglas y principios para la efectiva participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, económicas y sociales del Estado, fueron promulgadas las Leyes estatutarias 131 y 134 de 1994, 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015.

Mediante la Ley 131 se reglamentó el voto programático y la revocatoria del mandato. Por medio de la Ley 134 se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Posteriormente, mediante el Decreto No. 895 de 2000, se reglamenta la parte operativa de la Ley 134 de 1994. Más recientemente, el Órgano Legislativo proclamó la Ley 741 de 2002 que reforma las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático y en la actualidad, la Ley 1757 que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

La revocatoria del mandato ha sufrido variaciones y confirmaciones en las diferentes regulaciones normativas desde el año 1994 al 2015, como se indica a continuación.

Es así como en la Ley 134 se tenía en el artículo 64, indica que *“procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario”*. Y en los artículo 10 y 64 indica que *“para ser promotor... se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral....”*

Por su parte, la Ley 741, manifiesta en el artículo 1º, numeral 1º, *“...respectivo alcalde o gobernador ... 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”*; mientras que la Ley 1757 establece en el artículo 6, parágrafo 1º, *“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”*.

Respecto a los apoyos, la Ley 134 expresa en el artículo 64, inciso 1º, *“... Se requiere un número de ciudadanos no inferior al 40% del total devotos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario (expresado en firmas) Solo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente”*; y la Ley 741 indica artículo 1º numeral 2º, *“40% de total de los votos que obtuvo el elegido”*. Lo anterior, en razón a que en la Sentencia C-179 de 2002 (Colombia, Corte Constitucional, 2002), se consideró no válido limitar el derecho de participación y lo amplió a toda la ciudadanía para ejercer el control político y la Ley 1757, artículo 9º, literal e) indica, *“Para presentar una revocatoria de*

mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido”.

Así mismo, en la verificación de los apoyos, la Ley 134 en el artículo 64, parágrafo prescribe que *“Corresponde a la Registraduría Nacional del Estaco Civil certificar que las cédulas de quienes firman, sean de ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones”* para lo que plantea un plazo de uno a dos meses; la ley 741 en el mismo ítem indica que *“Corresponde a la Registraduría Nacional del Estaco Civil cotejar que quienes apoyan la revocatoria mediante firmas, pertenezca al censo electoral respectivo”* y la Ley 1757 solo indica en el artículo 15 *“... el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos...”*

Respecto a las razones que fundamentan la solicitud, la Ley 134 en el artículo 65 a la letra dice: *“La solicitud debe contener las razones que fundamentan la insatisfacción ciudadana o el incumplimiento del programa de gobierno”*; la Ley 741 en el artículo 1°, numeral 2°, solicita *“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”* y la Ley 1757 en el artículo 6° pide *“.... diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estaco Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información: c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta”*.

El tiempo para la convocatoria en la Ley 134, artículo 67, está sujeto a *“Se convocará a la votación de la revocatoria dentro de un plazo no superior a dos meses contados a partir de la certificación de la Registraduría”*; por su parte, la Ley 741 no hace referencia al tema y la Ley 1757 Art. 33, literal b), ratifica la disposición inicialmente promulgada.

En relación con la aprobación de la revocatoria, la Ley 134 indica en el artículo 69 que la aprobación de la revocatoria

“se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes: 1. 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. 2. 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. 3. Y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde”.

En el tema anterior, la Ley 741 en el artículo 2°, manifiesta:

“Se requiere un umbral de participación, no inferior (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Y al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria”.

Y finalmente la Ley 1757 Art. 41, en el literal e), indica:

“En la Revocatoria del Mandato 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 cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.

3.1.3.La revocatoria del mandato en la jurisprudencia.

La evolución jurisprudencial de la revocatoria del mandato en la Corte Constitucional se puede precisar en las sentencias C-11 de 1994, C-180 de 1994, C-179 de 2002.

3.1.3.1. Sentencia C-11 de 1994. (Colombia, Corte Constitucional, 1994)

CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA

FECHA: 21 de enero de 1994

MAGISTRADO PONENTE: Alejandro Martínez Caballero

REFERENCIA: Expediente P.E.-001

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD: Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual está radicado bajo los

números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes.

La Corte Constitucional calificó el mecanismo como *“una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse”*.

En los comienzos de formulación del mecanismo de revocatoria del mandato, la Corte Constitucional vio con cierta prevención su aplicación, en tanto que consideraba que *“es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la Administración Pública y cuesta dinero al erario público”*.

Las altas exigencias del mecanismo, en cuanto al número de votos no inferior al 60% del pronunciamiento popular, y la pretensión del número de sufragios no inferior al 60% de la votación registrada en los comicios en que fue elegido el mandatario a revocar, hizo del mecanismo inutilizable por los electores inconformes que quisieran revocar el mandato de la autoridad elegida, ya que limitaba la participación de la totalidad del censo electoral.

3.1.3.2. Sentencia C-180 de 1994. (Colombia, Corte Constitucional, 1994)

CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA

FECHA: 14 de abril de 1994

MAGISTRADO PONENTE: Hernando Herrera Vergara

REFERENCIA: Expediente P.E.-005

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD: Proyecto de Ley Estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana."

La Corte tomó en consideración la argumentación de esta sentencia del contenido de la Sentencia C-11 de 1994, en razón a que gran parte del articulado de la Ley 134 está inmerso en el contenido de la Ley 131, sin embargo adicionó dos elementos sustanciales en este fallo: (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 114)

“...reconoce la existencia en Colombia del mandato imperativo, al que también llama “mandato programático”. Este mandato, dice la Corte, es el que “le confieren los elegidos al elector a través del programa que éste haya presentado en las elecciones”. En segundo lugar, aclara que la revocatoria del mandato “no se limita en su aplicación a los casos de los alcaldes y gobernadores, sino que debe hacerse extensiva a los demás cargos de elección popular de carácter uninominal elegidos en circunscripción territorial”

Esta sentencia tiene valor precedente para los demás casos, debido a que la Corte en este fallo, define cada uno de los mecanismos de participación, indicando los requisitos para su aplicación. Así mismo, puede ser tenida en cuenta como la sentencia hito dominante.

3.1.3.3. Sentencia C-179 de 2002. (Colombia, Corte Constitucional, 2002)

CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA

FECHA: 21 de marzo de 2002

MAGISTRADO PONENTE: Marco Gerardo Monroy Cabra

REFERENCIA: Expediente P.E.-014

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD: Proyecto de Ley Estatutaria No. 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”.

El fallo manifiesta la independencia de las figuras de la revocatoria del mandato y el voto programático, hizo manifiesto el límite de la primera, toda vez que indica que el control que ejercen los ciudadanos por medio de la revocatoria, según la Corte: (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 115)

“... se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante. La revocatoria no es ni puede llegar a ser simplemente el medio para anticipar las elecciones, propuesto por los

opositores del mandatario. ... Carente de su objetivo constitucional relativo a la efectiva realización de la propuesta política que sacó adelante la candidatura del alcalde o gobernador, se desvirtúa por completo y pierde legitimidad”. (Colombia, Corte Constitucional, 2002, pág. 32)

El fallo de la Corte Constitucional, corrigió en parte la exigencia suprema establecida en el artículo 11 de la Ley 131, para “...eliminar el requisito de mayoría calificada para estatuir en su reemplazo el de mayoría simple y así hacer valer la regla general del sistema democrático, tal como lo hizo el Congreso a través de la Ley 741 de 2002 y lo avaló la Corte Constitucional...”. (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 113)

Finalmente, la Corte Constitucional, en jurisprudencias diferentes⁴⁵ ha señalado que los mecanismos de participación consagrados en el artículo 103 de Carta, no son simplemente instrumentos de participación electoral, sino que son un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, tolerancia, protección de los derechos y libertades, que exigen una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición de necesidades colectivas.

3.2. Análisis de Solicitudes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta el año 2014

La ineficacia del mecanismo y sus tropiezos para actuar como garantía real del voto programático se pone de manifiesto en que ninguno de los procesos revocatorios ha prosperado ni en un solo caso. (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 121)

La información presenta en este numeral es extraída de la publicación sobre el tema, del Doctor Felipe Rey Salamanca, en el libro Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, en razón a la falta de estudios presentes sobre los mecanismos de participación ciudadana, en general. . (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 121)

⁴⁵ Sentencias C-1043, C-1044, C-1046, C-1047 de 2005, de la Corte Constitucional.

El autor hace uso del estudio publicado por la Misión de Observación Electoral, MOE, titulado "Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones". Igualmente, tuvo en cuenta la fuente oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, periódicas y de trabajo de campo. (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 121)

Para la revocatoria del mandato de gobernadores, el autor indica:

"La MOE reporta que de un número aproximado de 224 gobernadores electos de 1991 a 2012, solo a dos, es decir, a menos del 1%, se ha intentado (solo intentado) revocar su mandato. El primer caso, de 2005, es el del gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila; el segundo, del mismo año, es el del gobernador del Meta, Edilberto Castro. ... Estos datos de la MOE habría que actualizarlos con el caso del gobernador del Guaviare, José Rivera, que sí llegó a las urnas el 2 de febrero de 2014 pero no prosperó. Para superar el umbral se requerían 15.360 votos y solamente acudieron a votar 1.912 personas". (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 122)

De igual forma, el autor expone lo siguiente, respecto a la revocatoria de alcaldes:

"Las cifras sobre revocatoria del mandato de alcaldes son menos dramáticas, pero de ninguna manera alentadoras. La MOE registra un total de 130 iniciativas en el periodo 1991-2012. Hay que tener presente que aquí se incluyeron tanto las propuestas que efectivamente concluyeron en una votación de revocatoria como aquellas que no reunieron los apoyos suficientes para que se convocara a la ciudadanía a votar. También se incluyeron las iniciativas que sí superaron la etapa de recolección de firmas pero no la de su validación en la Registraduría". (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 122)

Complementa la información con los datos de 2013 y 2014, ofrecidos por la página WEB de la Registraduría⁴⁶, tiempo en el que fueron radicadas 37 revocatorias, todas para revocar alcaldes, excepto una. El siguiente es el compendio: (REY SALAMANCA, Voto

⁴⁶ <http://www.registraduria.gov.co/37-revocatorias-de-mandato-han.htm>

programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 122)

- *“22 no fueron aprobadas por la Registraduría”.*
- *“Dos fueron canceladas por la Registraduría, en Norcasia (Caldas) y la de Gustavo Petro, en Bogotá”.*
- *“Tres, en Sincelejo (Sucre⁴⁷), Paz de Ariporo (Casanare⁴⁸) y Remolino (Magdalena⁴⁹)”.*
- *“Diez votaciones fueron realizadas sin que prosperara la revocatoria...”*

Por su parte, el autor hace énfasis en que las modificaciones en la normatividad, vinculadas en la Ley 741 de 2002, que flexibilizaron el mecanismo, lograron incentivar el mecanismo: (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 123)

“... La MOE registra que antes de la reforma, de 1994 a mayo de 2002, se iniciaron 34 procesos de revocatoria, es decir, cinco por año, mientras que con posterioridad a la Ley 741 de junio de 2002 a julio de 2012, se iniciaron 96 (10 por año). Estos datos que conllevan un aumento del 182%, confirman que las reducciones en los requisitos de ley impactan favorablemente en la eficacia del instrumento.”

De estas 130 iniciativas, 98, equivalentes al 75% no cumplió con el porcentaje del 40% que exige la ley para solicitar la convocatoria a votaciones. La mayoría, en razón al diligenciamiento de los formularios en donde constan los apoyos, que en su mayoría sí superan el número de firma, sin embargo la Registraduría anula un 72%, en razón a que: (REY

⁴⁷ Fallo del Tribunal Administrativo de Sucre frena la revocatoria, la Registraduría Nacional del Estado Civil revoca la resolución que aprueba la solicitud de convocatoria, en:

http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion_016_oct_30_2014.pdf

⁴⁸ Ciudadanos de Paz de Ariporo, decidieron en las urnas no revocar el mandato a su alcalde, en:

<http://www.registraduria.gov.co/-Ariporo-Casanare-.html>

⁴⁹ La solicitud de revocatoria de mandato no alcanzó en las urnas el caudal de votos exigidos, en:

<http://www.registraduria.gov.co/Ciudadanos-de-Remolino-Magdalena.html>

SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 123)

“1). Se recogen las firmas en formatos distintos a los diseñados para ese propósito por la Registraduría, 2) una persona firma y otra diligencia sus demás datos, lo cual está prohibido, 3) se recogen firmas de personas que no hacen parte del respectivo censo electoral, 4) una misma persona suscribe varios apoyos, 5) se falsifican apoyos, bien sea con los datos de otros ciudadanos o simplemente de personas inexistentes”.

Existen otras razones del fracaso temprano de la Revocatoria del Mandato, estas son debidas a la falta de garantías y a la vulneración de ese derecho por parte de algunos gobernadores y alcaldes. Un ejemplo, es el caso en que se prohibió el perifoneo por megáfono de una campaña de revocatoria de mandato, sobre la base de argumentos de seguridad y alteración del orden público⁵⁰, en donde la Corte Constitucional establece que *“la Constitución de 1991, tiene como propósito garantizar la participación ciudadana en todos los procesos determinantes, electorales y no electorales, que afecten o comprometan sus intereses”*.

Otro ejemplo se puede encontrar en la iniciativa de revocar el mandato del Alcalde Municipal de Fusagasugá⁵¹, de quien se pudo establecer que por intermedio de formas masivas de comunicación como radio y televisión, adelantó una campaña de desprestigio en contra de los promotores de la revocatoria, entre otras vicisitudes.

En cuanto a las revocatorias que sí cumplieron los requisitos para llegar a las urnas, el autor especifica: (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, pág. 125)

“La MOE primero advierte que, de los 32 casos hasta la fecha, equivalentes al 25 % del total de propuestas de revocatoria del mandato a alcaldes, solo se tiene información completa de 24 votaciones, todas ellas posteriores al año 2000. De estos 24 intentos, apenas dos sobrepasaron el umbral que exige la ley, pero la ciudadanía los

⁵⁰ En la Sentencia T-1037 de 2010.

⁵¹ En la Sentencia T-263 de 2010.

votó negativamente. ...en las 22 votaciones restantes, el Sí ganó holgadamente, pero no se alcanzó el umbral. ... suele ocurrir en materia de mecanismos de participación, la técnica utilizada para derrotar una revocatoria del mandato no es votarla negativamente, sino no acudir a votar”.

Finalmente, el autor señala que los resultados de la revocatoria al mandato en Colombia en el lapso de tiempo de 1994 a 2014, son los siguientes: (REY SALAMANCA, Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento, 2015, págs. 125, 126)

- *“La revocatoria del mandato se ha intentado en 169 oportunidades: tres veces contra gobernadores y las 166 restantes contra alcaldes”.*
- *“De estas 169 iniciativas, solo 42 (un 25%) han llegado a la etapa de elección”.*
- *“Ninguna ha sido aprobada”.*⁵²

⁵² Indica el autor que los datos son actualizados a 13 de noviembre de 2014.

Conclusión

En atención a la Constitución de Colombia, puede ser familiar el concepto de participación ciudadana, tema que se ha abordado en los últimos años, dentro del marco de la reivindicación de los principios democráticos. Con mayor o menor logro, la revocatoria ha sido introducida para disminuir o erradicar problemas como la corrupción, acortar la distancia entre gobernantes y gobernados, corregir la mínima sujeción de los elegidos a cumplir con sus promesas, la falta de espacios de intervención directa de la ciudadanía en la decisión de los temas públicos.

En la realidad política de la sociedad colombiana presuntamente no se han logrado los propósitos inherentes a la participación ciudadana. Se identifican diversas causas, tales como: El umbral establecido, el número de votos exigidos para la aprobación, el desinterés de la ciudadanía en participar en decisiones políticas, la manipulación a la población por parte de algunos políticos hacia determinados intereses particulares y el abstencionismo, entre otras.

La revocatoria no se aplica la mayoría de las veces, por trabas como la contenida en la Ley 1757 de 2015, que si bien bajó el umbral de votos para que opere la revocatoria, a 40% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, continúa siendo alto y constituye un impedimento formal que lo obstaculiza o frena. Esto podría explicar la razón por la que los procesos revocatorios son pocos y ninguno ha prosperado.

No obstante, en nuestro contexto se duda de la capacidad del ciudadano para fiscalizar a los poderosos, dada la falta de los elementos mínimos que garanticen los presupuestos de la democracia, como el poder acceder a la información y la distorsión de la verdad por intereses políticos. Es así como, el Congreso es visto en una forma desprestigiada, como el lugar de la politiquería, con tráficos de influencias tras bambalinas, mientras que los partidos políticos solo defienden intereses que le son de utilidad.

Se han observado algunos impactos negativos, en algunos casos, los comprometidos con el proceso de revocatoria son excandidatos o exmandatarios que buscan alcanzar el poder en el municipio o el departamento, o en algunos casos, opositores poco conocidos que pretenden darse a conocer con el fin de obtener réditos en las próximas elecciones. Igualmente, se estima

que crearía provisionalidad entre la revocatoria de un mandatario y las elecciones para elegir su reemplazo, con el correspondiente fraccionamiento del mandato, con la imposibilidad de una cabal gestión en el municipio, durante las transiciones en los tres sub periodos.

La revocatoria al mandato está implementado en siete países de América Latina: A nivel nacional opera en Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia: a nivel regional: Perú, Argentina y Colombia. Para nuestro país sería interesante contemplar la posibilidad de revocar autoridades del nivel nacional, como congresistas y presidente. Por su parte, una reforma constitucional para revocar el mandato a los congresistas, con tramite y aprobación en el legislativo sería poco probable de obtener un resultado positivo, dadas las futuras consecuencias sobre los mismos votantes.

Lista de Referencias

- CARREÑO BUSTAMANTE, M. T. (noviembre de 2009). *Participación ciudadana en la Constitución de 1886 a propósito del bicentenario constitucional*. Recuperado el 19 de julio de 2015, de Revista Ambiente Jurídico: <http://vlex.com/vid/216624601>
- COGOLLOS AMAYA, S., & RAMÍREZ LEÓN, J. (enero-junio de 2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. *Universitas Humanística No. 63*, 109-131. Recuperado el 6 de noviembre de 2011, de http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Sociales/universitas/63/cogollos.pdf
- Colombia, Congreso Nacional de la República. (31 de mayo de 1994). *Ley 134 de 1994, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Recuperado el 12 de abril de 2015, de Diario Oficial No. 41373: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>
- Colombia, Congreso Nacional de la República. (31 de mayo de 2002). *LEY 741 de 202, por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994*. Recuperado el 12 de abril de 2015, de IMPRENTA NACIONAL, Diario Oficial No. 44.823: http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?v_numero=44.823&v1_numero=741&v_nombre=01&v_entidad=&fechaini=&fechafin=&p_inicial=1&p_final=10
- Colombia, Congreso Nacional de la República. (2 de julio de 2004). *Mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso de la República*. Recuperado el 23 de 08 de 2015, de <ftp://ftp.camara.gov.co/UATL/eal/010%20Mecanismos%20de%20participaci%C3%83%C2%B3n%20desde%20y%20hacia%20el%20Congreso.pdf>.
- Colombia, Congreso Nacional de la República. (06 de julio de 2015). *Ley 1757 de 2015, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana* Imprenta Nacional. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de Diario Oficial No. 49.565: http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.mostrar_norma?p_tipo=01&p_numero=1757&p_fecha=06/07/2015&p_consec=1346635
- Colombia, Constitución Política. (20 de julio de 1991). *Secretaría del Senado*. Recuperado el 12 de abril de 2015, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html
- Colombia, Corte Constitucional. (21 de enero de 1994). "Sentencia C-11"; M.P. Martínez Caballero, A., Bogotá. Recuperado el 6 de marzo de 2016, de REF.: Expediente No. P.E. - 001 Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual está radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la Repúbl": <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-11-94.htm>
- Colombia, Corte Constitucional. (14 de abril de 1994). "Sentencia C-180"; M.P. Herrera Vergara, H., Bogotá. Recuperado el 23 de abril de 2015, de REF.: Expediente No. P.E. - 005 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.": <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>
- Colombia, Corte Constitucional. (2002 de marzo de 2002). "Sentencia C-179"; M.P. Monroy Cabra, M.G., Bogotá. Recuperado el 6 de marzo de 2016, de Revisión constitucional del

- proyecto de ley número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-179-02.htm>
- Colombia, Corte Constitucional. (14 de diciembre de 2010). *Sentencia T-1037, M.P.* Recuperado el 23 de abril de 2015, de Referencia: expediente T-2760870 Acción de tutela interpuesta por ciudadanos contra la Alcaldía de Montenegro (Quindío):
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-1037-10.htm>
- CONCHA CANTÚ, H. A. (2002). *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Corte Constitucional. (s.f.). *Sentencia T-263 de 2010*. Recuperado el 2012
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, D. (2011). *Orientaciones para construir y elegir el programa de gobierno*. Recuperado el 4 de septiembre de 2015, de
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20orientaciones%20programa%20de%20gobierno.pdf>
- DNP, PNUD. (2015). *DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO*. Recuperado el 4 de septiembre de 2015, de Orientaciones para la construcción de programas de gobierno:
<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-programasgobierno-2015.pdf>
- DURANGO ÁLVAREZ, G. A. (julio de 2008). *biblioteca.ulagrancolombia.edu.co*. (N. 5.-2. Revista Jurídicas, Ed.) Recuperado el 23 de 08 de 2015, de
http://biblioteca.ulagrancolombia.edu.co:2052/vid/critica-legitimidad-moderno-comunicativa-63119587?ix_resultado=28.0&query%5Bbuscable_id%5D=CO&query%5Bbuscable_type%5D=Pais&query%5Btextolibre%5D=Violaci%C3%B3n+al+ejercicio+de+mecanismos+de+participaci%C3
- EBERHARDT, M. L. (2014). Participación negativa y control ciudadano. La revocatoria de mandato en los presidencialismos latinoamericanos. *V Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué Ciencia Política para qué Democracia?* (pág. 17). Montevideo: Centro de Formación de la Cooperación Española.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. (mayo de 2007). *GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO MUNICIPALES*. Recuperado el 4 de septiembre de 2015, de http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/organismos/planeacion/descargas/guia_elaboracion_programas_gobierno.pdf
- LÓPEZ MEDINA, D. E. (2009). *El derecho de los jueces*. Bogotá, D.C.: Legis.
- LUHMANN, N. (1993). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. (2013). *Se cumplen 25 años de la primera elección popular de alcaldes en el país*. Recuperado el 4 de abril de 2015, de <http://www.registraduria.gov.co/Se-cumplen-25-anos-de-la-primer.html>
- REY SALAMANCA, F. (2014). *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- REY SALAMANCA, F. (2015). *Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento*. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia.
- ROSANVALLON, P. (2008). *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

Sentencia C-180 (Corte Constitucional 1994).

UGC, Universidad La Gran Colombia. (noviembre de 2010). *www.ugc.edu.co*. Recuperado el 23 de 05 de 2015, de <http://www.ugc.edu.co/documentos/investigaciones/sistinvesugc.pdf>

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. (2003). *Algunos interrogantes generales sobre la democracia y su implementación en el caso Colombiano*. Recuperado el 27 de agosto de 2015, de http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/interrogantes_generales.html

WELP, Y., & SERDÜLT, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia.