



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

**EL VOTO PROGRAMÁTICO: UNA MIRADA A LA NORMA CONSTITUCIONAL
Y LEGAL Y A LA JURISPRUDENCIA**

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ GONZÁLEZ

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGÍSTER EN
DERECHO CON ÉNFASIS EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIAS
POLÍTICAS**

**DIRECTOR TRABAJO DE GRADO
GIOVANNY FRANCISCO NIÑO CONTRERAS (PhD)**

SEPTIEMBRE DE 2019

**EL VOTO PROGRAMÁTICO: UNA MIRADA A LA NORMA CONSTITUCIONAL
Y LEGAL Y A LA JURISPRUDENCIA**

AGRADECIMIENTOS...

A Dios por cada instante que me ha permitido compartir al lado de mi familia y amigos.

A la Universidad La Gran Colombia por su valioso aporte en mi formación y por los espacios creados para contribuir a la educación de los colombianos en beneficio de un nuevo y mejor país.

A mis profesores por la entereza en todo este proceso...

DEDICACIÓN

A la memoria del mejor maestro del mundo...

Aquel que, sin estar presente, me enseñó que el amor por un hermano es más fuerte de lo que puedes llegar a imaginarte.

A IVÁN MAURICIO MARTÍNEZ GONZÁLEZ (Q.E.P.D.)

F.N. 2 de septiembre de 1.983.

F.F. 27 de septiembre de 2.018.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. Título.....	07
1.1. Introducción.....	07
1.2. Justificación.....	08
1.3. Planteamiento y formulación del problema.....	11
1.4. Objetivos.....	12
- General.....	12
- Especifico.....	12
1.5. Hipótesis.....	12
1.6. Marcos de referencia.....	14
- Marco teórico.....	14
- Marco normativo y jurisprudencial.....	15
- Marco conceptual.....	15
1.7. Definición de conceptos.....	21
1.8. Metodología.....	24
2. De las autoridades territoriales.....	25
2.1. Sobre la autonomía de la Entidades Territoriales.....	25
2.2. Los municipios.....	27
2.3. Los concejos municipales.....	31
2.4. Las alcaldías municipales.....	32
2.5. Los departamentos.....	33
2.6. Las asambleas departamentales.....	34
2.7. Las gobernaciones	37
2.8. Los distritos	38
3. De la participación ciudadana	44
3.1. Concepto, tipos y desafío	44
3.2. La participación ciudadana en la constitución y la ley	49
3.3. La participación ciudadana en la jurisprudencia y en el derecho internacional	53
4. De la democracia	57
4.1. De los antecedentes y definiciones de democracia	57
4.2. La idea de democracia en Bobbio	59
4.3. El modelo democrático colombiano a partir de la Constitución del 91	63
4.4. Retos de la democracia	71

5. El voto programático en Colombia	75
5.1. Antecedentes y su paso por la Asamblea Nacional Constituyente	75
5.2. El voto programático en la constitución y la ley: su concepto y deficiente reglamentación	81
5.3. El voto programático en la jurisprudencia de la Corte Constitucional	86
- Sentencia C-011 de 1994	87
- Sentencia C-179 de 2002	88
5.4. Realidad y retos del voto programático	90
5.5. El voto programático en el derecho comparado	93
- Chile	93
- Argentina	95
- Perú	95
- Ecuador	96
5.6. Garantías del voto programático	96
- Revocatoria del mandato	98
- Correspondencia entre los programas de gobierno y los planes de desarrollo de las entidades territoriales	113
- El mundo de los derechos	118
- La <i>accountability</i>	118
6. Conclusiones	121
7. Bibliografía	124

1. TÍTULO

EL VOTO PROGRAMÁTICO: UNA MIRADA A LA NORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL Y A LA JURISPRUDENCIA

1.1. Introducción

A partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, los ciudadanos cuentan con un artilugio, al parecer original y flamante de esta Carta Política, mediante el cual se pretendió realizar una especie de “control” a una realidad apenas emergente para la época en el Estado, relacionada con la elección de los alcaldes y gobernadores mediante el mecanismo de elección popular ordenado de esta forma a través del Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, precepto mediante el cual se realizó la modificación al artículo 171 de la Constitución Política vigente para ese momento (Constitución de 1886), indicándose en su artículo 1° 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”.* (Subrayado fuera del texto original)

Con este nuevo mecanismo los ciudadanos de determinada municipalidad o departamento -quienes eligen alcaldes y gobernadores-, imponen como mandato a la hora de elegir al alcalde o gobernador, según el caso, el cumplimiento del programa de gobierno o promesas electorales presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de inscribir su candidatura.

Si bien es cierto que se trata de un “recurso” mediante el cual el Constituyente Primario quiso que se materializara el compromiso que el alcalde o gobernador adquirió con su comunidad al momento de aspirar como candidato, también lo es que, producto de las malas prácticas políticas que desde antaño se llevan a cabo cada cuatro (4) o menos años en nuestro país, el voto programático pese a tener un fundamento tanto legal (Ley 131 de 1994) como constitucional (artículo 259 de la Constitución Política), presenta serios inconvenientes para su aplicación, quedando en la sociedad un sin sabor en lo que respecta a esta figura tan filosóficamente bien elaborada y decisiva, al menos en teoría, a la hora de hacer seguimiento a los planes territoriales de las administraciones municipales y departamentales.

Al parecer, una vez más las mencionadas normas terminan por convertirse en letra muerta (como muchas otras), toda vez que flagelos como la corrupción, entre otros, terminan desnaturalizando tal oportunidad de progreso para las regiones, dada la continua y reiterada práctica de compra de votos y el clientelismo por parte

de muchas campañas a lo largo de los años, lo que en gran medida lleva a que los ciudadanos de a pie no exijan lo prometido en estas campañas, y los candidatos por su parte, luego de llegar a regentar la administración, no cumplen la mayoría de las promesas realizadas, dado el pasivo que arrastran y que lógicamente deben pagar a quienes los financiaron.

Tal como lo ha señalado la doctrina, “el alcalde elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores por el incumplimiento del programa de gobierno. Al acaecer este hecho, se habilita al cuerpo electoral, esto es a la parte del pueblo que participó en las elecciones respectivas, para revocar el mandato otorgado, mecanismo de participación que procede no solo respecto del ciudadano elegido popularmente, que recibe el “*mandato programático*”, sino también de los alcaldes designados o encargados, quienes por los efectos vinculantes del mandato democrático y por estar sujetos a la ley del voto programático, están sometidos al procedimiento de la revocatoria por incumplimiento del programa de gobierno, transcurrido un año contado a partir del momento de la posesión, (arts. 7º, 64 y 106 de las leyes 131, 134 y 136 de 1994, respectivamente)¹”

1.2. Justificación

Con el modelo de Soberanía popular implementado en la Constitución de 1991, se estableció un modelo de **democracia integral**, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-011 de 1994, que busca “democratizar la democracia”, estableciéndose una democracia participativa que articula los dos modelos -democracia representativa y directa- aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana.

Son entonces estas ventajas propias de la democracia directa, hoy presentes en el modelo intermedio -participativo-, en donde la participación ciudadana cobra especial relevancia. Se traduce en mecanismos a través de los cuales, el pueblo no es una simple audiencia, sino que su participación en los temas públicos, no está limitada simplemente a elegir o ser elegido mediante el derecho al voto.

Sea esta la oportunidad para, precisamente, tratar uno de estos mecanismos de participación que, de ser utilizado según lo previsto en la Constitución del 91 (artículo 259) y en la ley (Ley 131 de 1994), el país aliviaría en gran parte el cáncer que desde antaño, corroe las instituciones del Estado, la justicia, y sobre todo, ha generado una gran apatía de los ciudadanos respecto de lo público, como quiera que actos tras actos de corrupción, han generado un creciente desprestigio en la

¹ Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado. Concepto 1219 de octubre de 1999.

clase política del país. Por esta y otras razones, con el fin de dar cumplimiento a las promesas realizadas por los políticos en sus campañas, se creó una nueva institución en el derecho colombiano, con la que se pretendió garantizar el cumplimiento de los compromisos políticos entre el elector y el elegido.

No obstante lo anterior, no es coincidencia que quienes conocen o han escuchado de la Institución del voto programático en Colombia, cuando se les pregunta acerca de esta figura, terminan por definir la principal (no la única) garantía establecida en el ordenamiento jurídico colombiano. Ello es así, por cuanto el andamiaje normativo que regula la institución consagrada en el artículo 259 de la Constitución Política de 1991, es tan pobre que terminó regulando fue la figura de la Revocatoria del mandato, a la que se hará referencia más adelante.

A partir de lo anterior y tomando como base el postulado, y por ende, el mandato contenido en el artículo 259 Superior, con la realización de esta investigación se hará un riguroso estudio a la institución del voto programático, en donde se analizarán los fundamentos filosóficos y sociológicos que sirvieron como base para que se gestara, y, luego de su paso por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, con algunas modificaciones a la idea inicialmente propuesta, se positivizara esta figura con el propósito contribuir a la participación y modernización de la cultura política en nuestro país.

Tal como lo explicó la Corte Constitucional², “cuando la Asamblea Nacional Constituyente adoptó el principio de la soberanía popular por oposición al de soberanía nacional de la Constitución de 1886, **no modificó una simple fórmula retórica**, pues entre ambas doctrinas políticas existen claras diferencias que repercuten en sustanciales efectos de tipo práctico a la hora de definir las instituciones democráticas. La doctrina de la soberanía popular fue expuesta inicialmente por Rousseau y modificada posteriormente durante la Revolución Francesa. Para el pensador ginebrino la soberanía del Estado era la suma de las voluntades individuales y pertenecía al pueblo entendido como el conjunto de los ciudadanos. La soberanía existía pues “fraccionada” de manera tal que cada ciudadano era poseedor de una porción de soberanía. Esta doctrina, como se dijo, fue modificada durante la Revolución Francesa que finalmente consagró la soberanía nacional al aprobar el artículo 3° de la Declaración de Derechos del Hombre y del ciudadano en donde se estableció: “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.” Esta fórmula era clara en indicar que la soberanía no existía fraccionada en cada uno de los individuos y que el ciudadano no participaba de ella sino como componente de la Nación”.

² Sentencia C-179 de 2002

Conforme lo anterior y tomando como base el modelo democrático eminentemente participativo establecido en nuestro país a partir de la expedición de la Constitución del 91, este trabajo se justifica socialmente en el sentido brindar a la comunidad en general nociones importantes sobre este tema, los cuales podrán utilizar como posibles herramientas para combatir los altos índices de incumplimiento de los programas de gobierno por parte de los alcaldes y gobernadores en el país.

De igual forma, el presente estudio se justifica profesionalmente en tanto corresponde, en mayor medida, a los profesionales de las ciencias jurídicas y políticas, el conocimiento, enseñanza a la comunidad y puesta en práctica de estos instrumentos creados para que los ciudadanos ejerzan unos de los derechos insignias y más importante del modelo intermedio de democracia adoptado en nuestro país y en otros países latinoamericanos.

Es un derecho y un deber tanto del Estado como de todos los ciudadanos, conocer y hacer parte de las decisiones que nos afecten, participar activamente en el ejercicio del poder y control político en donde a través de la educación y el acceso a estudios como este, los ciudadanos toman más y mejor conciencia sobre la importancia de conocer sobre estos mecanismos que a causa de su impracticabilidad, no se han podido evitar muchos “fracasos” democráticos que han mantenido en el poder a políticos corruptos y deshonestos.

La Constitución establece que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Señala, además, que es precisamente esta educación quien “formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente³”.

Con todo y esta educación impartida en cada uno de los miles de establecimientos educativos y privados del país, formando ciudadanos para que respeten y hagan respetar la democracia y lo que de ella se desprende, es común la indiferencia de los colombianos en este tipo de escenarios. Lo más preocupante aún, es que aquellos a quienes los temas políticos, y por ende democráticos, les genera algún interés y desean participar en el ejercicio y sobre todo en el control del poder, muchas veces no saben como hacerlo toda vez que desconocen instrumentos tan importantes y autóctonos como el voto programático. De allí se desprende la importancia del presente estudio.

³ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 67.

1.3. Planteamiento y formulación del problema

Con la expedición de la Carta Política de 1991, Colombia no solo ha experimentado cambios relacionados con temas jurídicos, económicos, sociales y culturales; sino que además, en el tema político, el país ha sido uno de los estados más representativos en América Latina, creadores de instituciones jurídicas nunca antes vista en un ordenamiento jurídico moderno.

Uno de los principales cambios relacionados con aspectos sociales y políticos, tiene que ver con la adopción que la Asamblea Nacional Constituyente hizo del principio de la “soberanía popular” por oposición al de “soberanía nacional” de la Constitución de 1886, que a su vez, se traía de la Constitución de 1821, en donde en el artículo 2° de esta norma, se indicaba que *“La soberanía reside esencialmente en la nación. Los magistrados y oficiales del Gobierno, investidos de cualquiera especie de autoridad, son sus agentes o comisarios y responsables a ella de su conducta pública.”*

Fue este cambio precisamente, el que permitió que mediante el artículo 259 de la Constitución del 91, se creara la institución del voto programático no concebida en la Constitución de 1886, precisamente, por la noción incorporada de “soberanía nacional”, como cimiento del modelo de “democracia representativa”, adoptado en esa Carta Política, sustituida por la concepción de “soberanía popular” sobre la cual se construyó todo un marco filosófico y jurídico que sirvió de fundamento de la noción “democracia participativa” como está concebida hoy en nuestro ordenamiento jurídico, constituyéndose en una alternativa intermedia entre la democracia directa y la representativa.

Este cambio en cuanto a la forma de concebir la democracia, como bien lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 de 2002, tiene desde luego sus implicaciones. En términos de esta Corporación, *“[L]os efectos prácticos de la adopción de cada una de estas formas de concebir la soberanía señalan importantes diferencias: si la soberanía es prerrogativa de la Nación como ente colectivo distinto de los ciudadanos, los elegidos no representan a sus electores sino a la Nación entera. En cambio, si la soberanía es del pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos, los elegidos representan a sus electores y se estima que son sus mandatarios. En tal virtud, el pueblo elige a sus representantes para el cumplimiento de un programa de gobierno específico...”*

(...)

Sin embargo este cambio conceptual no se dio solamente respecto de la noción de soberanía adoptada por el constituyente, sino que se hizo extensivo a la concepción

de la democracia. (...) Así, como antes se dijo, nuestra Constitución no sólo acogió el concepto de soberanía popular, sino que consagró además una forma combinada de democracia directa y representativa”.

Sin embargo, aun con la creación de la institución del voto programático como “mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que presenta al momento de postularse como candidato (García, 1994)”, continúan presentándose muchas inconformidades de la ciudadanía en general, lo cual induce a pensar, y sobre todo, a cuestionarse, sobre el poco conocimiento y por ende, la aplicación de la norma que crea, desarrolla y reglamenta el voto programático. Así las cosas, tomando como base los indicios relacionados a la eficacia de la norma constitucional y legal, se ha planteado la siguiente pregunta; misma que tendrá su respuesta en el transcurso de la investigación: **¿Qué es lo que no ha permitido que el voto programático sea efectivo en Colombia, pese a su reglamentación legal y constitucional?**

1.4. Objetivos

- General

1. Analizar la institución del voto programático en Colombia, el incumplimiento de la constitución y la ley que regula esta figura.

- Específicos

1. Identificar los motivos por los cuales, continua el problema del incumplimiento de los programas de gobierno por parte de los gobernadores y alcaldes.
2. Determinar la implementación y puesta en práctica de los mecanismos de garantía que permitan la efectividad del voto programático.

1.5. Hipótesis

Los múltiples intentos de materializar el voto programático a lo largo de las casi tres décadas de vigencia de la Constitución del 91, y con ella la creación de esta institución jurídica, por los resultados poco favorables obtenidos hasta el momento dadas las decenas de iniciativas fallidas, supone una disyuntiva entre cómo está prevista esta herramienta de control político desde la Constitución y lo que en la

práctica, desde la misma reglamentación realizada al artículo 259 Superior, se ha previsto.

Quizás, para muchos la falta de materialización del voto programático, traducida al insignificante porcentaje de revocatorias del mandato llevadas a cabo durante todos estos años en contra de un gran número de mandatarios locales que continúan en el poder pese a los altos índices de incumplimiento, obedece a la falta de conocimiento que de esta figura hay en la ciudadanía, argumento que comparto parcialmente.

Sumada a tal afirmación, es necesario entrar a revisar las otras posibles razones que han contribuido al desuso de una figura jurídica que yace inerte en la principal norma de un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro. Una figura que aunque prometía aliviar a la sociedad colombiana el monstruoso cáncer del clientelismo y demás formas de corrupción que desde antaño la han golpeado fuertemente, aún no ha logrado su cometido dadas precisamente las particularidades de nuestra sociedad.

Estas posibles razones que han llevado a que el voto programático se haya estrenado solo hasta el 2018 con la revocatoria del mandato del alcalde de Tasco, Boyacá, sin perjuicio de las decenas de iniciativas intentadas, se encuentran asociadas a las siguientes variables:

- i- *“exceso de formalidades y requisitos para llevar a cabo una iniciativa de revocatoria del mandato”*,
- ii- *“falta de garantías por parte del Estado en favor de los promotores de estas iniciativas”* y
- iii- *“apatía de los colombianos respecto de temas políticos”*

Cada uno de estos factores, en menor o mayor proporción han incidido en el vergonzoso rendimiento y contundencia con el que se ha pretendido combatir la corrupción y el incumplimiento de los programas de gobierno por parte de la mayoría de los políticos de nuestro país.

A mi modo de ver, requisitos como los contenidos en la Ley 134 de 1994, Firmas requeridas para solicitar la elección de la revocatoria, Umbral de participación y la Mayoría requerida para aprobar la revocatoria, si bien no carecen de sentido toda vez que omitirlos sería vulnerar derechos fundamentales como el debido proceso, los mismos deberían ser lo menos *“engorroso”* posible, en aras de hacer más fácil el recurrir a este medio para liberar a los pueblos de estas rémoras que ostentan el poder y que impiden el desarrollo de los pueblos.

A muchos colombianos, el hablarles de política es hablarles de corrupción, de compra de votos, de hurto y desfalco a las arcas y tesoro del Estado, prepotencia y

sed de poder, y en fin, de un sinnúmero de cosas espantosas y hasta peligrosas que prefieren no hablar del tema, o peor aún, ofenderse cuando se les quiere vender otra imagen u otro tipo de política.

A esas personas a las que este tema les produce tanta apatía, conservan su distancia -a veces demasiada- respecto de los asuntos que como comunidad nos afectan, bien sea porque no quieren verse inmersos en escándalos públicos, o simplemente porque no quieren exponer la tranquilidad, integridad y hasta la vida de sus seres queridos, dejando de lado la importancia de ser protagonistas y coadyuvar con estas iniciativas, al tiempo que faltan al deber constitucional de participar en las asuntos que a todos nos afectan.

1.6. Marcos de referencia

- Marco teórico

Para explicar el nuevo concepto de democracia existente en nuestro país a partir de la entrada en vigencia de la nueva Carta Política, es necesario hacer referencia a los cambios tanto conceptuales como jurídicos que esto ha traído consigo. Por esta razón, al realizar una investigación ligada a todo este cambio filosófico, tanto en la norma como en la jurisprudencia, es ineludible explicar todas estas modificaciones, en este caso el concepto de democracia, de la mano de teóricos que han fijado su posición en relación con este tema, contribuyendo a que a quienes tengan interés en este tipo de investigaciones, tomen sus posturas para sustentar o refutar lo allí consignado.

Esta investigación de tipo *Socio-Jurídica*, buscará demostrar las falencias que por más de dos (2) décadas, la Institución del voto ha demostrado en la sociedad colombiana. Parece inconcebible que después de más de 20 años de haberse promulgado una nueva constitución y ley que, al menos en el papel, busca garantizar el cumplimiento de los programas de gobierno prometidos durante una contienda electoral, solo hasta julio de 2018 se haya tenido registro de la “primera” revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno, entre otras razones.

Lo preocupante en nuestro asunto, es que el incumplimiento de estos programas ha sido reiterativo antes y después de la nueva constitución; lo que llevaría a cuestionarnos si teniéndose un mecanismo de participación y una garantía que obligan al cumplimiento de estas promesas electorales, porqué continúan presentándose con tanta frecuencia estos incumplimientos, y, porqué los responsables e incumplidos politiqueros continúan aferrados a sus cargos sin ningún tipo de sanción, al menos civil o disciplinaria.

Este trabajo estará permeado del pensamiento liberal-socialista del italiano Norberto Bobbio, quien con varias obras relacionadas con la democracia, ha contribuido de manera decisiva al desarrollo de la Ciencia Política.

- **Marco normativo y jurisprudencial**

Como se ha mencionado anteriormente, el voto programático no solo se elevó a rango constitucional, correspondiéndole dentro del articulado de la Constitución el artículo 259 sobre el cual versa gran parte de esta investigación, y que será tratado en detalle más adelante. Asimismo, por mandato de este mismo artículo, quien textualmente indica que “La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”, tres años más tarde de haberse promulgado la Constitución de 1991, el legislador expidió la Ley 131 de 1994 “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”, a la que también se hará referencia en la oportunidad establecido para ello.

De igual forma, se analizará los pronunciamientos más relevantes que sobre el particular, ha emitido la Corte Constitucional desde la creación del voto programático. Así pues, por su especial relevancia, se hará un análisis de las sentencias de C-011/94, C-179/02, T-116/04, entre muchas otras.

- **Marco conceptual**

Las dos grandes escuelas teóricas del siglo XX (la minimalista y la realista), definen el concepto de régimen político democrático de diferentes formas. Así, por ejemplo, la primera de estas y cuyos principales representantes son Joseph Scumpeter, Adam Przewoski y Samuel Huntigton, establece como requisito básico el ejercicio de elecciones libres, justas, transparentes y honestas, en el cual se respeten sus resultados, garantizando su transparencia, siendo requisito indispensable la competencia en igualdad de condiciones⁴.

De otra parte, la escuela realista, busca examinar el funcionamiento en la realidad de la democracia. Su mayor representante, Roberth Dahl, afirma la no-existencia de la democracia como tal, proponiendo hablar de un acercamiento a ella a través del concepto poliarquía, en los siguientes términos: “a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías (...) Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y

⁴ Suarez Baquero, Ilma. La Venezuela chavista: una democracia iliberal. Pág. 5.

popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público⁵.

Muchas han sido las definiciones y clasificaciones que los estudiosos de la ciencia política han realizado a este sistema de gobierno. Quizás los subtipos comunes de democracia sean la directa y la semidirecta o representativa; sin embargo, Colombia ha sido uno de los países del mundo que ha articulado ambos modelos, “aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana”⁶, logrando de esta manera implementar un prototipo integral de democracia, “porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas”⁷.

Sumado a tales clasificaciones, debemos referirnos a un nuevo modelo teórico de democracia, apenas utilizado en el año de 1997 en la revista estadounidense *Foreign Affairs* por el periodista Fareed Zakaria, llamada *Democracia Illiberal*⁸; concepto que nace en el intento de clasificar aquellos regímenes políticos que, “aunque mantienen su estructura básica bajo un régimen democrático, como lo es el ejercicio de elecciones libres, iguales y honestas. Cuando se implementan los gobiernos legítimamente elegidos, buscan tener el control pleno de este, ignorando sus límites constitucionales, restringiendo a los ciudadanos de derechos y libertades básicas garantizadas por la democracia”⁹.

Cualquiera que sea el modelo democrático utilizado en los diferentes países, lo cierto es que, hasta el que es considerado el padre de la democracia, Jean-Jacques Rousseau, similar a la posición tomada por Robert Dahl, denota dudas sobre la existencia de una verdadera democracia; pues podría decirse que Rousseau, estaba convencido que “no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia”¹⁰, porque necesita de algunas condiciones (cuatro en total) que son difíciles de reunir, para que una verdadera democracia fuera posible.

Lo cierto es que “esas formas de democracia en las que la mayoría forma un cuerpo colectivo de tal modo que el pueblo «es muchos en uno»”, aparece el concepto de gobierno, según el cual “los hombres sólo pueden vivir juntos legal y políticamente cuando algunos tienen el derecho a mandar y los demás se ven obligados a obedecer”¹¹.

Desde hace muchos años, la democracia ha enfrentado una serie de cuestionamientos que han puesto en entredicho la filosofía de tratarse del gobierno de las mayorías, convirtiéndose, contrario a esta tesis, en una *dictadura de las mayorías*; aseverándose, que se trata más bien de “un sistema de gobierno en el que la voluntad de la mayoría se hace ley, y donde para hacer efectiva esa voluntad existen medios de coerción para obligar a la minoría a acatar las decisiones

⁵ Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*. México, Red Editorial Iberoamericana, 1993. Pág. 18

⁶ Sentencia C-011 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

⁷ *El futuro de la democracia*, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica. Traducción de José F. Fernández Santillán, 1984.

⁸ Zakaria, Fareed. *The Rise of Illiberal Democracy*, *Revista Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 1997. Volumen 76 N° 6

⁹ Suarez Baquero, Ilma. *La Venezuela chavista: una democracia iliberal*. Pág. 9.

¹⁰ Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, Pág. 62

¹¹ Hanna Arendt, *La condición humana*. Trad. Ramón Gil Novales, Ediciones Paidós Ibérica SA, pág. 243

tomadas por la mayoría. La democracia es, en definitiva, la dictadura de las mayorías, independientemente de dónde se produzca esa imposición¹²”.

Algunos sostienen que, “el problema es que gobernar basados en el concepto de mayoría es una frívola y deshonesta interpretación de las reglas de la democracia, que conduce al enfrentamiento social y al descrédito del sistema”; por lo que “es necesario replantear o reconstruir el concepto de democracia, que siempre se ha mencionado en forma genérica o acompañado de alguna especificación¹³”.

Quizá la crisis del sistema democrático actual no necesariamente tenga que ver con el tema de la legitimidad, como acaba de exponerse. En Colombia, por ejemplo, varios actores han interactuado e influido en el descrédito y debilidad del sistema, toda vez que, aunque “existen prácticas que cuestionan el carácter abierto y pluralista de las elecciones (...) y menoscaban la calidad de la democracia (...), se han identificado cuatro falencias que hacen que la democracia en Colombia no funcione como debería: **El abstencionismo, la falta de legitimidad, la corrupción y la violencia**¹⁴”.

Estudios demuestran que “Colombia es el país con el mayor número de abstención de la región¹⁵, tanto para las presidenciales como para las legislativas. Al mismo tiempo, en las últimas tres elecciones¹⁶ para ambos tipos de contiendas no ha habido gran variación en los porcentajes de abstención. Solamente se destaca como dato significativo el aumento en la participación electoral para el Senado en la elección de 2010, pasando de promedios inferiores a 45 % para llegar ahora al 55 %¹⁷”. La tendencia a la abstención en nuestro país se ha mantenido; sin embargo, en las pasadas elecciones de 2018, los principales medios de comunicación daban la buena nueva al país con titulares como “*Por fin, con el 53 %, los votos le ganaron a la abstención*” indicándonos que “por primera vez desde 1999, la cantidad de personas que participaron en las votaciones superó el abstencionismo¹⁸”.

La falta de legitimidad, por su parte, “se desencadena del abstencionismo, como quiera que un gobierno democrático, donde las mayorías no participan, no tiene respaldo. (...) La legitimidad es uno de los criterios más débiles y que además requiere respuestas desde todos los frentes porque la obligación es convencer de nuevo a la ciudadanía que la democracia funciona...¹⁹”

La corrupción por su parte, parece ser la enfermedad de nunca acabar en nuestra sociedad. Parece inherente a la cultura colombiana que “sabe cuáles son

¹² Vidal, Esteban. Democracia: Dictadura de las mayorías, Portal aoca, diciembre de 2017.

¹³ Rodríguez Ortega, Julio Armando. Crisis en la legitimidad del Estado, del derecho y de la democracia.

¹⁴ Hernández, Juan Carlos & Echeverri, Laura Milena. Democracia electoral en Colombia desde una visión de competencia, Universidad Militar Nueva Granada.

¹⁵ Refiriéndose a los países OCDE de América Latina comparados en el estudio.

¹⁶ Periodos 2002, 2006 y 2010.

¹⁷ Abstencionismo en Colombia: una aproximación a sus causas. RNEC & CEDAE, Pág. 45

¹⁸ Diario El Espectador, edición del 27 de mayo de 2018. Recuperado.

¹⁹ Hernández, Juan Carlos & Echeverri, Laura Milena. Democracia electoral en Colombia desde una visión de competencia, Universidad Militar Nueva Granada.

los actos corruptos, pero ese discernimiento no les impide cometerlos²⁰. Por esta razón, de acuerdo con la postura del antropólogo y doctor en ciencias sociales, Fabián Sanabria, “el país está enfermo de corrupción. Sin embargo, no podemos atacar directamente al cúmulo social, esto es un cáncer que se ha producido desde las instituciones y ha hecho metástasis hasta llegar a nuestro vivir cotidiano, destruyendo cada célula de nuestra sociedad”; por lo que este, “no se curará con un paquete normativo. Es un tema estructural, que debe atacarse desde la base²¹”.

La corrupción en nuestro país ha alcanzado niveles tan espantosos y deshonorosos, que de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2018 de Transparencia Internacional, el país empeora en el índice de corrupción ocupando el puesto 99 entre 180 países, en el escalafón de los más corruptos del mundo²², apenas superándonos Venezuela y Nicaragua.

Este flagelo parece estar expandido en toda América Latina, en donde, de acuerdo con estudios realizados, “en promedio, el 68% de los funcionarios públicos son corruptos; tal percepción varía según el país, desde el 82 % en Ecuador hasta el 41 % en Uruguay” y en donde “en relación con la eficacia en la lucha contra la corrupción, solo dos países sobresalen: Uruguay y Chile²³”

Pareciera que lo mostrado hasta aquí fuera suficiente para darnos un panorama global sobre las causas de la crisis de la democracia en nuestro país. No obstante, al igual que con las otras tres falencias, se debe mencionar uno de los temas más espinosos y antiguos que persiste en la sociedad colombiana: la violencia. ¿Será que además de corruptos, somos violentos? Seguramente, la historia ha dado respuesta a este interrogante y de manera directa o no, ha permitido que cada uno de nosotros interactuemos con diferentes actos o hechos de violencia y corrupción, por lo que cada cual tendrá su propia respuesta sobre el particular.

La influencia de la violencia en la democracia colombiana es un tema que no admite ningún tipo de discusión. Es un matrimonio infeliz que afecta a los cónyuges y como en toda unión, a quienes se encuentran alrededor de esta; es decir, en este caso, a la sociedad colombiana, quien debe soportar las consecuencias que se derivan de esta nociva relación.

Una de las consecuencias más visibles de la relación violencia y democracia en nuestro país, tiene que ver con el carácter cerrado y restringido del régimen político colombiano, quien de acuerdo con estudios sobre el caso²⁴, este factor, además de la lucha por las tierras, ha sido el principal promotor del conflicto armado y la violencia política en Colombia.

²⁰ Castilla, José David. La corrupción como parte de la cultura colombiana, Asuntos Legales

²¹ Sanabria Sánchez, Fabián. Citado por Castilla, José David. La corrupción como parte de la cultura colombiana, Asuntos Legales

²² Véase entre otras fuentes, edición Portafolio del 28 de enero de 2019 y edición Publímetro del 5 de marzo del mismo año.

²³ Carpizo, Jorge. Concepto de democracia y sistema de gobierno en Latino América, Universidad Externado de Colombia. Pág. 112

²⁴ Véase entre otros: Cancimance López, Andrés. (2013). Memoria y violencia política en Colombia. Los marcos sociales y políticos de los procesos de reconstrucción de memoria histórica en el país; & Celis, Luis Eduardo. Política y violencia en Colombia. Corporación Viva la Ciudadanía.

La democracia cerrada o restringida en nuestro país, tiene su génesis desde el inicio de nuestra vida republicana. Con la expedición de la Constitución del 91, se amplía el espectro de participación política de fuerzas diferentes a los partidos tradicionales colombianos, el Partido Liberal y del Partido Conservador; quienes en su hegemonía desde la independencia y hasta ese año, dada la idiosincrasia de ambos partidos en permanecer impermeables al clamor de algunos sectores que buscaban reconocimiento y participación política, llevaron a la conformación de grupos armados ilegales como las guerrillas del M-19, las FARC, el ELN, entre otras; quienes de acuerdo con la Comisión de Estudios sobre la Violencia de 1987, “aparecían en Colombia como uno de los instrumentos obligados y a veces legitimados por algunas capas de la población para expresar sus demandas y expectativas ante un sistema cerrado²⁵”.

El poder, y por supuesto, el control político en Colombia era tan cerrado entre los dos partidos políticos tradicionales, que entre 1958 y 1974 se alternaron la Presidencia de la República a través de la coalición política llamada Frente Nacional. Este, surge luego de que el 24 de julio de 1956, a efectos de restaurar la presencia en el poder del bipartidismo, lo señores Alberto Lleras Camargo (Partido Liberal) y Laureano Gómez Castro (Partido Conservador), “firmaron el Pacto de Benidorm, en tierras españolas, en donde se estableció como sistema de gobierno que, durante los siguientes 16 años, el poder presidencial se alternaría, cada cuatro años, entre un representante liberal y uno conservador. El acuerdo comenzó a ser aplicado en 1958, luego de la caída de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, hubo una transición política efectuada por una Junta Militar, a lo que prosiguió la elección de Alberto Lleras Camargo. El Frente llegó a su fin el 7 de agosto de 1974, en el momento en que termina el mandato del político conservador Misael Pastrana Borrero²⁶”.

En hora buena llegan al país las reformas al sistema político de los años 1986 y 1991, a través de las cuales, en un proceso de descentralización, fue perdiendo fuerza la hegemonía liberal y conservadora, toda vez que las autoridades locales comenzaron a ser elegidas democráticamente y no como se hacía en el pasado; esto es, el presidente elegía a los gobernadores y estos a su vez, a los alcaldes que, generalmente, eran del mismo partido político. “Por ello la reforma municipal merece analizarse bajo una doble perspectiva. Si, por un lado, el ampliar los espacios institucionales para la participación ciudadana implica una transacción con ese país periférico que a diario amenaza con subvertir el “orden”, de otra parte, la reforma entraña mecanismos capaces de tutelar esa participación ampliada. Allí justamente, en el origen y la naturaleza de la reforma, radica uno de los grandes desafíos de la institución del alcalde popular: la apropiación efectiva por parte de las comunidades locales de un instrumento que, a pesar de encerrar un gran potencial democrático, puede convertirse en un mecanismo descentralizador de conflictos y en un canal de expresión susceptible de ser utilizado para cooptar o desarticular los movimientos sociales y políticos de las municipalidades. La descentralización

²⁵ Pino Uribe, Juan Federico. ¿Un matrimonio infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: entre la restricción, cooptación y construcción. Universidad Javeriana. Pág. 372.

²⁶ Enciclopedia Banco de la República.

Recuperado: [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/El Frente Nacional](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/El_Frente_Nacional)

política fiscal y administrativa se concibió como un proyecto integral de largo alcance tendiente a modernizar y democratizar el Estado²⁷”.

La relación violencia-democracia en Colombia ha hecho que, aun con la participación de nuevos actores en la vida política del país, esta última (la democracia) entrara en crisis nuevamente, ya que la influencia de los grupos armados creados en el marco de la entonces democracia restringida y bipartidista de nuestro país, tuvieron un efecto negativo en los procesos electorales desarrollados luego de la expedición de la Constitución de 1991, señalándose, “que su accionar y la expansión fue motivado por el interés de capturar los nuevos recursos que el Estado nacional transfería a los municipios y departamentos”²⁸, interviniendo de esta forma a través de la violencia y estrategias en algunas regiones, en arreglos clientelistas con los cuales los políticos aseguraban su elección.

De esta forma y con el fin de ejercer control sobre los candidatos a las alcaldías y los alcaldes electos, “los grupos armados ilegales asesinaron un total de 70 candidatos a alcaldías, 92 a concejos y 14 a otros tipos de cargos públicos, siendo 1997 el año más crítico con 57 candidatos asesinados, 100 secuestrados y 369 retirados de la contienda electoral por presión de los actores armados²⁹”, tal como se aprecia en las gráficas relacionadas a continuación.

Grafico 5.
Asesinato de Candidatos, 1986-2001

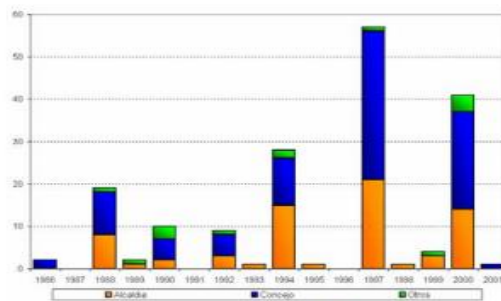
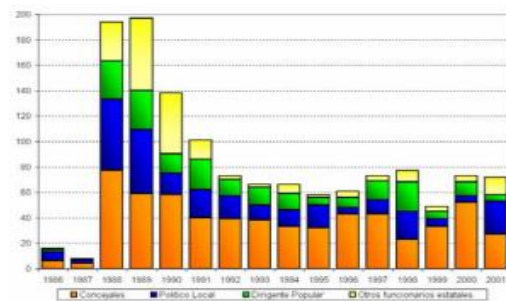


Grafico 6
Asesinato de Dirigentes, 1986-2001



Fuente: Observatorio de DDHH, Vicepresidencia de la Republica

Así las cosas, al analizar el impacto de la violencia en la democracia, tenemos que los grupos armados evidentemente afectan al Estado y a su sistema de gobierno, encontrándose además, una relación significativa entre la baja participación electoral y la presencia guerrillera, tal como lo expone la autora Marcela Ceballos: “En el caso colombiano, los obstáculos que enfrenta la democracia tienen que ver con factores distintos a la periodicidad con que se celebran las elecciones, pero que tienen un impacto de igual magnitud sobre la ciudadanía política. La continuidad del conflicto armado interno y los efectos de la institucionalización del bipartidismo en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas,

²⁷ Gaitán, Pilar. Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones. Universidad Nacional de Colombia.

²⁸ Gutiérrez Sanín, Francisco. (2007). ¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002.

²⁹ Sánchez, Fabio & Chacón Mario. Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*

son algunos aspectos relevantes. Autores como Pizarro han señalado el carácter restringido del sistema político, reflejado en el monopolio bipartidista excluyente, el estado de excepción permanente y la excesiva centralización de las decisiones en la rama ejecutiva.

Recientes análisis estadísticos muestran el impacto negativo de la violencia y del conflicto armado colombiano en los indicadores sobre los requisitos mínimos de la democracia, como la participación y la competencia electoral. El estudio de Hoyos y Ceballos sobre elecciones locales en Colombia para el periodo 1988 a 2000, señala que las dinámicas regionales del conflicto armado y de la violencia sociopolítica están afectando negativamente el derecho al voto, a ser elegido y a elegir en un contexto libre de constreñimientos y presiones externas, entre otros. Los resultados del estudio permiten concluir que el control político local por la vía armada implica con frecuencia una coacción directa sobre los votantes, y que la intensificación del conflicto en algunas regiones impide la participación regular vía canales formales³⁰. (Subrayado fuera del texto original)

Lo anterior, revela la presencia de un Estado invisible, que cada día se vuelve más visible, confirmando la teoría del Doble Estado de Alan Wolfe³¹, mediante la cual, existe un Estado legítimamente constituido, que tiene el deber de publicar cada actuación, sin máscaras y de cara al ciudadano; en tanto que, de manera paralela, se encuentra aquel que no está controlado ni protegido por el aparato del Estado, creando una serie de mafias y cárteles dentro del país, gestándose así uno de los peores escenarios en cuanto a la crisis de la democracia e instituciones públicas se refiere.

Como se aprecia, se denota una flagrante desigualdad entre quienes integran uno y otro Estado (el visible y el invisible), lo cual dista de esa paridad que debe existir en una democracia real; o al menos de lo que se desprende de la definición de democracia del alemán Max Weber, según la cual, “Democracia puede significar cosas enormemente dispares. Aunque, bien mirado, sólo viene a significar esto: que no existe ninguna desigualdad formal en cuanto a los derechos políticos entre las distintas clases de la población³².” (Subrayado fuera del texto original)

1.7. Definición de conceptos

Durante el desarrollo de la presente investigación, en reiteradas oportunidades se hará alusión a los conceptos que a continuación se relacionarán, dado el permanente uso que se harán de los mismos en aras de entender mejor la dinámica del tema investigado. La figura del voto programático, no es una figura que se tenga que estudiar aislada; pues, parte de su nacimiento, evolución y existencia

³⁰ Ceballos, Marcela. El país detrás de las urnas: impacto de la reforma política en contextos de crisis humanitaria. Universidad de los Andes.

³¹ Wolfe, Alan, The Limits of Legitimacy, Free Press, Nueva York, 1977

³² Weber, Max. Escritos políticos. Madrid., 1991.

como tal, obedece a una serie de interrelaciones que se dan, entre otros, con estos conceptos, a saber:

Voto Programático	Revocatoria del mandato	Democracia Participativa	Democracia Representativa
Democracia Directa	Soberanía Nacional	Soberanía Popular	Eficacia de la norma

Las definiciones de estos conceptos son los siguientes:

- ❖ **Voto Programático:** Es el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura (Ley 131, 1994).
- ❖ **Revocatoria del mandato:** Es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde (Ley 131 1994)
- ❖ **Democracia Participativa:** Significa que la participación ciudadana no se reduce exclusivamente al voto. El pueblo dispone de otros recursos instrumentales para intervenir en los procesos de creación normativa, para dirigir la agenda pública y para ejercer control sobre quienes ostentan el poder público. En la democracia participativa el pueblo no es un simple espectador. Puede presentar proyectos de ley, puede hacer consultas populares que deroguen normas o modifiquen el texto constitucional, puede derrocar gobernantes y puede convocar a una asamblea que redacte una nueva constitución, si así lo desea (Tamayo, 2018). La filosofía de la democracia participativa se manifiesta en el artículo 1° de la Carta ("Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria [...] democrática y participativa [...]"), en el 2° ("Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]"), en el 3° ("La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece"), en el 40 ("Todo ciudadano tiene el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo ese derecho puede: [...] 2. Tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares

y otras formas de participación democrática. [...].") y en el 103, que enuncia los mecanismos de participación en los siguientes términos: "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 mandato³³.

- ❖ **Democracia Representativa:** La democracia representativa es una forma de gobierno en la cual el pueblo tiene el poder político, pero de forma indirecta, ya que lo ejerce a través de unos representantes elegidos democráticamente mediante elecciones libres. Es por ello que también se la conoce como democracia indirecta³⁴. La expresión «democracia representativa» significa, genéricamente, que las deliberaciones colectivas, o sea, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito³⁵.
- ❖ **Democracia Directa:** Es un mecanismo en el que cada una de las personas asociadas a determinada agrupación pueden exponer en igualdad de poder sus puntos, iniciativas y propuestas actuando directamente sobre ella y dirigiéndola en equipo. Hace énfasis en la decisión y el cumplimiento común de acuerdos mutuos, siendo entonces una forma de democracia en la que los miembros de una asociación (laboral, empresarial, ciudadanía local) participan directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, cada asociado representándose a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones³⁶.
- ❖ **Soberanía Nacional:** Cimiento del modelo de "democracia representativa", adoptado en la Carta Política de 1886 –artículos 2, 105, 179- , sustituida en la Constitución de 1991 por la concepción de "soberanía popular" – artículos 3, 133-.
- ❖ **Soberanía Popular:** La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que, conforme lo expusiera Rousseau, es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación

³³ Sentencia T-637 de 2001

³⁴ Recuperado: <https://definicion.mx/democracia-representativa/>

³⁵ Democracia representativa y democracia directa. Recuperado: <file:///C:/Users/user/Downloads/democracia-representativa-y-democracia-directa.pdf>

³⁶ http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/fyc/fyc_5_2.html

entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo (Sentencia C-179/02).

- ❖ **Eficacia de la norma:** La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas³⁷.

1.8. Metodología

La presente investigación se basa en el análisis y recolección de información de tipo documental. Se examinarán libros relacionados con los diferentes temas abordados en la investigación; así como doctrina de entidades oficiales, normatividad, jurisprudencia y artículos académicos y periodísticos.

³⁷ Sentencia C-873 de 2003

2. DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES:

2.1. Sobre la autonomía de las entidades territoriales

Como bien lo señala la Carta Política de Colombia de 1991, el Estado colombiano “es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de *República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales*, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”³⁸. (Subrayado fuera del texto original)

El anterior precepto toma especial relevancia, como lo veremos más adelante, dadas las facultades que como bien se conocen, desde la Constitución se les ha otorgado a las entidades territoriales en el marco de la descentralización que pregona el mandato antes citado, generador de autonomía, en el caso que nos ocupa, de los municipios, los departamentos y los distritos.

El Estado unitario, según Prélot, citado por Juan Ferrando Badía³⁹, es “cuando un Estado posee un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado *simple* o *unitario*. Un buen número de estructuras políticas actuales responden a esta forma, en la que el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la *persona jurídica estatal*. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo Poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común.

La denominación Estado *unitario* -escribe Prélot- se justifica porque en esta forma política el Poder es *uno* en su *estructura*, en su *elemento humano* y en sus *límites territoriales*”. (Énfasis del texto original)

Tal acepción al igual que la brindada por Georges Burdeau -sobre Estado Unitario-, en la práctica, según el profesor Libardo Rodríguez, difícilmente se presenta en la forma antes descrita, pues hay una serie de matices –refiriéndose a los conceptos de centralización, desconcentración, delegación, descentralización, centralización política y descentralización administrativa- que regulan las relaciones entre las autoridades centrales y locales.

Tal vez sería mejor, propone este autor, “definir el estado unitario como aquella forma de organización estatal en la cual existen unas autoridades centrales muy fuertes, frente a unas autoridades locales con escasa autonomía, de manera que la mayoría de funciones las desempeña directamente la persona jurídica Estado, mientras que a las colectividades locales solo se les permite el ejercicio autónomo de unas cuantas tareas⁴⁰”.

Lo anterior guarda estrecha relación con el pensamiento de Norberto Bobbio, quien en su obra El futuro de la democracia señala que “*el modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos*

³⁸ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 1°

³⁹ Juan Ferrando, Badía. El Estado unitario, Pág.4

⁴⁰ Derecho Administrativo General y colombiano, Libardo Rodríguez, Decimoctava edición, editorial Temis, 2013, Pág. 66

ante nosotros es la de una sociedad centrifuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica (o en términos más fuertes pero no por ello menos apropiados, policrática). El modelo del Estado democrático basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el modelo de una sociedad monista. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista⁴¹.

En cuanto al concepto de descentralización señalado en el mandato del artículo 1° Superior, el profesor Libardo indica que “desde un punto de vista jurídico muy general, la descentralización es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente⁴²”,

Nótese que esta figura jurídica, descrita como uno de los matices que regula la relación entre las autoridades centrales y locales, provee a las entidades del orden territorial de nuestro país, de una facultad, con ciertas limitaciones por supuesto, para que estas puedan autogobernarse. Así las cosas, a continuación, se puntualizará lo referente a qué debe entenderse por entidad territorial, qué autoridades en ellas gobiernan, y cuál es la forma en la que estas son elegidas.

Sea lo primero indicar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia de 1991, “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*”, las cuales, según el mismo cuerpo normativo, “*gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley⁴³*”. Es precisamente por tener esta autonomía que las entidades territoriales entre otras particularidades, se dan sus propias autoridades; es decir, se autogobiernan, lógicamente, dentro del marco que para ello ha establecido la Constitución y la Ley. (Subrayado fuera del texto original)

Pero ¿a qué categoría de servidores públicos pertenecen tales autoridades?, veamos: “La Constitución Política de 1991, establece en el artículo 123, tres categorías distintas de servidores públicos, los cuales a su vez, están sometidos a diferentes regulaciones en cuanto al ejercicio de sus funciones, así como al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Entonces son servidores públicos los siguientes:

- Los miembros de las Corporaciones Públicas.
- Los Empleados Públicos y
- Los Trabajadores Oficiales.

Dentro de la primera categoría de servidores se encuentran los funcionarios que han sido elegidos popularmente y que, de acuerdo a la misma Carta Política, son el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Congresistas, los

⁴¹ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Casa de la cultura, Pág. 30

⁴² Derecho Administrativo General y colombiano, Libardo Rodríguez, Decimoctava edición, editorial Temis, 2013, Pág. 72

⁴³ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 287

Diputados, los Gobernadores, los Alcaldes, los Concejales y dentro de ellos también los Ediles del Distrito Capital. En otra categoría están los empleados públicos, que son funcionarios nombrados directamente por la autoridad competente, su vinculación es de carácter legal o reglamentaria y cumplen una determinada función pública. La tercera categoría corresponde a los trabajadores oficiales, cuya vinculación con el Estado, se hace mediante contrato de trabajo, casi en condiciones similares a los trabajadores del sector privado⁴⁴.

Para el tema que aquí nos interesa, tenemos entonces que, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de la Ley 131 de 1994, el voto programático es un mecanismo de participación por el cual los ciudadanos imponen como mandato a los **gobernadores** y **alcaldes** el cumplimiento del programa de gobierno presentado para inscribir su candidatura⁴⁵, por lo que a continuación se abordará lo relacionado con la escogencia y calidades de estas autoridades en los niveles municipales, departamentales y distritales.

2.2. Los municipios

El artículo 1° de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, señala que el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio⁴⁶.

Por mandato constitucional, a los municipios como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes⁴⁷.

La creación y supresión de los municipios corresponde, como lo veremos más adelante, a las asambleas departamentales de acuerdo con los requisitos que para el efecto exija la ley, conforme a lo previsto en el numeral 6 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia. El artículo 8° de la Ley 136 quien fuera modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000, sobre los requisitos para la creación de municipios precisa que, “para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

⁴⁴ Concepto 1291 de 1999 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá

⁴⁵ Constitución Política de 1991, art. 259

⁴⁶ Ley 136 de 1994, artículo 1°

⁴⁷ Constitución Política de 1991, art. 311

2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años; de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

PARÁGRAFO 1°. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio, así mismo la ordenanza que expida la respectiva asamblea deberá establecer los activos y pasivos que le son inherentes tanto al nuevo municipio, como al municipio del cual se escindió este.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referendo en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referendo deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse dos (2) años después.

PARÁGRAFO 2°. El DANE llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos al DANE y al Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 3°. En cuanto al número mínimo de habitantes que hace referencia el numeral segundo del presente artículo, este crecerá anualmente según la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE⁴⁸.

Sin perjuicio de lo anteriormente transcrito, el artículo 9° de la misma norma, modificado por el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, planteó la excepción a la anterior regla, señalando que sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 8°, “las asambleas departamentales *podrán* crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional”. Y continúa: “también podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República⁴⁹”. (Énfasis nuestro)

Una vez creado como una persona jurídica, los municipios son sujetos de derechos y obligaciones dentro de los cuales, en relación con los primeros podemos mencionar entre otras cualidades, que *gozan de autonomía para gestionar sus intereses*, dentro de los límites que para ello establece la Constitución y la ley, en especial, lo contenido en la Ley 1551 de 2012 quien en su artículo 2° advierte que “los municipios tendrán los siguientes derechos:

1. Elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley.
2. Ejercer las competencias que les correspondan conforme con la Constitución y a la ley.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales, de acuerdo a las normas especiales que se dicten en dicha materia.
5. Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley”. (Énfasis fuera del texto original)

Se hizo énfasis en el primero de los derechos que tienen los municipios, esto es, elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley, por cuanto es mediante esta participación que los municipios eligen lo que el profesor Libardo Rodríguez⁵⁰ llama los dos *Órganos principales*: un órgano colegiado y deliberante, el concejo municipal, y un órgano de ejecución, el alcalde, quien al igual que el gobernador, de acuerdo con el artículo 259 Superior, al momento de ser elegido se le impone por mandato el programa que presentó al momento de inscribirse como candidato.

⁴⁸ Ley 136 de 1994, artículo 8°, modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000.

⁴⁹ Ley 136 de 1994, artículo 9°, modificado por el artículo 16 de la Ley 617 de 2000.

⁵⁰ Derecho Administrativo General y colombiano, Libardo Rodríguez, Decimoctava edición, editorial Temis, 2013, Pág. 215

Los municipios y los distritos al igual que los departamentos, como se verá más adelante, cuentan con una clasificación atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, previamente modificado por el artículo 2° de la Ley 617 de 2000.

La mencionada norma –art. 7° de la Ley 1551 de 2012- categorizó los distritos y los municipios de la siguiente manera:

CATEGORIZACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS, Art. 7° Ley 1551			
PRIMER GRUPO (Grandes municipios)			
CATEGORÍA	POBLACIÓN	ICLDA	IMPORTANCIA ECONÓMICA
Especial	Superior o igual a 500,000 habitantes	Superior 400,000 smlmv	Grado uno
Primera	Entre 100,001 y 500,000 habitantes	Superior 100,000 hasta 400,000 smlmv	Grado dos
SEGUNDO GRUPO (Municipios intermedios)			
CATEGORÍA	POBLACIÓN	ICLDA	IMPORTANCIA ECONÓMICA
Segunda	Entre 50,001 y 100,000 habitantes	Superior a 50,000 y hasta 100,000 smlmv	Grado tres
Tercera	Entre 30,001 y 50,000 habitantes	Superior a 30,000 y hasta 50,000 smlmv	Grado cuatro
Cuarta	Entre 20,001 y 30,000 habitantes	Superior a 25,000 y hasta 30,000 smlmv	Grado cinco
TERCER GRUPO (Municipios básicos)			
CATEGORÍA	POBLACIÓN	ICLDA	IMPORTANCIA ECONÓMICA
Quinta	Entre 10,001 y 20,000 habitantes	Superior a 15,000 y hasta 25,000 smlmv	Grado seis
Sexta	Igual o inferior a 10,000	No superior a 15,000 smlmv	Grado siete

Fuente propia

El artículo antes mencionado, además de proveer las reglas para realizar la determinada categorización, entre otros aspectos, señaló que: *i)* los Municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior, *ii)* los Municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación

anuales, *iii*): sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior. *iv*): ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente, *v*): los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

2.3. Los concejos municipales

Cada municipio en Colombia, sin excepción, tendrá un concejo municipal elegido popularmente cada cuatro (4) años, el cual hará las veces de corporación político-administrativa, compuesta por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo señalado por el artículo 22 de la Ley 136 de 1994. Tal corporación **podrá ejercer control político sobre la administración municipal**, según el artículo 312 de la Constitución, modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2007 vigente desde el 1º de enero de 2008, norma que, entre otros aspectos, amplió el periodo de los concejales de tres (3) a cuatro (4) años.

El número de concejales de determinado municipio en nuestro país estará determinado de acuerdo al número de habitantes que este tenga, según lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 136 de 1994, los cuales, a diferencia de los alcaldes y gobernadores, podrán ser reelegidos para el periodo electoral inmediato. Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, a continuación, se presenta la tabla de composición de los concejos municipales, así:

Composición de los concejos municipales en Colombia, Art. 22 Ley 136	
Número de concejales en relación con el número de habitantes del municipio	
# de Concejales	Cantidad de habitantes
Siete (7)	Hasta 5,000
Nueve (9)	De 5,001 hasta 10,000
Once (11)	De 10,001 hasta 20,000
Trece (13)	De 20,001 hasta 50,000
Quince (15)	De 50,001 hasta 100,000
Diecisiete (17)	De 100,001 hasta 250,000
Diecinueve (19)	De 250,001 hasta 1,000,000
Veintiuno (21)	De 1,000,001 en adelante

Fuente propia

En cuanto a las calidades para ser elegido concejal, la norma establece que “se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años

consecutivos en cualquier época”⁵¹. En cuanto a las funciones de estas Corporaciones, las mismas se encuentran establecidas en el artículo 313 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

2.4. Las alcaldías municipales

Del mismo modo en que cada municipio tiene una corporación político-administrativa denominada Concejo municipal, tal como lo preceptúa la Carta Política del 91, asimismo tendrá un alcalde municipal jefe de la administración local y representante legal del municipio, elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y, quien, de acuerdo a la Constitución, no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Recuérdese que antes de la elección popular de los alcaldes municipales, estos eran designados por el gobernador del departamento, quien a su vez era escogido por el Presidente de la República, siendo a partir del 13 de marzo de 1988 -fecha en la que celebró la primera elección popular de alcaldes- que en nuestro país se escogen estos servidores públicos bajo esta modalidad, luego de que así lo estableciera el Gobierno Nacional en cabeza del presidente Belisario Antonio Betancur Cuartas, a través del Acto Legislativo 01 del 1986.

En aquella oportunidad, con todo un mundo de esperanzas y temores dada la ola de violencia que sacudía a nuestro país⁵², se eligieron un total de 1.009 alcaldes, quienes ejercieron por un periodo de dos (2) años, posteriormente ampliado a tres (3) con la expedición de la Constitución de 1991 y, finalmente ampliado como se encuentra hoy día, es decir, a cuatro (4) años gracias al Acto Legislativo 02 de 2002 que, en octubre de 2003, permitió que los mandatarios municipales elegidos en esta fecha y que se posesionarían el 1° de enero de 2004, fueran elegidos para estos periodos.

Para ser elegido alcalde municipal o distrital en Colombia, se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de la inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época según lo señala el artículo 86 de la Ley 136 de 1994, ya citada. Vale la pena indicar que, de conformidad con la Ley 163 de 1994, las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales, se realizarán el último domingo del mes de octubre.

Los alcaldes deben posesionarse ante un juez o notario público, presentando el juramento de rigor dentro los términos establecido para ello. La no posesión dentro de esta oportunidad, según calificación de la Procuraduría General de la Nación, da

⁵¹ Ley 136 de 1994, artículo 42

⁵² Véase “Elección de alcaldes, 30 años de una apertura democrática teñida de muerte” de El Espectador. Recuperado “<https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/eleccion-de-alcaldes-30-anos-de-una-apertura-democratica-tenida-de-muerte>”

lugar a la vacancia y se proveerá el empleo en los términos de la ley 136. Lo anterior, en consonancia con el artículo 122 Superior, de acuerdo con el cual, ninguna persona puede ejercer un empleo público sin haber prestado juramento; es decir sin haberse posesionado.

Se producirá vacancia por abandono del cargo, constitutivo de falta disciplinaria e investigación por parte de la Procuraduría General de la Nación, unida a la sanción de destitución o suspensión por el Gobierno Nacional o por el gobernador, según el caso, cuando sin justa causa el alcalde: a) No reasuma sus funciones dentro de los tres días siguientes contados a partir del vencimiento de las vacaciones, permisos, licencias, comisiones oficiales o incapacidad médica inferior a 180 días, b) Abandona el territorio de su jurisdicción municipal, por tres (3) o más días hábiles consecutivos, y c) No se reintegra a sus actividades una vez haya concluido el término de la suspensión del cargo.

Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, según lo señala el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; señalándose igualmente que, además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán funciones específicas con relación a los concejos municipales o distritales; al orden público; a la Nación, el departamento y a las autoridades jurisdiccionales; a la Administración Municipal; a la Ciudadanía; y con la Prosperidad Integral de su región.

2.5. Los departamentos

Aun cuando no hay en ninguna norma una definición de lo que debemos entender por departamento, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que “El departamento es el puente entre la Nación y el municipio, y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento⁵³”. La Constitución Política de Colombia de 1991 convirtió en departamentos las antiguas intendencias y comisarías, por lo cual estas últimas entidades desaparecieron de nuestra organización territorial y por tanto de nuestro ordenamiento jurídico.

Conforme lo preceptúa el artículo 297 de la Constitución, corresponde al Congreso Nacional decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos en la Constitución; por lo que, de acuerdo a lo señalado por el profesor Libardo Rodríguez, “deben entenderse derogados los requisitos que antes estaban establecidos en el artículo 5° de la Constitución anterior y en el artículo 8° del Código de Régimen Departamental y será necesario esperar que se expida la ley orgánica de ordenamiento territorial sobre este aspecto para conocer los requisitos que permitan la creación de nuevos departamentos⁵⁴”.

⁵³ Sentencia C-528 de 1996

⁵⁴ Derecho Administrativo General y Colombiano, Libardo Rodríguez, Decimoctava edición, editorial Temis, 2013, Pág. 188

Así las cosas, una vez expedida la Ley 1454 de 2011 –Ley de ordenamiento territorial-, de quien se esperaba la fijación de tales requisitos para la creación de departamentos, la misma se restringió a señalar en su artículo 23, que “la creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planificación, deberá contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo con los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución”, los cuales debe entenderse que son los contenidos en la Ley 134 de 1994, según el autor antes citado.

Estas entidades territoriales de acuerdo con el Régimen Departamental de que trata la Constitución, “tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”. Asimismo, “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes⁵⁵”.

En Colombia existen 32 departamentos clasificados según lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley 617 del año 2000, en *cinco (5) categorías* de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal y, de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categorización presupuestal de los departamentos		
Categoría	# de habitantes	ICLD
Especial	Superior a 2,000,000	Superior a 600,000 smlm
Primera	Entre 700,001 y 2,000,000	Igual o superior a 170,001 hasta 600,000 smlm
Segunda	Entre 390,001 y 700,000	Igual o superior a 122,001 hasta 170,000 smlm
Tercera	Entre 100,001 y 390,000	Igual o superior a 60,001 hasta 122,000 smlm
Cuarta	Igual o inferior a 100,000	Igual o inferior a 60,000 smlm

Fuente propia

2.6. Las asambleas departamentales

De acuerdo con lo establecido en nuestra Carta Política, “en cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental⁵⁶”. Así pues, se pueden definir las asambleas departamentales como corporaciones político-administrativa integrada por diputados que pueden ser

⁵⁵ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 298

⁵⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 299

reelegidos indefinidamente, los cuales tienen la calidad de servidores públicos, elegidos popularmente por un periodo de cuatro (4).

Previo a las elecciones celebradas el pasado 25 de octubre de 2015, en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 189 numeral 11 de la Constitución Política, 27 del Decreto 1222 de 1986 y 211 del Decreto 2241 de 1986, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, expidió el Decreto 2552 del 12 de diciembre de 2014, mediante el cual determinó el número de diputados a elegirse por cada departamento para el periodo 2016-2019, en curso actualmente, así:

Departamento	Número de diputados
Amazonas	11
Antioquia	26
Arauca	11
San Andrés, Providencia y Sta Catalina	11
Atlántico	14
Bolívar	14
Boyacá	16
Caldas	14
Caquetá	11
Casanare	11
Cauca	13
Cesar	11
Chocó	11
Córdoba	14
Cundinamarca	16
Guainía	11
Guaviare	11
Huila	12
Guajira	13
Magdalena	13
Meta	11
Nariño	14
Norte de Santander	13
Putumayo	11
Quindío	11
Risaralda	12
Santander	16
Sucre	11
Tolima	15
Valle del Cauca	21
Vaupés	11
Vichada	11

Fuente: Decreto 2552 de 2014

En relación con las calidades para ser diputado, la norma constitucional – artículo 299 Superior- establece que, para ser elegido para este cargo, se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Según lo ordenado en el artículo 300 de la Constitución, quien fuera modificado por artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 1996, corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Autorizar al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.
10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley.
11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, secretarios de gabinete, jefes de departamentos administrativos y directores de institutos descentralizados del orden departamental.
12. Cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley.

Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3º, 5º y 7º de este artículo, las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una

anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurren, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Nota: estas dos (2) últimas funciones fueron adicionadas por el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2007.

2.7. Las gobernaciones

Al igual que los alcaldes de nuestro país, los gobernadores antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, no eran elegidos popularmente, sino que eran designados por el Presidente de la República de acuerdo a su conveniencia, quedando el primero en la facultad, de acuerdo al mismo criterio, de nombrar sus respectivos alcaldes en cada municipio del país.

Como se señaló anteriormente, la elección de alcaldes en Colombia se dio por primera vez en marzo de 1988. Sin embargo, lo mismo no sucedió con la elección de los gobernadores, quienes un año después de promulgada la nueva Carta Política, esto es, en 1992, finalmente fueron elegidos como consecuencia de las elecciones populares llevadas a cabo para tal fin, ya que el final del inciso del artículo 303 Superior, señaló que los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

La Constitución indica que en cada uno de los departamentos del país habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República –quien en casos taxativamente señalados en la norma podrá suspenderlo o destituirlo- para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde

con el departamento⁵⁷. Es decir que, de acuerdo a las anteriores precisiones, como bien lo señala el tratadista Libardo Rodríguez, “el gobernador es una autoridad en la cual se manifiesta tanto el fenómeno de la descentralización como el de la centralización, aunque predomina el primero de ellos: cuando actúa como jefe de la administración seccional y representante legal del departamento es una autoridad descentralizada, mientras que cuando lo hace como agente del presidente de la república es una autoridad centralizada, aunque desconcentrada⁵⁸”. (Subrayado fuera del texto original)

De llegarse a presentar falta absoluta de un gobernador a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se convocará a elecciones y se elegirá gobernador para el tiempo que reste. Sin embargo, en caso de que faltare menos de este tiempo, el Presidente de la República designará un gobernador para lo que reste del período, lógicamente, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

Finalmente se podría indicar que, la Constitución es la norma que regula lo relacionado con el régimen departamental, pues en el artículo 305 de esta norma, acápite destinado para tal reglamentación, se relacionan las atribuciones del gobernador.

2.8. Los distritos

Como se indicó al inicio de este capítulo, los distritos por disposición del artículo 286 de la Constitución del 91 son entes territoriales dotados de autonomía para la gestión de sus intereses. Estos fueron creados por la Asamblea Nacional Constituyente y por el Congreso de la República mediante actos legislativos.

Pese a que la razón por la que se creó cada distrito aparece expresada en los propios actos de constitución o reconocimiento de estos, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el motivo no fue otro que *sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial*.

Aunque algunas fuentes indiquen que el primer distrito que se creó en Colombia fue el Distrito Federal de Bogotá en 1861, mismo que sirvió de cuna para la creación del Distrito Especial de Bogotá de 1954⁵⁹, lo cierto es que del texto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, si bien reconoce que este es el primer distrito del país, la creación se dio en años diferentes, así: “Desde que Bogotá se erigió como Distrito Especial a través del **Acto Legislativo 1 de 1945**, se dispuso que el régimen municipal ordinario no lo cobijaría, posición que fue reiterada más adelante en el **Decreto 3640 de 1954**, que organizó al Distrito Especial, cuando en su artículo primero se dispuso que “La ciudad de Bogotá, capital de la República,

⁵⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 303

⁵⁸ Derecho Administrativo General y colombiano, Libardo Rodríguez, Decimoctava edición, editorial Temis, 2013, Pág. 200

⁵⁹ https://es.wikipedia.org/wiki/Distritos_de_Colombia

se organiza como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario⁶⁰.(Negrilla fuera del texto original)

Como puede observarse, la Corte Constitucional en cuanto a los antecedentes e historia de la creación de los distritos en nuestro país, da por sentado que es a partir de 1945 mediante el Acto Legislativo 01 de ese año, que por primera vez se erige en Colombia a la ciudad de Bogotá como Distrito Especial.

Actualmente, nuestro país cuenta con un total de cinco (5) distritos, los cuales cuentan con un factor común en lo relacionado con los actos constitucionales de creación, en donde se indican que tales entes territoriales disponen en general de la existencia de un régimen político fiscal y administrativo independiente; por consiguiente, en lo no dispuesto en éste, les son aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario de manera subsidiaria.

Tal posición de exclusión del régimen ordinario, aduce la Corte, “se reproduce en los actos legislativos 1 de 1987 y 3 de 1989, que erigen como distritos a Cartagena y Santa Marta, respectivamente, dotándolos de un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural; para el caso de Santa Marta se contempla la exclusión expresa de la aplicación de las normas ordinarias relativas a los municipios. Una vez dictada la Constitución de 1991, se siguió en la línea de la independencia de los distritos frente al régimen municipal, determinando la existencia de un régimen especial, concibiendo las normas generales que regulan los municipios como subsidiarias, frente a las especiales dictadas como régimen de los distritos. Igualmente, los dos distritos creados con posterioridad a la Constitución de 1991 -Barranquilla y Buenaventura- contemplan en sus actos de creación que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios”⁶¹.

Los cinco (5) distritos de nuestro país, incluyendo los dos (2) creados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución del 91, al igual que la norma de creación y el tipo de distrito, pasan a relacionarse a continuación:

⁶⁰ Sentencia 313 de 2009, M.P: Dr. Mauricio González Cuervo

⁶¹ Sentencia 313 de 2009, M.P: Dr. Mauricio González Cuervo

LOS DISTRITOS EN COLOMBIA		
DISTRITO	NORMA DE CREACIÓN	TIPO DE DISTRITO
Bogotá	- Reforma Constitucional de 1945: Acto Legislativo 1 de 1945	Distrito Capital.
	- Decreto 3640 de 1954 (incorporación de municipios aledaños)	
	- Constitución de 1991, Art. 322 - 327.	
Cartagena	- Acto Legislativo 1 de 1987.	Distrito Turístico y Cultural.
	- Constitución de 1991, Art. 328.	
Santa Marta	- Acto Legislativo 3 de 1989.	Distrito Turístico, Cultural e histórico.
	- Constitución de 1991, Art. 328.	
Barranquilla	- Acto Legislativo 1 de 1993.	Distrito Especial, Industrial y Portuario.
Buenaventura	- Acto Legislativo 2 de 2007.	Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Fuente propia basada en la Sentencia C-313/09

Por lo que se refiere al régimen jurídico de los distritos, vale la pena señalar que el mismo se encuentra integrado con las disposiciones constitucionales correspondientes, las leyes especiales dictadas para ellos, las normas especiales de remisión expresan, y, en lo no regulado por éstas, con las normas legales que conforman el régimen municipal ordinario.

En el caso de Bogotá D.C., el régimen actual como se evidencia en el cuadro presentado anteriormente, está dado por la Constitución del 91 en sus artículos 322 al 327, modificados por los actos legislativos 01 de 2000, 02 de 2002 y 02 de 2007. Así pues, en consonancia con tales disposiciones, Bogotá cuenta con un Estatuto Orgánico contenido en el Decreto 1421 de 1993, modificados por las leyes 617, 1131 y 1136 de 2000, 2006 y 2007, respectivamente, dictado en uso de las atribuciones que confería el artículo 41 transitorio de la Constitución Política de 1991 al Presidente de la República, señor César Gaviria Trujillo.

Ahora bien, en cuanto al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena; el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, hay que señalar que respecto de Cartagena y Santa Marta, lo único que expresa nuestra Carta Política en su artículo 328 es que ellos conservan su régimen y carácter, lo cual significa que se conservaron vigentes los actos legislativos 01 de 1987 y 03 de 1989 por medio de los cuales fueron creados.

El distrito de Barranquilla por su parte, como puede apreciarse en el mencionado cuadro, fue creado por el Acto Legislativo 01 de 1993, en tanto que el último, el distrito de Buenaventura, fue creado por el Acto Legislativo 02 de 2007 en donde se indicó al igual que en el acto de creación del Distrito de Barranquilla que, su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y

las leyes especiales que para el efecto se dicten y, en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. En definitiva, en la actualidad el régimen político, fiscal y administrativo de estos distritos se encuentra implícito en la Ley 1617 del 5 de febrero de 2013 quien en su epígrafe hace constar que es a través de esta que se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

El doctor Libardo Rodríguez Rodríguez varias veces mencionado en este escrito, señala en su libro de Derecho Administrativo General y Colombiano que “la existencia del Distrito Capital de Bogotá encuentra su explicación en el derecho comparado, ya que, por lo general, la organización administrativa y el funcionamiento de las grandes ciudades del mundo, especialmente de las capitales de los países, están sometidos a un régimen especial y diferente del que tienen los municipios normales. Esta situación se justifica por los problemas especiales que presentan esas ciudades, debido al gigantismo urbanístico, a la calidad de metrópoli por la mezcla de gentes de diferente procedencia y al hecho de ser sede de las autoridades nacionales⁶²”.

Ahora veamos la “*evolución histórica*” de los distritos en Colombia, especialmente el de Bogotá D.C. Señala esta importante fuente (La obra del profesor Rodríguez) que, desde comienzos del siglo XX, la capital tuvo un tratamiento especial respecto de los demás municipios. Desde la expedición de la Ley 17 del 11 de abril de 1905, quien en su artículo 11 estableció que se “*Erígese en Distrito capital que será administrado por el Gobierno nacional, el Municipio de Bogotá, por los límites que le señala la Ley 26 de 1883 del Estado de Cundinamarca*”, con fundamento en el Acto Legislativo 03 de 1905, que permitía la creación legal de distritos segregados de los departamentos, dejando de esta manera a Bogotá dependiendo directamente del Gobierno Nacional.

El mencionado acto legislativo -A.L.03/1905- indicaba en su artículo 1° que “*la ley podrá alterar la división territorial de toda la República, formando el número de Departamentos que estime conveniente para la administración pública*” al tiempo que continuaba señalando en su segundo artículo que “*podrá también segregar Distritos municipales de los Departamentos existentes o de los que se formen, para organizarlos o administrarlos con arreglo a leyes especiales*”.

En contraste con la ley 17 antes citada, cuatro años más tarde, esto es, mediante la Ley 65 de 1909, Bogotá volvió a quedar sometida al régimen legal de todos los municipios, toda vez que así lo dispuso el artículo 5° de esta norma quien sobre el particular preceptuó que “*el Distrito de Bogotá, no obstante su carácter de Distrito Capital, desde la promulgación de la presente Ley será administrado por un Concejo Municipal, un Alcalde y un Personero Municipal, conforme a las leyes sobre régimen político y municipal*”.

De esta forma, según Rodríguez, en la reforma constitucional de 1945 se volvió a plantear la necesidad de someter a Bogotá a un régimen especial. Después de algunas discusiones que giraron alrededor de si Bogotá debía ser capital del país y de Cundinamarca al mismo tiempo, o si debían separarse las dos capitales, y

⁶² Derecho Administrativo General y Colombiano, Libardo Rodríguez, Decimoctava edición, editorial Temis, 2013, Pág. 236

sobre el posible reparto de rentas entre Bogotá y Cundinamarca, se aprobó que sería capital de la república y de Cundinamarca y que sería organizada como distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fijara la ley.

De manera análoga y con la finalidad de desarrollar las anteriores disposiciones constitucionales, el Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre de 1954 “*Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá*” ratificó que “la ciudad de Bogotá, capital de la República, se organiza como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario (Art. 1°)”, señalando además, por un lado, que “continuará siendo capital del Departamento de Cundinamarca (Art. 2°)” y por el otro, que “el territorio del Distrito Especial de Bogotá será el del actual Municipio de Bogotá, adicionado con el de los Municipios circunvecinos, de acuerdo con la Ordenanza número 7 del Consejo Administrativo de Cundinamarca” que dispuso que al municipio de Bogotá se anexarán los municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá.

Posteriormente, en el año de 1968 al gobierno nacional se le otorgaron facultades extraordinarias para reformar la organización del Distrito Especial de Bogotá mediante la ley 33 de ese año, las cuales realizó a través del Decreto 3133 de 1968, mediante el cual ratificó la calidad tanto de capital de la república y de Cundinamarca a la ciudad de Bogotá, al tiempo que integró el territorio capitalino con los municipios ya descritos en el renglón anterior.

En cuanto a lo relacionado con la reserva legal para la creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, como bien lo señaló la Corte Constitucional⁶³ en el ya mencionado fallo, a diferencia de los municipios, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes -creación, modificación, fusión, eliminación, etc- depende del Congreso de la República a través de la ley, en virtud del numeral 4 del artículo 150 de la Constitución, mediante el cual se asigna la potestad al Legislador de determinar la división general del territorio de Colombia, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello.

En consonancia con lo anterior, sobre el particular el artículo en mención advierte lo siguiente:

“Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

3. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias*⁶⁴. (Subrayado fuera del texto original).

⁶³ Sentencia 313 de 2009, M.P: Dr. Mauricio González Cuervo

⁶⁴ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 150 numeral 4°

En síntesis, sobre las autoridades territoriales de nuestro país podemos decir que, en cada municipio, al igual que en cada departamento o distrito, existe un jefe de la administración seccional y representante legal del municipio, departamento o distrito, llamado alcalde o gobernador, según el caso, quienes interactúan con un cuerpo colegiado y deliberativo integrado por concejales para el caso de los municipios y distritos, y diputados para los departamentos. Ambas son corporaciones político-administrativas con pluralidad de integrantes, siempre en número impar, elegidos popularmente para periodos de cuatro (4) años.

Las entidades territoriales como bien se ha señalado a lo largo de este capítulo, en virtud del mandato contenido en los artículos 1° y 287 de la Constitución, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, entre otros intereses y para el caso que nos ocupa, gobernarse por autoridades propias. Es decir, por autoridades que los ciudadanos residentes de estos territorios pueden elegir, previa verificación de requisitos y el plan de gobierno presentado al momento de inscribir las candidaturas, en cuanto a la relación con las necesidades que se pretenden satisfacer en el determinado ente territorial por parte de los candidatos a alcaldías o gobernaciones.

3. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

3.1. Concepto, tipos y desafíos

Con la entrada en vigencia de la Constitución del 91, la participación política en nuestro país, al igual que la paz, el trabajo, la educación y el voto, revisten de una doble connotación, esto es, se les considera un derecho y un deber ciudadano, al tiempo que la norma de normas estableció que dentro de los cometidos o fines esenciales del Estado, está el de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación⁶⁵.

La participación ciudadana como bien lo ha señalado el Consejo de Estado, “es uno de los fines esenciales del Estado y es un derecho fundamental. La Carta Política consagra en el artículo 103 los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, la revocatoria del mandato, que guarda correspondencia con el voto programático establecido en el artículo 259 de la misma Carta⁶⁶.”

La Corte Constitucional por su parte, sobre este concepto ha manifestado que “en resumen, el derecho a la participación ciudadana es uno de los elementos esenciales que caracteriza al Estado Social de Derecho, reconocido por el Derecho Internacional, establecido en nuestra Carta Política y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, que impone al Estado la obligación de realizar el despliegue de todas las herramientas necesarias para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los asuntos que involucran problemáticas de interés general y afecten de manera directa o indirecta el ejercicio de sus derechos fundamentales⁶⁷”.

En el año 2015, con la finalidad de promover y garantizar las modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, así como controlar el poder político, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1757 de ese año, en donde, entre otras cosas, regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, de los mecanismos de participación, a saber, *el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto*, y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. Lo anterior, como bien lo señala la Corte Constitucional⁶⁸, dada la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional colombiano que supone entonces, **la obligación de promover, en cuanto resulte posible**, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas.

El llamado tanto del Gobierno Nacional como de las Altas Cortes para incentivar a la ciudadanía no solo a que conozcan los mecanismos de participación, sino a que hagan parte del modelo democrático adoptado en nuestro país con ocasión de

⁶⁵ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 2°.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas, agosto 15 de 2013, radicado 2127

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-095-2015

⁶⁸ Sentencia C-150 de 2015. MP: Dr. Mauricio González Cuervo

la Constitución Política de 1991, como se verá más adelante, parece haber tenido respuesta favorable en los últimos años dada las múltiples iniciativas que a diario los colombianos proponen en virtud de los principios democráticos contenidos en nuestra Carta Política y, a través de los cuales como bien lo señala la Corte Constitucional “el pueblo no sólo elige a sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido⁶⁹.”

En la Sentencia C-180 de 1994 en donde se estudió la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, la Corte sostuvo que:

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

(...)

En síntesis: **la participación** concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, **inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano**. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social⁷⁰. (Negrilla fuera del texto original)

Pese a todo el gran esfuerzo realizado para lograr una mayor participación ciudadana, sobre todo escenarios políticos, el **abstencionismo** es uno de los “*lunares*” de la democracia en nuestro país. La histórica apatía de la población colombiana por estos temas, pareciera que solo se vio derrotada en el año 1974 cuando, luego de 16 años de hegemonía de los dos partidos políticos tradicionales en nuestro país, se llevaron a cabo unas elecciones libres y plurales, en donde de acuerdo a la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, un 63% de la población apta para votar acudieron a las urnas a elegir presidente de la república, resultado victorioso el señor Alfonso López Michelsen, quien en su gobierno, entre otras cosas, mediante la Ley 27 de 1977 fija la mayoría de edad en nuestro país, a los 18 años.

Este aspecto que parece no tener tanta importancia -el de la mayoría de edad-, reviste de la misma si se tiene en cuenta que, aun en el régimen democrático más perfecto, no todos los individuos pueden ejercer su derecho al voto, toda vez que tal facultad está “reservada” para quien ha alcanzado su mayoría de edad tal como lo señala el autor italiano Norberto Bobbio al indicar que “por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994

cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo. Me doy cuenta de que un “número muy elevado” es una expresión vaga. Pero por encima del hecho de que los discursos políticos se inscriben en el universo del “más o menos” o del “por lo demás”, no se puede decir “todos”, porque aun en el más perfecto de los regímenes democráticos no votan los individuos que no han alcanzado cierta edad⁷¹. (Subrayado fuera del texto original)

Este acontecimiento sin precedente del año 1974, como bien se sabe, tuvo lugar después del excluyente y odioso –desde mi punto de vista- acuerdo bipartidista entre los dos partidos políticos tradicionales de nuestro país (que de a poco han perdido su hegemonía luego de la expedición de la nueva Carta Política), en donde se conformó el Frente Nacional y de manera ininterrumpida, durante 16 años (1958–1974), fueron presidentes de Colombia por los partidos Liberal y Conservador, respectivamente, los señores Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Guillermo León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

Lo sucedido en nuestro país con el Frente Nacional formado por los dos partidos políticos antes señalados, en desconocimiento y por ende en detrimento de la “voluntad” de los individuos que no estuvieron de acuerdo con tal “pacto”, aunque injusto sin lugar a dudas, parece tener explicación en el pensamiento de Bobbio, pues, según este autor, en los estados democráticos actuales, los grupos se han vuelto cada vez más los “*sujetos políticamente relevantes*”, desplazando del escenario participativo a los individuos en su calidad de ciudadanos como tal.

En palabras de Bobbio, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos, los individuos son políticamente relevantes. “No son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que ya no hay un solo soberano, no el pueblo o la nación, compuesto por individuos que adquirieron el derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal (o mística), sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con su autonomía relativa respecto al gobierno central (autonomía que los individuos específicos perdieron y que jamás han recuperado más que en un modelo ideal de gobierno democrático que siempre ha sido refutado por los hechos⁷²).” (Subrayado fuera del texto original)

De acuerdo a un estudio realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y la Universidad Sergio Arboleda⁷³ sobre el abstencionismo en Colombia, en donde se analiza el comportamiento de los ciudadanos frente a las elecciones presidenciales llevadas a cabo en los periodos comprendidos entre 1978 al 2010, se evidencia que el promedio de participación electoral es del 45,99% y que en diez de las doce elecciones analizadas, se han abstenido más personas de las que decidieron

⁷¹ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura económica, pág. 25

⁷² El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura económica, pág. 30

⁷³ Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas,

participar; lo que a la postre y de manera inmediata nos lleva a inferir que en términos generales, en Colombia más del 50% de las personas aptas para votar no lo hacen, lo cual es muy preocupante máxime si se tiene en cuenta la filosofía y los principios adoptados en un Estado Social de Derecho como el nuestro.

Una de las posibles soluciones para contrarrestar el abstencionismo en Colombia, parece estar ligada a la creación de incentivos por parte del Estado, que permitan que cada vez más los ciudadanos tengan mayor participación en los asuntos públicos a través del sufragio, que como bien lo señaló la Corte Constitucional, viene entonces a constituir, un deber cuyo incumplimiento no puede ser sancionado con una pena o con la privación de derechos adquiridos. Conforme lo anterior, para esta Corporación “resultaría paradójico que el legislador, no siendo competente para criminalizar la abstención -conducta no plausible-, tampoco pudiera incentivar la conducta ciudadana -ésta sí plausible- que se le opone”; por lo que para esta, “es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales (C.P. art. 152 literal c) como ya lo ha hecho; y si *bien tal competencia no le habilita para prohibir o sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país (C.P. art. 95), siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito*⁷⁴.” (Énfasis propio)

Corolario de lo anteriormente señalado, el panorama en cuanto a la abstención parece mejorar. Prueba de ello es que de conformidad con la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en relación con las elecciones presidenciales del año 2018 en la que resultó elegido el candidato del Partido Centro Democrático, el Dr. Iván Duque Márquez, en esa contienda electoral el abstencionismo es el más bajo desde el fin del Frente Nacional por cuanto este se ubicó en un 46%, lo que quiere decir que “desde 1974 no había una participación tan nutrida en una elección presidencial⁷⁵”. En Colombia hay un aproximado de 45.500.000⁷⁶ de habitantes según los datos que sobre el particular reposan en el DANE, con un potencial censo electoral de 36,805,079 de los cuales, 17,795,720 son hombres y 19,009,359 son mujeres⁷⁷, lo que explica que de acuerdo al último censo llevado a cabo el año inmediatamente anterior, es decir en el 2018, el 51,4% de la población colombiana es femenina y el restante 48,6% es masculina.

El mandato de optimización -en términos de Robert Alexy⁷⁸- de la Soberanía Popular introducido en la Constitución del 91 implica darle una especial relevancia

⁷⁴ Sentencia C-337 de 1997, M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz

⁷⁵ Recuperado: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/la-abstencion-fue-la-mas-baja-desde-el-fin-del-frente-nacional-en-1974-223188>

⁷⁶ Recuperado <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos> Consultado en marzo de 2019

⁷⁷ Recuperado: <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral.3661-.html>; Consultado en marzo de 2019

⁷⁸ Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Pág. 95

a la participación ciudadana en asuntos políticos, en especial, cuando en el texto constitucional expresamente se indicó que nuestro país se encuentra estructurado como un Estado democrático, participativo y pluralista⁷⁹. Amén de los fundamentos y finalidades que condujeron a la adopción de este principio, la participación ciudadana reviste de una especial importancia si se tiene en cuenta que es a través de esta que el pueblo, por un lado, elige a quienes lo gobiernan, y por el otro, el mismo pueblo puede ejercer el poder supremo o soberano del que se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar las decisiones que toman las personas que elegimos, pudiendo de esta manera conocer, controvertir o modificar las decisiones que afectan al conglomerado.

En un Estado democrático como el colombiano, la igualdad y la libertad, entre otros derechos fundamentales, son claves para tener una efectiva participación que luche eficazmente contra una administración a veces ineficiente en cuanto al cumplimiento de los Fines Esenciales del Estado, sobre todo cuando fenómenos como la corrupción, la politización y el clientelismo, terminan por permearse a muchos de nuestros gobernantes, desdibujando la finalidad del programa de gobierno inscrito al momento de inscribir la candidatura, todo ello, en perjuicio del interés general de que trata el artículo 1° de la Constitución.

Tales derechos o principios como suelen llamárseles comúnmente, han hecho que la Corte Constitucional en aras de explicar el modelo democrático adoptado en la Constitución del 91, en cuanto a la diferencia entre principios materiales y principios estructurales de la democracia, indicara que “existe relativo consenso en la doctrina sobre el contenido del concepto jurídico de democracia y sobre las reglas generales que la identifican y estructuran, las cuales, para efectos prácticos, pueden denominarse principios democráticos. De este modo, resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad⁸⁰”. (Subrayado fuera del texto original)

La doctrina por su parte, no podría estar callada a la hora de zanjar discusiones relacionadas con la naturaleza y componentes de la democracia. Autores como Jorge Carpizo, por ejemplo, señalan que “la materia medular, principal y última de la democracia es la defensa de los derechos humanos”. Y agrega, “entre los derechos humanos, hay dos que se encuentran en el nacimiento y base del sistema democrático: la igualdad y la libertad (...) considero que los dos son igual de importantes y son gemelos y convergentes, porque bien entendida la democracia, uno no puede subsistir sin el otro”⁸¹.

⁷⁹ Constitución Política de Colombia de 1991, art. 1°

⁸⁰ Sentencia C-674 de 2008, M.P.: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁸¹ Concepto de democracia y sistema de gobierno en Latino América, Jorge Carpizo, Universidad Externado de Colombia, Pág. 104.

3.2. La participación ciudadana en la constitución y la ley

El mandato contenido en la Constitución no da lugar a vaguedades o interpretaciones irresponsables o poco serias. Es un precepto claro que establece que, en las instituciones de educación, oficiales o privadas, será obligatorio el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica, al tiempo que se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana⁸².

El artículo 40 de la Constitución del 91 de manera inequívoca, eleva a derecho fundamental lo que antes era inconcebible, dando la potestad para que todos los ciudadanos colombianos puedan participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, proporcionando, además, una serie de instrumentos –algunos más utilizados que otros- para hacer efectivo este derecho.

Dentro de las herramientas dispuestas para la materialización del derecho a la participación, la Norma fundamental ha señalado las siguientes: **a)** Elegir y ser elegido, **b)** Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, **c)** Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, **d)** Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, **e)** Tener iniciativa en las corporaciones públicas, **f)** Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, y, **g)** Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad⁸³.

Tanto la Constitución como la ley señalan 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 mandato⁸⁴”. Sin embargo, ni la primera (la Constitución) ni las segundas (las leyes) definen expresamente qué debe entenderse por mecanismos de participación.

En este sentido y de acuerdo con lo indicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, “los mecanismos de participación ciudadana son los medios a través de los cuales se materializa el derecho fundamental a la participación democrática, y permiten la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.

A través de estos mecanismos, los ciudadanos pueden decidir, mediante el voto popular, asuntos de interés nacional, departamental, distrital, municipal y local. Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 103 de la Constitución, con excepción del voto, fueron reglamentados inicialmente por la Ley

⁸² Constitución Política de Colombia de 1991, art. 41

⁸³ Constitución Política de Colombia de 1991, art. 40

⁸⁴ Constitución Política de Colombia de 1991, art. 103

134 de 1994 y mediante la Ley 1757 de 2015 fueron complementados y modificados⁸⁵”.

Con relación a este último mecanismo de participación -el voto-, tal como se señaló al iniciar este capítulo, el artículo 258 de la Constitución lo clasificó como un derecho y un deber ciudadano a la vez, al tiempo que trasladó la responsabilidad al Estado para que este fuera ejercido sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación.

Al referirse al derecho fundamental del voto, la Corte Constitucional sostuvo que “este es un instrumento de expresión de la voluntad popular (art. 103 C.P.) por el cual los gobernados eligen a sus gobernantes, dentro de la órbita de la *democracia integral*, estatuida por el constituyente del 91, donde si bien es cierto se mantiene la *democracia representativa*, al señalar en el artículo 133 ibídem que “los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”, también lo es que se adiciona el concepto con la dinámica de la *democracia participativa*, al establecerse en el mismo artículo que “el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”. En estos conceptos democráticos se funda hoy la soberanía popular⁸⁶. (Énfasis propio)

El derecho al voto es el principal mecanismo de participación ciudadana⁸⁷ de los mencionados en el artículo 103 de la Constitución. Quizás por ello, tal como se señaló en los párrafos anteriores, no fue reglamentado por las leyes 134 y 1757 de 1994 y 2015, respectivamente. Es precisamente esa importancia, la que conlleva a que varios actores públicos y privados intervengan para que todos los ciudadanos, sin excepción y con entera libertad, hagan uso del derecho al sufragio de cara a lograr el mayor índice de participación posible. No obstante, como ya se dijo, en Colombia como en la mayoría de los países del mundo, es el Estado el principal protagonista quien debe garantizar, por una parte, que a ningún colombiano se le cercene el derecho de acudir a las urnas, y por otra, asegurar que antes, durante y a veces después, la contienda electoral no se vaya a ver entorpecida. Lo anterior, sin perjuicio de los roles asignados últimamente a la comunidad internacional.

Sobre el preponderante rol que el Estado debe realizar a efectos de respaldar a este derecho y deber ciudadano, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que “*al Estado, en mayor grado, es quien está en condiciones de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, no sólo por cuanto a éste le corresponde, como fin esencial, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, sino también porque el ejercicio y efectividad del sufragio, dada su especial naturaleza político - jurídica de derecho - deber (C.P. art. 258), corresponde a una responsabilidad aneja a la democracia, que es un supuesto esencial del Estado Social de Derecho. Por consiguiente corresponde al Congreso, de una parte, señalar las reglas que lo desarrollan y definen sus límites y alcances*

⁸⁵ ABC de la Ley 1757 de 2015, Pág. 8

⁸⁶ Sentencia T- 446 de 1994, M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero

⁸⁷ Sentencia C- 337 de 1997, M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz

en la vida democrática y, de otra, a las autoridades electorales implementar los medios y organizar las estrategias que permitan su efectivo ejercicio, y evitar las posibles desviaciones de la voluntad de los electores (C.P. arts. 120, 150-23, 152-c, 265 y 266)⁸⁸."

Para efectos de dar claridad sobre cada uno de estos mecanismos, a continuación, se definirán cada uno de ellos en el siguiente orden: Iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, plebiscito y cabildo abierto, así:

❖ **Iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas.**

Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente⁸⁹.

❖ **Referendo.**

Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica (referendo aprobatorio) o derogue o no una norma que se encuentre ya vigente⁹⁰.

❖ **Consulta popular.**

Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto⁹¹.

❖ **Revocatoria del mandato.**

Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde⁹².

❖ **Plebiscito.**

Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo⁹³.

⁸⁸ Sentencia T-473 de 2003, M.P: Dr. Jaime Araújo Rentería

⁸⁹ Artículo 2° de la Ley 134 de 1994

⁹⁰ Artículo 3° de la Ley 134 de 1994

⁹¹ Artículo 8° de la Ley 134 de 1994

⁹² Artículo 6° de la Ley 134 de 1994

⁹³ Artículo 7° de la Ley 134 de 1994

❖ **Cabildo abierto.**

Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad⁹⁴.

A mi modo de ver, uno de los instrumentos más empleados por los colombianos para el ejercicio del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político de que trata el artículo 40 Superior, es el de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, de que trata el numeral 6° del artículo 40 de la Constitución, como quiera que desde que entró en vigencia la Constitución de 1991, a la fecha, los colombianos hemos interpuesto cerca de trece mil cien (13.100)⁹⁵ acciones de esta naturaleza, solicitándole al Órgano de Cierre de la Jurisdicción Constitucional, a quien se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución⁹⁶, que declare inexecutable una norma por encontrarse en oposición a los postulados legales y constitucionales, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en el Decreto 2591 de 1991 para presentar tales acciones.

Sobre la naturaleza jurídica de la acción pública de inconstitucionalidad y las condiciones para su ejercicio, la Corte Constitucional ha señalado que **“la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana**, destinada a provocar que la Corte constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo. Es un instrumento que combina el ejercicio de los derechos políticos con las prerrogativas entregadas al ciudadano para controlar el poder desplegado por el legislador a través de la creación de normas jurídicas. Por lo que hace a los requisitos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha enfatizado la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas cargas mínimas de comunicación y argumentación, de “razones conducentes para hacer posible el debate”, con las que se informe adecuadamente al juez constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados. Tales requisitos no son otros que la definición del objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto⁹⁷”. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Los mecanismos de participación ciudadana definidos renglones atrás, pueden ser promovidos, en su mayoría, por los ciudadanos quienes en el marco del nuevo modelo democrático adoptado en Colombia, no se limitan solo a elegir a sus

⁹⁴ Artículo 9° de la Ley 134 de 1994

⁹⁵ Cifra a marzo de 2019

⁹⁶ Artículo 241 de la Constitución de 1991

⁹⁷ Sentencia C-352/13 M.P: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

representantes, sino que además, mantienen una constante interacción entre unos y otros, estando facultados para presentar directamente mediante solicitud avalada por firmas, la iniciativa popular legislativa y normativa, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto, el referendo y la consulta popular, siendo igualmente posible que los dos últimos -el referendo y la consulta popular-, también puedan ser promovidos además del plebiscito, por autoridades públicas según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 1757 de 2015.

3.3. La participación ciudadana en la jurisprudencia y el derecho internacional

Según lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-150/15 mediante la cual se realizó la revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara – 227 de 2012 Senado por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, “la democracia en tanto eje axial del sistema jurídico colombiano así como los conceptos que usualmente se encuentran asociados a ella como "soberanía", "pueblo", "participación" y "representación" son empleados en la Constitución con varios propósitos, plenamente articulados con las implicaciones antes referidas. En efecto, tales categorías son incorporadas en la Carta Política para establecer la fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos (la democracia como fuente de legitimidad), para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (la democracia como fundamento de derechos y obligaciones) y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse (la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones).

Así pues, la Constitución Política de 1991 reconoce, promueve y garantiza la democracia. Esta protección se integra en un complejo diseño normativo e institucional que regula las diferentes relaciones, funciones y tensiones que se derivan de la decisión constituyente de profundizar sus dimensiones, entre ellas aquella que permite a los ciudadanos *participar directamente en el ejercicio y control del poder político*⁹⁸. (Énfasis del texto original)

Lo anterior significa que todo el marco normativo colombiano, desde la misma Constitución, se encuentra basado en principios democráticos y participativos los cuales permiten una mayor intervención del pueblo, quien participa directa o indirectamente en las decisiones que considere de su interés. Tal precisión guarda relación con lo indicado por el autor mexicano Jorge Carpizo, quien señala que “la democracia es libertad y derecho simultáneamente; o en otras palabras, la autonomía individual contribuye a fortalecer la democracia de acuerdo con las

⁹⁸ Sentencia C-150/15 M.P: Dr. Mauricio González Cuervo

normas del orden jurídico. Sin derecho no existe la posibilidad de libertad ni de democracia”⁹⁹. (Subrayado fuera del texto original)

Todo ordenamiento realmente democrático, según la Corte¹⁰⁰, supone siempre algún grado de participación. Sin embargo, para el caso colombiano de acuerdo con esta Corporación, la expresión 'participativo' que utiliza el Constituyente del 91 va más allá de los atributos generales que ostenta cualquier democracia y que se ponen de manifiesto en sus modalidades de representación; pues tal aseveración supone la presencia inmediata del pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador o administrador. Por ello entonces al concepto de democracia representativa se adiciona, entonces, el de democracia de control y decisión.

Realmente, la participación ciudadana ha tenido suficiente desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, quien previo a la expedición de la Sentencia C-150 de 2015 en donde se estudió la constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, había hecho algunos pronunciamientos en donde en relación con la importancia de la participación en el ordenamiento constitucional y su condición de fuente de legitimidad, señaló que “la democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad¹⁰¹”. (Subrayado fuera del texto original)

Posteriormente, la misma Corporación sostuvo que el derecho de participación democrática, “es un claro desarrollo del Preámbulo y los artículos 1 y 2 del Estatuto Fundamental, en los cuales el Constituyente expresamente le señala al Estado colombiano un “marco jurídico, democrático y participativo”, con la finalidad de, entre otras, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”, lo cual guarda estrecha relación con el aspecto político del Estado, consistente en las múltiples relaciones de poder que se desenvuelven en el interior de la comunidad. Luego, la participación de los gobernados en los procesos de toma de decisiones y en el fondo de estas mismas, es una de las tantas manifestaciones del derecho fundamental al que se alude en esta oportunidad, derecho amparable por medio de la acción de tutela cuando, por acción u omisión, se ve amenazado o ha sido efectivamente vulnerado, siempre que, la vulneración o amenaza subsistan en el momento de pronunciarse el juez constitucional¹⁰²”.

Todo este andamiaje normativo y jurisprudencial que sobre la participación ciudadana se ha desarrollado en nuestro país, para nada dista con lo que sobre el particular prevé el Derecho Internacional que como bien se sabe, a causa del

⁹⁹ Concepto de democracia y sistema de gobierno en Latino América, Jorge Carpizo, Universidad Externado de Colombia, Pág. 105.

¹⁰⁰ Sentencia C-150/15 M.P: Dr

¹⁰¹ Sentencia No. T-540/92 M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹⁰² Sentencia T-235/98. M.P: Dr. Fabio Morón Díaz

artículo 93 Superior, prevalece sobre el derecho interno los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos en tanto hayan sido ratificados por el Congreso de la República, prohibiéndose inclusive su limitación en los estados de excepción, de tal manera que la interpretación de los derechos y los deberes consagrados en la Carta Política de 1991, deben adecuarse a los tratados internacionales sobre derechos humanos que hayan sido ratificados por nuestro país, tal como se indicó en la Sentencia T-473 del año 2003.

En este orden de ideas, el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "*todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: b) Votar y ser elegidos en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*".

Por otro lado, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23 sobre los Derechos Políticos, dispuso que "*todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: b) Votar y ser elegidos en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*" mientras que el artículo 27 de la misma norma en lo relacionado con la Suspensión de Garantías establece lo siguiente:

"1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión¹⁰³". (Subrayado fuera del texto original)

¹⁰³ Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 27

Como puede observarse, las mencionadas normas, ambas ratificadas por Colombia a través de la Ley 74 de 1968 y por tanto hacen parte del Bloque de Constitucionalidad¹⁰⁴ -noción proveniente del derecho francés pero que ha hecho carrera en el derecho constitucional comparado-, como bien lo ha señalado la Corte, permiten armonizar los principios y mandatos aparentemente en contradicción de los artículos 4º y 93 de nuestra Carta, otorgando una especial relevancia al derecho al sufragio como quiera que aún en los estados de excepción, son vinculantes los derechos políticos los cuales están garantizados por el ordenamiento jurídico¹⁰⁵.

¹⁰⁴ La Corte Constitucional definió el Bloque de Constitucionalidad como “aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu”. Sentencia C-225 de 1995, M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero

¹⁰⁵ Sentencia T-235/98. M.P: Dr. Fabio Morón Díaz

4. DE LA DEMOCRACIA:

4.1. De los antecedentes y definiciones de democracia

En este capítulo se hará alusión a los diferentes conceptos de democracia adoptados por los principales pensadores que sobre el tema ha tenido la historia de la humanidad. Si bien se tomará como base filosófica de esta investigación los postulados del ensayista, profesor y teórico del pensamiento político, el turinés Norberto Bobbio, quien en su obra titulada “*El futuro de la democracia*” aborda temas tan neurálgicos, así como antiguos y actuales, entre otros un poco más abstractos como “el porvenir” de la democracia, también se hará referencia a algunos autores de vieja data y otros que recientemente han hecho importantes aportes a esta forma de gobierno.

Hecha la anterior salvedad, considero que es imposible hablar de democracia sin dejar de mencionar a quien por su importancia le fuera dedicado todo un siglo de la era antigua, es decir, de la era no cristiana, y a quienes la historia recuerda como el gran hombre de la democracia ateniense, el gran Pericles, quien gobernare en la época en la que Atenas logró su máximo esplendor político e intelectual, sin dejar de lado el desarrollo de las artes y las ciencias. Para algunos, “jamás se vio en la historia de un país durante el mismo siglo, una asombrosa colección de brillantes sabios, artistas, filósofos, pintores y escultores, que fijaron la grandeza de Atenas y de Grecia¹⁰⁶”.

Aunque algunas fuentes aseguran que Pericles nació alrededor del año 495 a. C., y otras por su parte indican que fue en el año 595 también a.C., lo cierto es que gracias a la nobleza de su familia y a su nivel económico pudo disfrutar de una buena educación y de las enseñanzas de filósofos como Protágoras, Zenón de Elea y Anaxágora. Pericles se mantuvo como el primero entre los atenienses durante cuarenta años, llegando al poder tras el asesinato de su mentor y líder del partido dominante en la política ateniense, el Partido Democrático, Efialtes de Atenas en el año 461 a. C., luego de que su principal oponente político, Cimón, fuera expulsado de la ciudad y por ende del partido, tras su acusado de haber traicionado a la ciudad de Atenas, por haber actuado como un amigo de Esparta; lo que sin lugar a dudas prepararía el camino para que Pericles consolidara su poder.

Como bien lo señala Tucídides, no se puede pasar por alto los “magníficos discursos” de Pericles dirigido a la asamblea ateniense, entre ellos el de la hermosa *oración fúnebre* que pronunció en honor a los caídos durante el primer año de guerra con los peloponenses.

“Lleno de fe y entusiasmo e inspirado en un profundo amor por su ciudad, Pericles elogia la forma de gobierno que rige en Atenas. No rivaliza con las instituciones de otras ciudades; pero ni las envidia ni las copia, antes es ejemplo para ellas. El nombre del régimen es democracia, porque no depende de pocos, sino de un número mayor; todos gozan de igualdad de derechos (...) El ateniense ama la belleza, sin ostentación dispendiosa, y cultiva la mente, sin afeminamiento; la riqueza la emplea para la acción; ser rico no es, para él,

¹⁰⁶ Recuperado: <https://sobrehistoria.com/pericles/> Consultado en octubre de 2018.

motivo de jactancia, de manera que no hay vergüenza en confesar la pobreza y sólo la hay en la pereza. Todos los ciudadanos se interesan en los asuntos públicos y no se tiene por pacífico, sino por inútil a quien no participa en ellos. Tiene el ateniense la particularidad única de reflexionar antes de obrar, pero sin menoscabo de audacia y de presteza, y en conducta tiene la nobleza de la generosidad, porque, aclara el orador, «somos los únicos que hacemos beneficios, no tanto por cálculo de la conveniencia, como por la confianza que da la libertad.»¹⁰⁷ (Subrayado fuera del texto original)

Tal como se aprecia en lo hasta aquí expuesto, queda clara la importancia de este hombre en el trasegar de la democracia a lo largo de historia de la humanidad. Ahora bien, por lo que se refiere al concepto de democracia propiamente dicho, se debe *a priori* señalar que son varias las definiciones que se han dado sobre el particular, como pasa a indicarse a continuación.

En cuanto al concepto de democracia, es menester hablar primero de la definición etimológica, siendo correcto precisar que la palabra democracia pasa al español del latín *democratia*, que a su vez tiene su origen en la voz griega *δημοκρατία* (*dēmokratía*), cuyo vocablo se compone de los términos *δῆμος* (*démos*) que significa ‘pueblo’, y *κράτος* (*krátos*) que significa ‘poder’ o ‘gobierno’.

En tal sentido, este término acuñado en la Ciudad-Estado de Atenas, Antigua Grecia, en el siglo V a. de C., en donde se creó la primera democracia de la que se tenga registro, etimológicamente traduce ‘el poder del pueblo’.

Conforme a lo anterior y ya entrando en materia respecto de las diversas definiciones de democracia existentes, es preciso indicar que, la más conocida en la época moderna es la definición dada por el decimosexto Presidente de los Estados Unidos de América, el abogado y político estadounidense Abraham Lincoln, quien en su discurso de Gettysburg indicaría que “*La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”.

Una de las acepciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece que la democracia es la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos, al tiempo que la cataloga como una doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, quien ejerce el poder directamente o por medio de representantes.

Por otro lado y para culminar con el repertorio sobre las principales definiciones de democracia, al menos en este capítulo, es importante citar las dos entregadas por el profesor mexicano Jorge Carpizo, quien en su libro *Concepto de DEMOCRACIA y sistemas de gobierno en AMÉRICA LATINA* manifiesta que “Se puede definir a la democracia como el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos¹⁰⁸”. Sin embargo, como bien lo señala este autor, prefiere una segunda definición por cuanto, según él, “es más precisa y hace énfasis en el contenido o aspecto material de la democracia”,

¹⁰⁷ Tucídides, Guerra del Peloponeso, trad. Diego Gracián, Biblioteca Clásicos Grecolatinos, edición de enero de 2007.

¹⁰⁸ Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina, Jorge Carpizo, Universidad Externado de Colombia, Primera edición, pág.100

siendo su segunda acepción la siguiente: La democracia es “[E]l sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente¹⁰⁹”

4.2. La idea de democracia en Bobbio

Nada de lo expuesto hasta aquí, además de indicarse el origen y algunas definiciones del concepto de democracia, ha hecho referencia a lo que Bobbio llamaría “el porvenir” de la democracia. Sobre el particular, el autor italiano tomando como fundamento de su respuesta los argumentos utilizados por Friedrich Hegel y Max Weber en las universidades de Berlín y Munich, respectivamente, señala que, en su opinión, respecto de si la democracia tiene o no algún futuro y cuál es este, en el supuesto de que la tenga, indica el autor, “les respondo tranquilamente que no lo sé”, pues, influenciado de los antecedentes antes expuestos, arguye que quien no acepte los argumentos utilizados por Hegel y Weber y los considere un pretexto, no podrá dejar de reconocer que *el oficio de profeta es peligroso*¹¹⁰.

Para el italiano Norberto Bobbio, “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, **es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas** (primarias o fundamentales) **que establecen *quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos***¹¹¹”. Lo anterior, según él, por cuanto todo grupo social “tiene la necesidad de tomar decisiones vinculantes para miembros del grupo, con el objeto de proveer a la propia supervivencia, ya en el interior, ya en el exterior.” (Énfasis del texto original)

De acuerdo a la definición de democracia adoptada por Bobbio y sobre la cual se sustenta el presente escrito, no basta con que se den las **dos condiciones** señaladas en su definición, esto es, i). la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ii). ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría (o en el caso extremo de unanimidad), sino que además es necesaria una tercera condición consistente en que, iii). aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra.

Así pues, con la finalidad de que se realice esta última condición, se hace necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión y de asociación, entre otros derechos, con base en los cuales, nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, o lo que es lo mismo, del estado

¹⁰⁹ *Ibidem*

¹¹⁰ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 23

¹¹¹ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 24

que no solo ejerce el poder sometido a la ley (*sub lege*), sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos “inviolables” del individuo. Lo anterior, dado que **el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático.**

La anterior afirmación, de acuerdo con Bobbio, presupone que el Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta (la que va de la democracia al liberalismo), en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras, para Bobbio “es indispensable que un estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos¹¹²”.

Hecha la anterior salvedad y sin el ánimo de “profetizar” sobre el futuro, sino más bien sobre el ahora de la democracia, superando un poco el debate de lo que fue concebido como noble y elevado y que hoy se ha vuelto una “cruda realidad”, a continuación, se hará referencia a lo que el profesor Julio Armando Rodríguez Ortega de la Universidad Nacional de Colombia llama la “Crisis en la legitimidad de la democracia”.

Si bien Bobbio señala que la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, es decir, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo; el profesor Rodríguez señala que este gobierno de las mayorías “es en realidad una sutil modalidad de despotismo” si se tiene en cuenta que hoy por hoy no es tan difícil conseguir mayorías por cuanto la era en la que nos encontramos, esto es, la era de la comunicación, recursos tan valiosos y eficientes como la propaganda y los medios masivos de comunicación, colaboran armónicamente en la captación de estas mayorías.

Así las cosas, el profesor de la Universidad Nacional advierte del problema de gobernar basados en el concepto de mayoría, por cuanto, según él, se hace “una frívola y deshonesta interpretación de las reglas de la democracia, que conduce al enfrentamiento social y al descredito del sistema”¹¹³ que termina por desconocer el derecho de las minorías, y donde simplemente se practica el dominio de las mayorías y de los partidos políticos que gobiernan, considerándose legitimados para gobernar aun en contra de la mayoría de los ciudadanos, atreviéndose incluso, a aprobar leyes fundamentales con porcentajes ridículos que ni siquiera alcanzan la mayoría.

Según Rodríguez, el gobierno de las mayorías es uno de los peores tipos de dictadura. Por esta razón, propone la necesidad de replantear o reconstruir el

¹¹² *Ibidem*

¹¹³ Crisis en la legitimidad del Estado, del derecho y de la democracia, Rodríguez Ortega, Julio Armando, pág. 114.

concepto de democracia que siempre se ha mencionado en forma genérica o acompañado de alguna especificación, como es el caso de la democracia liberal, a quien se le asocia con cuestiones netamente electorales y en donde recae el mayor peso de su crítica. De acuerdo con sus planteamiento, los gobiernos en la democracia no son libremente elegidos como quiera que los partidos han pervertido el sistema al arrebatarse a los ciudadanos el sagrado derecho a elegir a sus representantes, imponiendo listas cerradas y bloqueadas, las cuales han sido elaboradas por las élites de los partidos quienes en la práctica son los que eligen y hacen posible una “*democracia en apariencia*”, una fachada que inevitablemente conduce a la decadencia de este sistema político.

Quizás sea esta crisis por la que atraviesa en la actualidad la legitimidad de la democracia la que ha llevado al profesor Bobbio a afirmar que la democracia no venía cumpliendo con aquellas promesas que nos había planteado con su desarrollo e incorporación en las sociedades contemporáneas, por lo que, del contraste entre lo que había sido prometido y lo que se realizó efectivamente, de acuerdo al pensamiento político de Bobbio, la democracia real con respecto de la democracia ideal tiene seis falsas promesas, tal como enseguida se mencionará.

- *Primera falsa promesa de la democracia, según Bobbio.*

La primera falsa promesa de la democracia, según Bobbio, tiene que ver con el hecho de que nuestra sociedad contrariamente a lo que se pensó, carece de un solo centro de poder –la idea de la voluntad general en el pueblo– y por tanto, frente al pluralismo que hoy vivimos se encuentran muchos centros de poder¹¹⁴. Por esta razón, como ya se indicó en el capítulo De las autoridades territoriales, Bobbio señala que “[E]l modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos ante nosotros es que la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica (o en términos más fuertes pero no por ello menos apropiados, policrática). El modelo del Estado democrático basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el modelo de una sociedad monista. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista¹¹⁵”. (Subrayado fuera del texto original)

- *Segunda falsa promesa de la democracia, según Bobbio.*

La segunda falsa promesa tiene que ver con el hecho de que se nos ofreció una representación política real, sin embargo, según Bobbio, hoy día esta representación se ha venido desdibujando indebidamente hacia una representación de intereses particulares. Así pues, señala que “[L]a democracia moderna, nacida como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los

¹¹⁴ Recuperado: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/columna-nc6090>

¹¹⁵ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 30

antiguos, debería haber sido caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la que el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio. El principio en el que se basa la representación política es exactamente la antítesis de aquel en el que se fundamenta la representación de los intereses, en la que el representante, al tener que velar por los intereses particulares del representado, está sometido a un mandato obligatorio...” (Subrayado fuera del texto original)

- *Tercera falsa promesa de la democracia, según Bobbio.*

La tercera falsa promesa de la democracia hace referencia a la derrota del poder oligárquico. Para Bobbio, “el principio fundamental del pensamiento democrático siempre ha sido la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad de legislar para sí mismo, de acuerdo a la famosa definición de Rousseau (...) La democracia representativa, que es la única forma de democracia existente y practicable, es en sí misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía” en cuanto establece la presencia de élites, de oligarquías políticas.

- *Cuarta falsa promesa de la democracia, según Bobbio.*

La cuarta falsa promesa está relacionada con “El espacio limitado de la democracia”. Si la democracia no ha logrado derrotar totalmente al poder oligárquico, mucho menos ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social. Para Bobbio, “cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañe, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho¹¹⁶”

- *Quinta falsa promesa de la democracia, según Bobbio.*

La quinta falsa promesa sin cumplir de la democracia real con respecto a la democracia ideal, tiene que ver con la “Eliminación del poder invisible”. A diferencia de la relación entre democracia y poder oligárquico, el tema del poder invisible ha tenido poca exploración dado que escapa de las técnicas de investigación habitualmente utilizadas de los sociólogos.

Tomando como base el estudio que el norteamericano Alan Wolfe hizo en su libro “The Limits of Legitimacy” sobre lo que él llama el “doble Estado”, Bobbio señala que la presencia del poder invisible, sobre todo en Italia, (mafia, camorra, logias masónicas atípicas, servicios secretos no controlados y protegidos por los subversivos que deberían controlar) es extremadamente visible. De allí la

¹¹⁶ Ibídem

importancia según este autor, del *principio de publicidad* de los actos gubernamentales no solo como medio que permite al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad en sí misma es una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo ilícito. Lo anterior, basado en el principio fundamental enunciado por Kant, según el cual, “todas las actuaciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, *son injustas*”.

- *Sexta falsa promesa de la democracia, según Bobbio.*

Finalmente, tenemos la sexta falsa promesa de la democracia, la cual se refiere a la “educación de la ciudadanía”. Para el buen demócrata, el reino de la virtud es la misma democracia, la cual no puede prescindir de la virtud, entendida esta como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla. Apoyado en la idea que John Stuart Mill consignó en su libro titulado “*Consideraciones sobre la democracia representativa*”, en donde se distinguen los ciudadanos en activos y pasivos, Bobbio señala que allí también se especifica que, en general, los gobernantes prefieren a los ciudadanos pasivos por cuanto se les facilita tener controlados a los súbditos dóciles e indiferentes, pero *la democracia necesita de los ciudadanos activos*.

De lo anteriormente expuesto se deduce entonces que la democracia real con respecto a la democracia ideal, no solo ha dejado promesas sin cumplir tal como lo señalaría Bobbio hace aproximadamente 30 años en su libro titulado “El futuro de la democracia”, sino que además, como bien lo anota el profesor Julio Armando Rodríguez, “La democracia moderna ha presentado una demostración de su insuficiencia, y el descrédito en que han caído en muchos países los partidos políticos y la institución parlamentaria, ha robustecido el concepto de democracia participativa, que no excluye a la primera, pero permite una presencia más activa de los ciudadanos en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional y local¹¹⁷”.

4.3. El modelo democrático colombiano a partir de la Constitución del 91.

Antes de entrar en detalles acerca del modelo democrático aplicado en Colombia (el de la democracia participativa), es necesario conceptualizar sobre las otras dos especies de democracias existentes en el mundo, esto es, la democracia directa y la representativa. La primera de estas especies –la democracia directa-, dadas las complejidades de las sociedades modernas, sin lugar a dudas podría afirmarse que, salvo algunas excepciones, hoy ha entrado en total desuso pese a los grandes esfuerzos realizados para su preservación.

Tal como sucedió con el comunismo en el mundo (y América Latina no podía ser la excepción), en los años sesenta y setenta, guiados por una conducta

¹¹⁷ Crisis en la legitimidad del Estado, del derecho y de la democracia, Rodríguez Ortega, Julio Armando, pág. 116

consecuente con su ideal, y equivocados, por su puesto, creyendo que el comunismo era preferible que la democracia, centenares de muchachos fueron a las selvas y montañas de casi toda América Latina, viendo en la revolución socialista un ideal digno de sacrificarle la vida. En la actualidad podría decirse que los últimos países comunistas del planeta son Cuba y Corea del Norte que como bien lo señala Vargas Llosa, no pueden servir a nadie de modelo, catapultándose como dos anacrónicos vivientes o mejor aún, en países de museo.

Hago intencionalmente este símil entre el comunismo y la democracia directa, por cuanto si bien en el mundo solo existen dos (2) países comunistas de 194 países soberanos –aunque algunos piden incluir a Venezuela en la lista de países comunistas-, lo propio sucedió con la democracia directa y, tal ideal según el cual el pueblo mantiene la soberanía durante todo el tiempo, siendo responsable directo de la toma de decisiones que a ellos atañe, en la actualidad solamente en países como Suiza y Francia puede hablarse de la aplicación del régimen político de la democracia directa.

El modelo de la democracia moderna, como bien lo señala Bobbio, bebe de las fuentes de la democracia de los antiguos, especialmente la de la pequeña ciudad de Atenas, en los momentos felices en los que el pueblo se reunía en el Ágora y tomaba libremente a la luz del sol, sus propias decisiones después de haber escuchado los diversos puntos de vista de los oradores¹¹⁸. Esto es lo que el mundo ha denominado “democracia directa”, entendida como la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen.

Este tipo de democracia, si bien fue el modelo soñado por Pericles y luego por el padre de la democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, en la actualidad es casi imposible su práctica, dadas las complejidades con las que cuentan los Estados modernos. Estos se han vuelto cada vez más grandes y populosos, en los que ningún ciudadano es capaz de conocer a todos los demás, las costumbres no son más simples, de manera que los negocios se han multiplicado y sus discusiones se hacen día a día más espinosas, las desigualdades entre las fortunas no solo no han disminuido sino que se han vuelto, cada vez más grandes y de cualquier manera siguen siendo más insultantes, y el lujo que según Rousseau corrompe tanto al rico como al pobre, no ha desaparecido¹¹⁹.

Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario¹²⁰, tal como sucedía en la antigua ciudad-Estado de Atenas. Hoy ya no hay ciudades-Estado salvo algunos casos excepcionales que en este contexto deben ser pasados por alto. Las ciudades en los Estados se han vuelto un poco más grandes que la Atenas de Pericles y la Ginebra de Rousseau¹²¹.

¹¹⁸ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 36

¹¹⁹ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 50

¹²⁰ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 59

¹²¹ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 61

En una de las obras más importantes de la época de la Ilustración denominada El Contrato Social, su autor, el escritor, filósofo, botánico, naturalista y músico suizo, más conocido como el padre de la democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, manifestó que “no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia, que es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados”.

Tal aseveración suponía en opinión de este autor, que se necesitaban **condiciones muy difíciles de reunir** para que en un Estado, una democracia verdadera fuera posible. Tales condiciones, según él, podrían resumirse en las siguientes: a). En primer lugar, para que exista una verdadera democracia se necesita de un Estado muy pequeño en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás; b). en segundo lugar, se necesita una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y deliberaciones espinosas; c). luego, es necesaria mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de autoridad no podría subsistir mucho tiempo; y d). finalmente, poco o ningún lujo, pues éste, hijo de las riquezas, corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia¹²².

Tales razones llevaron a Rousseau a la controvertida conclusión de que “*Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres*”¹²³. En palabras de Bobbio, “la democracia que tenía en mente Rousseau, es una institución que puede existir únicamente en una pequeña comunidad, como era la del modelo clásico por excelencia, la Atenas de los siglos V y IV, cuando los ciudadanos eran unos cuantos miles y su asamblea se podía reunir todos en el lugar convenido”¹²⁴...

Hasta aquí se ha expuesto qué significa la democracia directa y cuales han sido sus principales inconvenientes para que pueda ser practicable en los Estados modernos, eso incluye a Colombia que como lo veremos más adelante, adoptó un sistema democrático con algunos elementos de esta. A continuación, abordaremos el otro tipo de democracia existe en el mundo y cuya aplicación tiene mayor aceptación en los Estados modernos.

La primera equivocación de la que debemos librarnos, según Bobbio, en relación con esta especie de democracia, es que “democracia representativa” no signifique lo mismo que “Estado parlamentario”. “La expresión “democracia representativa” quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo”¹²⁵. En otras palabras, un Estado con el modelo representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos por el pueblo para tal encargo, estos son, el Presidente de la República, el

¹²² El Contrato Social, Juan Jacobo Rousseau, Pág. 62

¹²³ El Contrato Social, Juan Jacobo Rousseau, Pág. 63

¹²⁴ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 61

¹²⁵ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 52

Congreso, las Asambleas, los concejos municipales y las Juntas Administradoras Locales, en el caso colombiano.

La anterior salvedad de acuerdo con el mencionado autor, reviste de importancia por cuanto es necesario distinguir que, del mismo modo que no todo Estado representativo es un Estado parlamentario, así también el Estado parlamentario puede no ser una democracia representativa. Así pues, señala Bobbio, si por democracia entendemos, como sabemos entender, un régimen en el que todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos, donde, en pocas palabras existe el sufragio universal, sabemos que históricamente los parlamentos se dieron antes de la ampliación del sufragio y, por tanto, durante mucho tiempo existieron Estados parlamentarios que eran representativos, pero no democráticos.

La democracia representativa surge como respuesta a la necesidad que hoy por hoy presentan los Estados modernos, convirtiéndose en el único mecanismo apto para la toma de decisiones públicas que requieren los Estados de hoy, dado su tamaño y complejidad. Tal como lo anotó el filósofo francés Jacques Rancière en su obra “El odio a la democracia”, citado por Felipe Rey Salamanca, “Suele simplificarse la cuestión reduciéndola a la oposición entre democracia directa y democracia representativa. Caso en el cual se puede, simplemente, hacer jugar la diferencia de tiempos y la oposición de la realidad a la utopía. **La democracia directa, se dice, era buena para las ciudades griegas antiguas o para los cantones suizos de la Edad Media, donde toda la población de hombres libres podía caber en una sola plaza. A nuestras vastas naciones y a nuestras sociedades modernas solo les conviene la democracia representativa**¹²⁶” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En la democracia representativa solo hay representantes, nunca mandatarios; de la misma manera en que el representado no manda, elige y el representante no cumple un mandato, cumple la ley. De allí la diferencia entre el mandato público y el mandato privado. Tal como lo señala Bobbio y como se expuso en párrafos anteriores, el principio en el que se basa la representación política es exactamente la antítesis de aquel en el que se fundamenta la representación de los intereses, en la que el representante, al tener que velar por los intereses particulares del representado, está sometido a un mandato obligatorio.

Ahora bien, realizadas las anteriores precisiones a continuación abordaremos el modelo democrático que nos interesa, es decir, el modelo democrático adoptado en Colombia con ocasión de la entrada en vigencia de la Constitución del 91, esto es, **la democracia participativa**, concebida como un mecanismo para acercar la distancia entre una forma de democracia representativa, absolutamente delegativa y la democracia directa. Sobre este modelo democrático, los hermanos Trujillo García señalaron: “El tránsito de la democracia representativa de intermediación con la soberanía nacional a la democracia participativa y directa con la soberanía

¹²⁶ RANCIÈRE, Jacques. El odio a la democracia. Buenos Aires, Amorrortu, 2007, Pág. 76

popular, es quizá la transformación de mayor importancia en la concepción del nuevo Estado¹²⁷.

El exmagistrado de la Corte Constitucional Marco Gerardo Monroy Cabra define la democracia representativa como “una forma de democracia semidirecta que surge con la aparición de nuevos mecanismos de participación en los cuales el pueblo adquiere protagonismo como el plebiscito, la consulta, el referéndum, el cabildo abierto, la iniciativa legal y otros modos de participación¹²⁸”, que el caso colombiano, desde el mismo Preámbulo de la Constitución se consagran los sistemas de democracia representativa y participativa en forma compatible.

Pero, ¿qué significa la democracia participativa como régimen político de un Estado? Para responder esta inquietud es necesario abordar el planteamiento realizado por mi profesor de la cátedra de “Teoría del estado y del poder”, el Dr. John Restrepo Tamayo, quien en su libro “*Estructura constitucional del Estado colombiano*” indica que democracia participativa “Significa que la participación ciudadana no se reduce exclusivamente al voto. El pueblo dispone de otros recursos instrumentales para intervenir en los procesos de creación normativa, para dirigir la agenda pública y para ejercer control sobre quienes ostentan el poder público. En la democracia participativa el pueblo no es un simple espectador. Puede presentar proyectos de ley, puede hacer consultas populares que deroguen normas o modifiquen el texto constitucional, puede derrocar gobernantes y puede convocar a una asamblea que redacte una nueva constitución, si así lo desea¹²⁹.”

Como en todo Estado Social de Derecho y Colombia es uno de ellos, la Constitución es la norma fundamental de un país en la que además de su estructura como Estado, se consignan temas tan importantes como sus postulados filosóficos y régimen político adoptado. En el caso colombiano, la democracia participativa tiene su fundamento constitucional no solo en Preámbulo de esta Carta Política, como ya se señaló, sino que los artículos 1º, 2º, 3º y 103 dan fe sin ningún tipo de equívoco, que la democracia participativa se consagró normativamente en Colombia con la Constitución promulgada en el año 1991, así:

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

¹²⁷ El voto programático. El nuevo poder del ciudadano. Carlos Holmes y José Renán Trujillo García, Pág. 21

¹²⁸ La democracia representativa y participativa, Marco Gerardo Monroy Cabra, Pág. 11

¹²⁹ Estructura constitucional del Estado colombiano, Restrepo Tamayo, John Fernando, Universidad de Medellín, 2da edición, pág. 46.

- ARTICULO 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- ARTICULO 2°. 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.
- ARTICULO 3°. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.
- ARTICULO 103. 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.

De acuerdo con los mandatos constitucionales transcritos, en términos de la Corte Constitucional, ***“La Constitución busca entonces “democratizar la democracia”, estableciendo una democracia participativa que articula las formas representativas con los mecanismos propios de la democracia directa”¹³⁰***. En años anteriores, el Máximo Tribunal Constitucional ya se había pronunciado en el mismo sentido, indicando al respecto que “[L]as sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de "democracia participativa"¹³¹. (Énfasis propio).

El cambio constitucional que se presentó con la entrada en vigencia de la Constitución del 91, permitió que nuestro país iniciara el tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa. Este tránsito, producto o consecuencia de la nueva concepción de democracia en Colombia, implicó un cambio

¹³⁰ Sentencia C-551 de 2003, M.P: Dr. Eduardo Montealegre Lynett

¹³¹ Sentencia C-180 de 1994. MP: Dr. Hernando Herrera Vergara

trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. Así pues, en la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos del Estado.

A contrario sensu, en la democracia participativa, hay una concepción por completo contraria a la que expresa Montesquieu acerca del ciudadano y de su papel en la vida pública. En este sistema, en lugar de desconfiarse del ciudadano, éste goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de los recursos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos.

A partir de lo anterior, señala la Corte, el concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. *Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral*, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida¹³².

El ideal democrático del nuevo régimen adoptado en la Constitución de 1991, según lo expuesto hasta el momento, consiste entonces en otorgar una mayor participación a la comunidad que antes, únicamente se limitaba a escoger a sus representantes. De allí que de la literalidad del artículo 3° de la nueva Carta Política, se deduzca la coexistencia de la democracia representativa y directa, es decir, un sistema que implica no solo la representación política sino la existencia de mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de la soberanía, así como de mecanismos de participación ciudadana¹³³.

En cuanto a la parte normativa, tenemos entonces que el fundamento de la democracia participativa se encuentra dado desde la misma Constitución.

La Corte Constitucional en enero de 1994 mediante Sentencia C-011 de ese año, indicó que “[C]on la Constitución de 1991, Colombia se inscribe abiertamente en la órbita de la **democracia integral**, donde se mantiene la democracia representativa y se adiciona la participativa, conceptos democráticos que se fundan hoy en la soberanía popular”. Al parecer, con excepción de lo señalado en la Sentencia T-418 de 1993 en donde la Corte advierte de la adopción de la democracia participativa como complementaria del concepto de democracia representativa, en búsqueda de una **democracia integral** (CP art. 3°), en nuestro país jamás se había hablado de la noción de democracia integral. (Negrilla fuera del texto original)

¹³² Sentencia T-637 de 2001, M.P: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

¹³³ La democracia representativa y participativa, Marco Gerardo Monroy Cabra, Pág. 12

Posteriormente, los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa salvaron su voto en la Sentencia C-093 de 1994, en donde señalaron que “La Constitución colombiana ha incorporado el principio de la **soberanía popular** dentro del marco de una **democracia integral** en donde se mantiene la democracia representativa pero se adiciona la participativa (CP arts 1º, 2º y 3º). Con ello la Constitución ha querido, entre otras cosas, establecer una relación más estrecha entre el elector y los elegidos, a fin de que quienes resulten elegidos no utilicen su cargo en beneficio propio sino en función de la sociedad en su conjunto a fin de realizar los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución”. (Énfasis y negrilla fuera del texto original)

Un año más tarde, los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa, mismos que salvaron su voto en la Sentencia C-093 de 1994, en otra oportunidad, aclararon su voto en los mismos términos del salvamento anterior, en el sentido de indicar la incorporación en nuestra Carta Política del principio de *soberanía popular* dentro del marco de una democracia integral que hacía posible el complemento y coexistencia de la democracia representativa y la directa.

Pues bien, mucho antes de que los mencionados magistrados y la misma Corte Constitucional hablaran del concepto de **Democracia Integral** para explicar el nuevo modelo adoptado en la Constitución de 1991, el jurista, filósofo y politólogo italiano, Norberto Bobbio, ya mencionado y quien apenas falleció en enero del 2004 en la ciudad de Turín, Italia, en su importantísima obra titulada “*El futuro de la democracia*” y sobre la que me he referido en párrafos anteriores, ya había explicado tales conceptos, refiriéndose a esta especie de democracia como un **género anfibio**, mismo que la Corte Constitucional colombiana años más tarde llamaría **Modelo Intermedio**¹³⁴.

Para este autor, cuyo planteamiento *podría* tomarse como el sustento filosófico del modelo democrático colombiano, “Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto presupone representantes- una forma de democracia representativa, pero por cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa. Es un género anfibio, del que la historia, que camina por vías complicadas (al contrario de la naturaleza que, como una vez se decía, sigue siempre el camino más breve), nos ofrece numerosos ejemplos. Precisamente debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias, un sistema de **democracia integral** puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y a diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. De hecho esto implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no puede existir el otro, sino que **son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente.** Se puede decir mediante una fórmula sintética que en el sistema de **democracia integral** las dos formas de democracia son necesarias,

¹³⁴ Sentencia C-011 de 1994

pero no son, consideradas en sí mismas, suficientes¹³⁵. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Nada más claro, en mi opinión, que la tesis de Bobbio para comprender la génesis de la llamada democracia participativa o modelo intermedio, que, como bien lo señala el autor, es un sistema de democracia integral que puede abarcar a las dos (democracia directa y representativa), a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y a diferentes necesidades, al tiempo que pueden integrarse recíprocamente.

La coexistencia de estos dos modelos, según Bobbio, es necesaria dada la insuficiencia de uno y otro régimen, quienes por separado adolecen de instituciones o instrumentos para cumplir a cabalidad su ideal filosófico. Lo inmediatamente expuesto, se sustenta en la idea que Bobbio plasmó en el libro ya mencionado, en donde sobre el particular advirtió: “Se aprecia que la democracia directa no es suficiente cuando se considera que las instituciones de la democracia directa, en el sentido propio de la palabra, son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum. **Ningún sistema complejo, como es el de un Estado moderno, puede funcionar solamente con uno o con otro; ni siquiera con ambos al mismo tiempo**¹³⁶.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

4.4. Retos de la democracia

Sin lugar a dudas, sorprende la existencia de múltiples libros, ensayos y demás escritos relacionados con la *idoneidad* del sistema parlamentario en contraposición al sistema presidencial como el colombiano y el de Latino América en general, de cara a lograr o alcanzar una democracia más estable y con un mejor manejo o control. La democracia en Colombia como en muchos países del mundo, y sobre los de América Latina, han sufrido varios fracasos democráticos debido a golpes de estado, gobiernos autocráticos, gobiernos militares y dictatoriales, aunado a graves problemas sociales y económicos.

Los exagerados niveles de desigualdad en los que se encuentra la región latinoamericana y por supuesto Colombia, ha generado colosales índices de pobreza dada la desproporcionada concentración de riqueza en unos pocos, que ha llevado a nuestros pares al igual que nosotros, a estar inmersos en un desprestigio e impopularidad en cuanto a nuestro sistema de gobierno se refiere.

Estudiosos del tema aseguran que parte de nuestra problemática social está íntimamente relacionado con el régimen presidencial que tenemos. Que se trata de un régimen poco estable, que permite que problemas tan graves como la *corrupción* sean más proclives que en el régimen parlamentario, toda vez que en este último, hay un relación más estrecha entre el gobierno y el pueblo, siendo igualmente cierto, que en el marco de este sistema –el parlamentario-, el gobierno se encuentre

¹³⁵ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 60-61

¹³⁶ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 61

constantemente controlado por el parlamento, lo que desafortunadamente no se da con nuestro sistema político presidencial.

Y es que, aun cuando es injusto generalizar y meter en un solo saco a todos los países que tienen el régimen presidencialista y tildarlos de corruptos, lo cierto es que la corrupción, desde antaño ha sido el gran enemigo de las democracias en los países suramericanos. Unos más que otros, los países latinoamericanos han sido portadores de esta peligrosa y a veces “casi” incurable enfermedad, que amenaza seriamente la estabilidad política, económica y social de los Estados modernos. Empero, algunos más optimistas como Vargas Llosa, asegura que “una creencia tan extendida como injusta es que las democracias liberales las está minando la corrupción, que esta acabará por realizar aquello que el difunto comunismo no logró: desplomarlas¹³⁷”.

La democracia en Colombia presenta retos que, ojalá más temprano que tarde, debe superar y como si fuera poco, recuperar, si es que en algún momento la hubo, *la confianza* que la mayoría de la población dejó esfumar, ya por los permanentes escándalos de corrupción de los que hemos sido protagonistas a nivel mundial, o porque simplemente hemos hecho un mal uso de este instrumento que heredamos de los antiguos para poder gobernarnos.

No se trata entonces de si es mejor el gobierno de uno, de pocos o de muchos. Todos y cada uno de ellos tiene sus virtudes y defectos, todo depende del grado de codicia e irresponsabilidad de quienes ostentan el poder, es decir, todo depende no de la forma de gobierno, sino del modo de gobernar. Así por ejemplo, la monarquía puede convertirse en una tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en la olocracia o gobierno de la plebe.

De acuerdo con lo anterior, ciertamente es el factor de la voluntad de quienes gobiernan que terminan por hacer sostenible un régimen político o no, siempre que se actúe con el ideal del bien común o particular que es lo que finalmente termina por convertir un sistema en fracasado o exitoso.

Según Vargas Llosa, “Para que una democracia funcione a cabalidad es indispensable una buena burocracia capaz y honesta, como las que, en el pasado, hicieron la grandeza de Francia, Inglaterra o Japón, para citar solo tres casos ejemplares. En todos ellos, hasta una época relativamente reciente, servir al Estado era un trabajo codiciado porque merecía respeto, honorabilidad y la conciencia de estar contribuyendo al progreso de la nación. Esos funcionarios, por lo general, recibían salarios dignos y cierta seguridad en lo que concierne a su futuro. Aunque muchos de ellos hubiesen podido ganar más en empresas privadas, preferían el servicio público porque lo que dejaban de percibir en éste lo compensaba el hecho de que el trabajo que realizaban los hacía sentirse respetados, pues sus conciudadanos reconocían la importancia de la función que ejercían. En nuestros días, eso ha desaparecido casi por completo. El funcionario está tan desprestigiado

¹³⁷ La civilización del espectáculo, Mario Vargas Llosa, Pág.141

como el político profesional y la opinión pública suele ver en él no una pieza clave del progreso, sino una rémora y un parásito del presupuesto¹³⁸.

Es una realidad que parte de la gran crisis por la que atraviesa nuestra actual democracia, está ligada a los malos manejos políticos que las desprestigiadas clases políticas tradicionales y quienes dicen ser políticos profesionales, han hecho del sistema. De allí que algunos la asocien como subespecies de la corrupción, afirmando que “[L]a democracia se encuentra en la actualidad estrechamente asociada al clientelismo. Los cargos públicos son un botín antes que una responsabilidad, y la participación en la administración del Estado es buena oportunidad para formar un patrimonio antes que para servir a la comunidad. El clientelismo, además de hacer imposible el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado, convierte la participación política en una burda parodia de la democracia, cuyo más claro ejemplo es la negociación de votos y la pérdida de la autonomía¹³⁹.

Parece ser cultural el problema que ha llevado a tan semejante dificultad a la democracia. La epidemia de la corrupción en el caso colombiano, por ejemplo, se ha intentado combatir desde el mismo Congreso de la República, expidiendo una serie de leyes que, en su gran mayoría, ni siquiera producen efectos dada su vaguedad y abstracción, sumado a la poca credibilidad en cuento a la ética de estos sujetos.

Expedir leyes en contra de la corrupción parece ser uno de los hobbies favoritos del legislador en Colombia, quien muchas veces no dimensiona la calidad de las mismas. A veces no se sabe si es peor los “*micos*” que a estas colocan, o producción normativa en sí, omitiendo tal vez el paso más importante, a mi modo de ver, cual es el de revisar la eficiencia que esta tendrá en tanto empiece a producir efectos jurídicos. Para Rousseau, “así como un arquitecto, antes de construir un edificio, observa y profundiza el suelo para ver si puede sostener su peso, así también un legislador sabio no empieza a redactar leyes buenas en sí mismas, sino que examina antes si el pueblo al cual las destina está en el caso de soportarlas¹⁴⁰”.

Todo lo hasta aquí enunciado pone en evidencia la crisis real por la que atraviesa la democracia en Colombia y en toda América Latina. Sin embargo, es precisamente esta crisis la que impone ciertos retos a la misma, de cara a derrotar las principales lacras sociales que la ha sumergido en un cieno putrefacto, del que le ha sido difícil, por no decir imposible, salir, estas son: *la pobreza, la desigualdad, la corrupción, el desprestigio de los partidos políticos y de la clase política y la impunidad.*

Jorge Carpizo, por ejemplo, en su obra “Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina”, aborda el tema de los “**Principales retos de la democracia en América Latina**” y con los cuales me encuentro totalmente de acuerdo, no solo porque refleja la realidad de la sociedad colombiana, sino porque además, nos invita a la reflexión de que, pese a lo desprestigiado que pueda estar nuestro sistema político, *se pueden evitar fracasos democráticos si se adopta cierta*

¹³⁸ Mario Vargas Llosa, La civilización del espectáculo, editorial Alfaguara, Pág. 140

¹³⁹ Crisis en la legitimidad del Estado, del derecho y de la democracia, Rodríguez Ortega, Julio Armando, pág. 117

¹⁴⁰ El Contrato Social, Juan Jacobo Rousseau, Pág. 40

política para dar solución o comenzar a darla, a los graves problemas socioeconómicos y culturales en la región.

Para este autor, los principales retos de la democracia en América Latina, y por su puesto en Colombia, no son de carácter político, sino social y cultural; lo que guarda relación con las afirmaciones del Nobel de Literatura cuando señala que “Consecuentemente, la popularidad y el éxito se conquistan no tanto por la inteligencia y la probidad como por la demagogia el talento histriónico. Así, se da la curiosa paradoja de que, *en tanto que en las sociedades autoritarias es la política la que corrompe y degrada a la cultura, en las democracias modernas es la cultura –o eso que usurpa su nombre- la que corrompe y degrada a la política y a los políticos.*¹⁴¹” (Énfasis propio)

Colombia al igual que América Latina, según Carpizo, en lo relacionado con los retos que tiene la democracia en lo social y cultural, deberá alcanzar una verdadera democracia social y fortalecer el Estado de derecho a través del apoyo de la sociedad. Si bien el principal desafío no es de carácter político, el autor advierte que se debe continuar perfeccionando los sistemas de gobierno, de partidos y electorales y no dar paso atrás en estos aspectos.

En conclusión, para **consolidar** una democracia ejemplar en Colombia, necesitamos de una que luche contra lo que el autor llama “lacras sociales”, una democracia que no sea indiferente a la problemática social y cultural y por supuesto, una democracia que neutralice los poderes. Así las cosas, según Jorge Carpizo, los desafíos a los que debe apelar la democracia en América Latina y Colombia por ser parte de ella, se resumen en los descritos a continuación:

- Hacer efectiva la justicia social o Estado de bienestar.
- Disminuir la desigualdad social.
- Reforzar la confianza en el Estado de derecho.
- Luchar contra la corrupción y la impunidad.

¹⁴¹ Mario Vargas Llosa, La civilización del espectáculo, editorial Alfaguara, Pág. 130

5. EL VOTO PROGRAMÁTICO EN COLOMBIA:

5.1. Antecedentes y su paso por la asamblea nacional constituyente

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, “la Asamblea Nacional Constituyente adoptó el principio de la soberanía popular por oposición al de soberanía nacional de la Constitución de 1886¹⁴²”. Tal afirmación fue realizada por la Corte Constitucional en el cambio de jurisprudencia en torno a la titularidad del derecho a participar en las jornadas electorales que deciden la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, extendiéndose también a quienes no participaron en la escogencia de estos.

Lo anterior significa que, en efecto, la institución del Voto Programático **no estaba concebida en la Constitución de 1886**, precisamente por la noción allí incorporada de “soberanía nacional”, como cimiento del modelo de “democracia representativa”, adoptado en esa Carta Política, hoy sustituida en la Constitución del 91 por la concepción de “soberanía popular” sobre la cual se construyó todo un andamiaje filosófico y jurídico que sirvió de fundamento de la noción de “democracia participativa” como está concebida hoy en nuestro ordenamiento jurídico¹⁴³, constituyéndose en una *alternativa* entre la democracia directa y la representativa¹⁴⁴ tal como lo mencionó el Máximo Tribunal Constitucional.

No en vano, producto de la adopción del principio de *soberanía nacional* imperante en la antecesora Carta Política de 1886, esta contenía varios artículos que así lo ratificaban, cuyo tenor literal a continuación se relaciona:

Artículo 2°. La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.

Artículo 105. Los individuos de una y otra Cámara representan a la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

Artículo 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo¹⁴⁵. (Subrayado propio)

A contrario sensu, la nueva Constitución de Colombia de 1991, vigente desde el 4 de julio de ese año, en sus artículos 3° y 133 demuestran la antítesis que existe entre ambos cuerpos normativos, pues, la nueva disposición ofrece un papel protagónico por excelencia al pueblo, quien producto de esta nueva concepción de democracia, participa directa o indirectamente en los asuntos públicos según lo disponen los siguientes artículos:

¹⁴² Sentencia C-179 de 2002

¹⁴³ Constitución Política de 1991, artículo 3°

¹⁴⁴ Sentencia C-179 de 2002

¹⁴⁵ Constitución de la República de Colombia, Edición oficial, Bogotá, Imprenta de vapor de Zalamea H.A., 1886

Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común¹⁴⁶. (Subrayado propio)

Como es de suponerse, el cambio de pensamiento en cuanto a la forma de percibir la democracia entre uno y otro texto constitucional (entre las constituciones de 1886 y de 91), desde luego, trae sus implicaciones o consecuencias. Sobre ello, la Corte Constitucional ha señalado que “[L]os efectos prácticos de la adopción de cada una de estas formas de concebir la soberanía señalan importantes diferencias: si la soberanía es prerrogativa de la Nación como ente colectivo distinto de los ciudadanos, los elegidos no representan a sus electores sino a la Nación entera. En cambio, si la soberanía es del pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos, los elegidos representan a sus electores y se estima que son sus mandatarios. En tal virtud, el pueblo elige a sus representantes para el cumplimiento de un programa de gobierno específico...

(...)

Sin embargo este cambio conceptual no se dio solamente respecto de la noción de soberanía adoptada por el constituyente, sino que se hizo extensivo a la concepción de la democracia... (...) Así, como antes se dijo, nuestra Constitución no sólo acogió el concepto de soberanía popular, sino que consagró además una forma combinada de democracia directa y representativa¹⁴⁷.” (Subrayado fuera del texto original)

Al ser la institución del voto programático una figura nueva y autóctona del derecho colombiano incorporada en nuestra Carta Política en el año de 1991, difícilmente, antes de esta fecha se puede encontrar algún tipo de jurisprudencia o doctrina relacionada con el tema. No obstante, en el texto del doctor Felipe Rey Salamanca¹⁴⁸ titulado “Voto programático y programas de gobierno en Colombia”, se cita la obra de los hermanos Trujillo García¹⁴⁹, en donde se evidencian las iniciativas fallidas de reforma constitucional a través de seis (6) proyectos de actos legislativos relacionados con los temas de *soberanía popular* y revocatoria del mandato, los cuales se pasarán a relacionar en su respectivo orden cronológico, así:

1. Proyecto de Acto Legislativo N°. 129 de 1970.

El primer proyecto de acto legislativo mencionado como antecedente de los modelos de soberanía popular y revocatoria del mandato, ambos adoptados mediante la Carta Política de 1991, fue el Proyecto de Acto Legislativo N°. 129 de

¹⁴⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 3 y 133

¹⁴⁷ Sentencia C- 179 de 2002

¹⁴⁸ Voto programático y programas de gobierno, Rey Salamanca, Felipe. Colección Textos de Jurisprudencia, Serie Maestría, Editorial Universidad del Rosario, 2015.

¹⁴⁹ El Voto Programático. El nuevo poder del ciudadano, Carlos Holmes y José Renán Trujillo García, Bogotá D.C., Oveja Negra, 1994.

1970 sobre la revocabilidad del mandato electoral presentado por el entonces Representante y luego candidato a la Presidencia de la República, respaldado por el partido político de la ANAPO, el abogado José Jaramillo Giraldo, quien fuera derrotado en las elecciones de 1966 por el candidato del Partido Liberal en “asocio” con el Partido Conservador, el señor Carlos Lleras Restrepo, presidente de Colombia en el periodo de 1966-1970 y tercero del denominado Frente Nacional.

El proyecto de acto legislativo contenía una extraña combinación de mandato libre e imperativo, tal como lo señala el Dr. Rey Salamanca. Contenía en su artículo 1° la disposición según la cual los miembros del Congreso de la República representan a toda la nación, y por ende, debían votar consultando *solo* la justicia y el bien común (mandato libre), pero agregaba que “el ejercicio del sufragio impone las obligaciones de un mandato” (mandato imperativo).

El proyecto proponía que el mandato fuera imponible a senadores, representantes, diputados y concejales y que la materia jurídico-política de dicho mandato fuera el programa electoral inscrito ante el respectivo tribunal de distrito judicial por el partido político a que perteneciera el candidato (art.2). Los actos violatorios del mandato, serían sancionados con su revocatoria mediante sentencias de única instancia emitidas por salas de garantías políticas creadas al interior de cada tribunal superior de distrito judicial (art. 3, 4 y 5)¹⁵⁰.

2. Proyecto de Acto Legislativo N°. 3 de 1974.

El Proyecto de Acto Legislativo N°. 3 de 1974 “Por el cual se modificaban los artículos 2°, 105 y 179 de la Constitución Nacional”, buscaba modificar los artículos 2°, 105 y 179 de la Constitución Política de Colombia de 1886 tal y como lo indicaba su epígrafe, los cuales ratificaban el principio de soberanía nacional imperante en esa Carta Política tal como se explicó anteriormente.

Al modificarse el artículo 2° de la Constitución del 86 con ocasión del artículo 1° del proyecto, la consecuencia lógica era el cambio del principio de soberanía nacional en contraposición al de soberanía popular tal como se conoce en la actualidad.

El artículo 2° del proyecto, por su parte, al modificar el artículo 105 de la Constitución de 1886 incorporaba la figura del “mandato imperativo”, señalando que los congresistas ya no representarían a la Nación como lo indicaba el citado artículo, sino al pueblo que los eligió, en tanto su voto debía consultar además de la justicia y el bien común, el mandato recibido.

Por último, el artículo 3° del proyecto modificaba el artículo 179 de la Constitución de 1886 en el sentido de establecer el sufragio como un derecho de

¹⁵⁰ Voto programático y programas de gobierno, Rey Salamanca, Felipe. Colección Textos de Jurisprudencia, Serie Maestría, Editorial Universidad del Rosario, 2015. Pág. 80-81

los ciudadanos, tal como lo establece hoy la Constitución del 91 en su artículo 258, y no como una función constitucional como estaba previsto.

3. Proyecto de Acto Legislativo N°. 3 de 1978.

En el año 1978 a través del Proyecto de Acto Legislativo N°. 3 de ese año, los senadores Gregorio Becerra, Francisco Yesid Triana, Ernesto Vela y Juan Pastor Castellano, presentaron por segunda vez el Proyecto de Acto Legislativo N°. 3 de 1974, esta vez con el mismo número en cuanto al proyecto, pero con diferente año, esto es, de 1978. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto presentado en el año de 1974 no tuvo ningún éxito. El proyecto tuvo una modificación en su artículo 3° con respecto a su antecesor.

4. Proyecto de Acto Legislativo N°. 21 de 1987.

En 1987 el Senador Ricardo Villa Salcedo presentó un proyecto de acto legislativo registrado con el número 21 de ese año. El proyecto, como tal, recoge el artículo 1° del proyecto de acto legislativo número 3 de 1974. Tal como apuntaban las dos anteriores iniciativas, es decir, la del Proyecto de Acto Legislativo N°. 3 de 1974 y la del Proyecto de Acto Legislativo N°. 3 de 1978. Esta buscaba igualmente, el cambio del concepto de soberanía nacional de que trataba el artículo 2° de la Constitución del 86, por el concepto de soberanía popular, sin que tal iniciativa al igual que sus antecesoras, corriera con algún éxito.

5. Proyecto de Acto Legislativo N°. 11 de 1988.

El expresidente de la República de Colombia César Gaviria Trujillo, otrora Ministro de Gobierno del presidente Virgilio Barco, durante su periodo presidencial (1986-1990), en julio de 1988 presentó al Congreso de la República un proyecto de reforma integral a la Constitución Política de 1886 mediante el Proyecto de Acto Legislativo número 11 del año en comento, mediante el cual perseguía, al igual que el proyecto anterior, dar entrada al concepto de soberanía popular en yuxtaposición de la soberanía nacional, al tiempo que se buscaba establecer la revocatoria del mandato.

Así las cosas, del texto del proyecto se puede deducir que, no solo se buscó colocar en cabeza del pueblo colombiano la soberanía que residía en la Nación de acuerdo con el artículo 2° del proyecto, sino que también se apuntaba a la modificación del artículo 179 de esa Constitución en lo referente a establecer el mandato imperativo.

6. Proyecto de Acto Legislativo N°. 55 de 1988¹⁵¹.

En el mismo año (1988), el partido político de izquierda denominado Unión Patriótica, a través del senador Hernán Motta Motta, presentó otro proyecto de acto legislativo con el que se pretendía una reforma integral a la Constitución del 86.

El último de los seis proyectos buscaba una reforma estructural a la Constitución de 1886 ya intentada por el Ministro de Gobierno del presidente Virgilio Barco, el expresidente César Gaviria. Buscaba en su artículo 1° el aposento de la soberanía en el pueblo, al tiempo que consideraba como un derecho político la posibilidad de exigir un rendimiento de cuentas a los elegidos, so pena de revocarles el mandato conferido, entre otros aspectos.

De acuerdo con lo anteriormente, podríamos señalar entonces que, “*el primer vestigio*” de que pueda tenerse certeza sobre el voto programático propiamente dicho en nuestro país, lo encontramos luego de las fallidas modificaciones a la Constitución Política de 1886 analizadas en los párrafos anteriores.

Tal antecedente, se encuentra en el documento denominado **Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°.54**, presentado el 8 de marzo de 1991 al doctor Jacobo Pérez Escobar, Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente, por el doctor Carlos Holmes Trujillo García, quien en el artículo 4° de ese proyecto -página 2da del documento- se refiere al nuevo deseo y posterior mandato constitucional relacionado con el voto programático ya intentado bajo otra denominación pero que finalmente no tuvo un resultado favorable como bien se indicó anteriormente.

El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°.54 sobre el voto programático disponía lo siguiente:

“Del voto programático

El que sufraga o elige a funcionarios investidos de autoridad política, salvo el Presidente de la República, impone por mandato al elegido el programa que presentó como candidato.

Le Ley reglamentará el ejercicio del voto programático y determinará el ámbito de aplicación”.

A renglón seguido, en la Exposición de motivos contenida en el documento de escasos 17 folios, el doctor Trujillo García, Delegatario de la Asamblea Nacional Constituyente, al referirse a las razones que sustentan esta figura jurídica naciente en el ordenamiento jurídico colombiano, señaló lo siguiente:

“El voto programático sería una figura novedosa cuyo nacimiento estaría inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un creciente proceso de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático como

¹⁵¹ Voto programático y programas de gobierno, Rey Salamanca, Felipe. Colección Textos de Jurisprudencia, Serie Maestría, Editorial Universidad del Rosario, 2015. Pág. 80-82

un mayor poder decisorio de la comunidad al momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento.

Es evidente que si algo nutre el creciente abstencionismo, fenómeno que atenta contra la legitimidad de las instituciones, es el criterio compartido por amplios sectores de la sociedad según el cual las actuaciones de los elegidos no corresponden a las propuestas o compromisos adquiridos en el curso de las campañas electorales.

Su ejercicio induciría la presentación de programas que acordes con el plan de desarrollo económico, social y educativo resulten viables, realistas y financiables daría lugar, en la medida en que su práctica se aclimate, a una comunicación más constante y directa del elegido con el elector por cuanto los balances periódicos se convertirían en una necesidad, estimularía un proceso de vinculación de las comunidades con sus gobiernos fundada en el aprendizaje de los mecanismos globales del gobierno, prepararía a los ciudadanos para el mejor uso de las nuevas herramientas de participación e implementaría en la práctica una consulta popular sobre las prioridades comunitarias simultáneamente con la elección de las autoridades.

De esta manera, se definiría en términos calificables el mandato y se construiría la base para su revocatoria, con lo cual se pretende estimular la mayor responsabilidad política y gubernamental.

El proyecto defiere a la sabiduría de la Ley la reglamentación de los aspectos relacionados con la inscripción de los programas, los mecanismos para su ejercicio y los procedimientos para la calificación de los niveles de cumplimiento, así como la determinación de las entidades territoriales en las cuales debe procederse a su aplicación.

Es indispensable precisar, que el voto programático, en una primera etapa, se dirigiría a vigorizar la vida local y departamental por cuanto implicaría la creación de un nuevo mecanismo vinculante entre el Estado y la ciudadanía.

La Ley deberá dar respuesta a las necesarias inquietudes que surgirán para proceder a su aplicación e igualmente definirá el procedimiento para la revocatoria del mandato.

El proceso será lento y deberá ser sometido a ajustes, pero es indispensable iniciarlo en búsqueda de la recuperación de la credibilidad perdida y como fuente de una nueva legitimidad¹⁵² (Subrayado fuera del texto original)

La exposición de motivos del Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución N°. 54 sustenta los diversos juicios realizados por el hoy Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno Duque, enfocados a incentivar a una mayor participación electoral, toda vez que la nueva y promocionada institución jurídica, en palabras de Ministro Holmes, constituía “un mayor poder decisorio de la comunidad

¹⁵² Exposición de motivos sobre el voto programático, Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°. 54.

al momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento¹⁵³”.

El artículo 4° del proyecto, denominado *Del voto programático*, luego de su paso y las discusiones propias al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, fue aceptado casi en su mayoría. No obstante, pese a tal aquiescencia, el proyecto fue objeto de algunas variaciones dentro de las que podemos destacar la más importante: “*se especificó que el mandato es imponible solo a alcaldes y gobernadores, y no como se preveía en el proyecto inicial, a todos los funcionarios investidos de autoridad política a excepción del Presidente de la República*”¹⁵⁴.

En el año de 1994, el doctor Carlos Holmes y su hermano, el doctor José Renán Trujillo García, Senador de la República en 4 oportunidades -entre ellas en el periodo 1991-1994, publicaron el libro titulado “**El Voto Programático. El nuevo poder del ciudadano**”. Esta obra citada en este y en varios de los textos académicos que tratan el tema que hoy nos ocupa, llegaría a convertirse por más de 20 años en el *único* pronunciamiento doctrinario en Colombia, mismo en el que los autores exponen de manera clara, sencilla y muy precisa, entre otros aspectos, los antecedentes de esta magnífica pero poco efectiva institución, al menos hasta ahora.

5.2. El voto programático en la constitución y la ley: su concepto y deficiente reglamentación

Se ha precisado en párrafos anteriores, que el voto programático se gestó en nuestro país solo hasta 1991 en la Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución de ese año, y que, en la actualidad, es la norma de normas vigente de todo el ordenamiento jurídico colombiano.

Quizás por su “reciente” aparición, la reglamentación del voto programático es bastante mísera e insuficiente, y pese a que la misma Constitución señaló que “La ley reglamentará el ejercicio del voto programático¹⁵⁵”, la verdad es que en la práctica la institución presenta diversas falencias que hacen un poco impracticable su mandato.

Como consecuencia de esta carente reglamentación, no en vano cuando en la práctica se pregunta a los colombianos sobre qué entienden por voto programático, en el peor de los escenarios, casi que la mayoría de las veces ninguno de los interrogados conoce o nunca han escuchado mencionar que existía tal institución jurídica. Sin embargo, en otro escenario un poco menos pesimista, cuando se hace la misma pregunta, los colombianos terminan por definir la principal (no la única) garantía establecida en el ordenamiento jurídico colombiano para respaldar el cumplimiento del mandato constitucional del voto programático. Ello es así, por

¹⁵³ Exposición de motivos sobre el voto programático, Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°. 54.

¹⁵⁴ Voto programático y programas de gobierno en Colombia, Rey Salamanca Felipe, Universidad del Rosario, pág. 84

¹⁵⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 259

cuanto todo el andamiaje normativo que regula la institución consagrada en el artículo 259 Superior es tan pobre que, a mi modo de ver, terminó por regular la figura de la Revocatoria del mandato en lugar de reglamentar el voto programático que fue el motivo de su expedición.

El artículo 259 de la Constitución, contentivo de esta institución, establece que “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”; y, señala además, que “La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”. (Subrayado fuera del texto original)

La ley a la que se refiere el párrafo anterior fue expedida casi tres (3) años después de haberse promulgado la nueva Carta Política, llevando la indicación -por lo menos en su epígrafe-, de reglamentar el mencionado artículo 259 de la Constitución. No obstante, no es tan cierta tal relación entre el título y contenido de esa norma, toda vez que la Ley 131 de 1994 “*Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones*”, como se indicará más adelante, hizo especial énfasis en “las otras disposiciones” que en el tema neurálgico en el que realmente debió enfocarse, pues, si bien es una norma bastante pobre desde el punto de vista de su extensión, lo es aún más cuando solo cuatro (4) de sus dieciséis (16) artículos, tratan realmente el tema objeto de su promulgación.

Conviene subrayar en este punto que, las leyes en nuestro país tienen nombre y apellidos, y esta no podría ser la excepción. La Ley 131 es una ley estatutaria por cuanto regula el voto programático que, a su vez, al ser una especie de voto, constituye uno de los mecanismos de participación ciudadana de que trata el artículo 103 de la Constitución, los cuales deben tramitarse por vía estatutaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 literal d) de la Carta. Asimismo, se trata de una ley estatutaria por cuanto el voto programático *per se* es un derecho fundamental cuyo sustento se encuentra en el artículo 40 de la Constitución, misma que exige en virtud del mandato contenido en el artículo 152 literal a), que mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República debe regular los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.

Realizada la anterior salvedad, ahora se puede decir que esta falta de intervención legislativa propia de un Legislador como el colombiano -al menos en cosas que realmente interesan al pueblo-, pone en evidencia la deficiente reglamentación de esta institución que como se mencionó anteriormente, es una de las pocas (por no decir la única) figuras autóctonas del derecho colombiano y que por tanto merecía, a mi modo de ver, una reglamentación un poco más seria, un poco más robusta e integral, máxime si se trata de una ley estatutaria como lo es la Ley 131, precisamente por el tema que regula dada la doble connotación de esta figura, esto es, como mecanismo de participación y derecho fundamental que de acuerdo con lo establecido en los artículos 103 y 40 de la Constitución, deben ser regulados mediante este tipo de leyes especiales¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 152, literales a) y d)

Para ser más específicos con lo anteriormente expuesto, se debe agregar entonces que con la expedición de la Ley 131 de 1994 el “honorable” Congreso de la República no solo no hizo bien su tarea, la cual acostumbra a hacer a coyuntura, al limitarse y por consiguiente omitir regular en profundidad esta estúpida institución que con buenas aspiraciones se logró introducir en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y por ende en nuestra Carta Política del 91, sino que además, desde mi punto de vista, terminó “casi” que vulnerando el **Principio Constitucional de la Unidad de Materia** establecido en el artículo 158 Superior, tantas veces mencionado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁵⁷ conforme al cual “*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*”, complementado con lo previsto en el artículo 169 del mismo cuerpo normativo que prescribe que “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”.

Es necesario entonces avanzar en nuestro razonamiento con la finalidad de determinar y definir **qué se entiende por voto programático** en nuestro país. Iniciaremos indicando que Ley 131 de 1994 define el voto programático como “[E]l mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura¹⁵⁸”.

Así pues, el voto programático como bien lo ha dicho el Consejo de Estado¹⁵⁹, constituye un mecanismo de participación ciudadana, una forma de control sobre los mandatarios y una manifestación de la soberanía popular y la democracia participativa. Asimismo, es un instrumento para promover la claridad, la transparencia y la responsabilidad de los candidatos, partidos y movimientos políticos.

Este valioso instrumento del derecho colombiano que poco a poco ha trascendido las fronteras de nuestro país, “implica mayor claridad, transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la actividad política de los partidos y movimientos políticos y por supuesto de los candidatos. Ya no son solamente las promesas que durante las campañas se lanzan, sino que ahora es preciso plasmarlas y sistematizarlas en un escrito denominado programa de gobierno, que es ciertamente la hoja de ruta que los gobernantes seguirán durante su administración, y que desde luego deben ser el resultado serio y razonado de una planificación”, tal como lo señala el Máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El programa de gobierno presentado por los candidatos a gobernadores y alcaldes reviste de una gran importancia en la medida en que, entre este y la institución del voto programático, se crea una *relación inescindible* toda vez que el no cumplimiento del programa de gobierno “elegido” por los ciudadanos, como se verá más adelante, dimana en la principal consecuencia que trae consigo este

¹⁵⁷ Sentencia C-133/12. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹⁵⁸ Artículo 1º de la Ley 131 de 1994.

¹⁵⁹ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 20 de febrero de 2018, Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00205-00(2366)

incumplimiento, es decir, hacer efectivo el voto programático a través de la revocatoria del mandato.

De lo anterior se desprende la importancia y puesta en práctica de los principios constitucionales y legales de publicidad y transparencia, quienes en relación con la divulgación del programa de gobierno desde la inscripción de las candidaturas, tal como lo indica el Consejo de Estado, permite que por la incorporación de ese documento al protocolo oficial de la entidad respectiva, el documento quede a disposición de todos los que se interesen por conocer las propuestas de los candidatos. Ello hace más transparente el ejercicio de la actividad política, dado que la ciudadanía podrá conocer lo allí propuesto y en consecuencia ejercer su derecho al sufragio guiado por sus convicciones ideológicas y por qué no, por la mejor propuesta para su comunidad¹⁶⁰

A partir de la definición adoptada en el artículo 1º de la Ley 131 de 1994, claramente se puede observar que el voto programático *únicamente* opera respecto de las elecciones de gobernadores y alcaldes, quienes en virtud de esta figura jurídica tienen la obligación de cumplir los programas de gobierno presentados al momento de inscribir sus respectivas candidaturas. De esta manera, la manifestación de la voluntad popular mediante la elección, ya sea al alcalde o al gobernador, según el caso, al programa de gobierno en virtud de los alcances del voto programático y, por lo tanto, le es exigible una responsabilidad política.

Tal responsabilidad, en asocio con la fuerza obligatoria del programa de gobierno, vincula directamente a los alcaldes designados o encargados, quienes deben cumplirlo por mandato del artículo 106 de la Ley 136 de 1994 que dispone que en los casos de faltas absolutas o suspensión del alcalde elegido popularmente, será designado uno del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección, quien deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del alcalde elegido por voto popular, a efectos de preservar el mandato popular conferido mediante el voto programático. El artículo en mención taxativamente señala:

“ARTÍCULO 106.- Designación. El Presidente de la República, en relación con el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y los gobernadores con respecto a los demás municipios, para los casos de falta absoluta o suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección.

Si la falta fue temporal, excepto la suspensión, el alcalde encargará de sus funciones a uno de los secretarios o quien haga sus veces. Si no pudiere hacerlo, el Secretario de Gobierno o único del lugar asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

El alcalde designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del Alcalde elegido por voto popular y quedará sujeto a la ley estatutaria del voto programático”. (Subrayado fuera del texto original)

¹⁶⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 6 de septiembre de 2012. Radicación número: 11001-03-28-000-2010-00053-00, C.P: Dr. Alberto Yepes Barreiro

En este orden de ideas, como bien lo ha indicado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el programa de gobierno constituye una especie de pacto social con la comunidad local en general y específicamente con quienes participaron en la elección respectiva elección, so pena de la aplicación del mecanismo de participación de la Revocatoria del mandato que más adelante se analizará en detalle, y que como se indicó anteriormente, procede no sólo respecto del ciudadano elegido popularmente -quien recibe el "mandato programático"-, sino también, con los alcaldes designados o encargados, quienes por los efectos vinculantes del mandato democrático y por estar sujetos a la ley del voto programático, están sometidos al procedimiento de la revocatoria por incumplimiento del programa de gobierno, transcurrido un año contado a partir del momento de la posesión (arts. 7° , 64 y 106 de las leyes 131, 134 y 136 de 1994, respectivamente)¹⁶¹.

Fruto de este soporte legal, jurisprudencial y doctrinal, en el año 2004 la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, con ponencia del Dr. Eduardo Montealegre Lynett, dejó un interesante precedente en nuestro país cuando al revisar una Acción de tutela instaurada por un exalcalde del municipio de Tumaco en el departamento de Nariño, contra la Gobernación de ese departamento, aun cuando no siendo la tutela el mecanismo para cuestionar el cumplimiento o no del mandato popular, bajo la aplicación garantista de la norma del voto programático, la Sala concedió como mecanismo transitorio la protección del derecho fundamental al debido proceso, luego de que, por una enfermedad que padeciera el actor, fuera declarara la falta absoluta y nombrado en su reemplazo una persona que no pertenece al partido, grupo político o coalición que lo apoyó para ser elegido como Alcalde de Tumaco; por lo que en palabras del actor, tal designación se encontraba viciada por recaer en una persona que nada tendría que ver con la elaboración del programa de gobierno.

Para la Corte al igual que para el actor, resulta claro que con la selección del alcalde encargado, el Gobernador de Nariño, de manera clara y evidente no guardó el parámetro constitucional de respeto por la pertenencia y, mucho menos, la identidad al partido que inscribió el alcalde saliente; por lo tanto, tal designación *pondría en peligro la realización del programa de gobierno aprobado por el pueblo en su momento*, contemplándose **la necesidad** de brindar el amparo constitucional, a fin de evitar un perjuicio irremediable consistente en la no realización del programa de gobierno en manos de una persona que no pertenezca o no tenga identidad con el partido ganador en las elecciones de Tumaco.

En esa oportunidad, el Alto Tribunal Constitucional advirtió que, “al introducirse dentro del espectro interpretativo el elemento programa de gobierno, se arribó a la conclusión de que el alcalde designado sigue sujeto al programa de gobierno inscrito junto con el candidato ganador. Dado que no se celebran nuevas elecciones, dicho mandato sigue vigente y, por lo mismo es vinculante.

¹⁶¹ Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 1219 de 1999, C. P: Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce

De lo anterior se sigue que el Gobernador, en este caso, tiene la obligación de seleccionar una persona que efectivamente cumpla con dicho programa. Empero, ello no implica que éste tiene libertad absoluta para seleccionar una persona que cumpla con dicho programa. El programa es un proyecto político producto de una actividad política y de acción social de un grupo determinado de personas. Fueron **los integrantes** del grupo, partido o coalición quienes se agruparon en torno al candidato y al programa y, colectivamente, lo apoyaron hasta su victoria. Por lo mismo, no se trata de un programa huérfano.

De lo anterior se sigue que *es necesario que la designación recaiga en una persona que guarde alguna relación de pertenencia y de identidad con el grupo, movimiento o partido que inscribió el candidato y el programa ganador*¹⁶². (Énfasis del texto original)

Además de lo mencionado en los párrafos anteriores, el citado pronunciamiento es importante por cuanto introduce un nuevo elemento de discusión que fuere zanjada en el análisis realizado por este Tribunal, y cuyo disenso, de acuerdo con la defensa realizada por el gobernador, se presentaba dada la pérdida de la personería jurídica del partido político que habría apoyado al alcalde saliente.

Si bien la Corte reconoce y advierte la buena fe del Gobernador quien, ante un aspecto de difícil solución y bajo el amparo de los conceptos emitidos por el Ministerio del Interior y de Justicia que liberaban la selección del reemplazo del alcalde a su libre albedrío, dada la ausencia de precedente en la materia, lo que lo colocaba en una situación de indeterminación normativa, advierte que “existe la obligación de seleccionar una persona que siga el programa de gobierno, la cual deberá pertenecer al grupo, partido o movimiento y, además, guardar identidad (afinidad ideológica) con el programa. La prueba de ello no es formal, sino que está sujeta a la libre apreciación –dentro de los parámetros mencionados-, por parte del nominador y ello, mientras el Congreso de la República regula la materia.” Y continúa frente a los argumentos del gobernador en cuanto a que el partido político había perdido la personería jurídica: “Si bien ello es cierto, el mandato popular subsiste a través del programa de gobierno y la necesidad de asegurar un correcto funcionamiento del grupo de personas como partido organizado (así haya perdido su personería)¹⁶³.” (Subrayado fuera del texto original)

5.3. El voto programático en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

A continuación, se comentarán lo que a mi modo de ver constituyen los dos (2) principales pronunciamientos de la Corte Constitucional, relacionados con el Voto Programático.

Como se observará, desde la entrada en vigencia de la Constitución del 91 hasta el 2002, fecha en la que se abordó el tema de manera *más responsable*, la

¹⁶² Sentencia T-116 de 04, M.P. Dr: Eduardo Montealegre Lynett

¹⁶³ Sentencia ibídem

institución del voto programático tuvo varias falencias que han contribuido a su desuso; bien por la deficiente reglamentación hecha por el legislador, bien por los cohibidos comentarios que sobre este hicieron las Altas Cortes de nuestro país. Todas estas falencias, tanto la falta de regulación como la de pronunciamiento de las altas Cortes, sin lugar a dudas tuvo un impacto negativo en cuanto al desconocimiento de esta figura en la sociedad colombiana, de allí que se predique su poco éxito.

Sentencia C-011 de 1994

En virtud del inciso 2° del artículo 153 y del numeral 8° del artículo 241 de la Constitución, a la Corte Constitucional le compete el control de constitucionalidad de una ley estatutaria bajo el amparo de los lineamientos y criterios de un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo.

Por esta razón, en el desarrollo de la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", 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 con ponencia del Dr. Alejandro Martínez Caballero, profirió la Sentencia C-011 de 1994 en donde, al igual que el Congreso de la República, hizo especial énfasis en la figura de la Revocatoria del Mandato, "desperdiciando" esta importantísima oportunidad para contribuir al desarrollo –al menos jurisprudencial-, de la figura emergente y muy poco conocida para la fecha.

En este pronunciamiento, el primero del que se tenga registro, este Órgano de Cierre "tímidamente" da a conocer su opinión sobre el voto programático, resaltando como primera medida, la inexistencia de esta institución en la Carta Política de 1886, lo que a la postre significaba, según esta, "*un verdadero aporte del constituyente de 1991*".

Mencionó, además, que el voto programático era una manifestación de la nueva concepción de democracia, si se tiene en cuenta que "[C]on la Constitución de 1991, Colombia se inscribe abiertamente en la órbita de la **democracia integral**, donde se mantiene la democracia representativa y se adiciona la participativa, conceptos democráticos que se fundan hoy en la soberanía popular¹⁶⁴." (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Finalmente, luego de citar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Estatutaria sometido para su estudio, el Máximo Tribunal Constitucional indicó que, "La Corte comparte estos criterios en el sentido de que ellos encierran el espíritu democrático y participativo de este instrumento. El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos."

¹⁶⁴ Sentencia C-011 de 1994. C.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991¹⁶⁵. (Subrayado fuera del texto original)

La exposición de motivos citada por la Corte Constitucional en esta sentencia (Sentencia C-011 de 1994), amén de mencionar lo transcrito en el párrafo anterior, señala lo siguiente:

“En razón al carácter Estatutario someto nuevamente a consideración de las Cámaras el Proyecto de Ley "por él se reglamenta el voto programático de que trata el Artículo 259 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", con el objeto de adelantar la aplicación real de una figura novedosa de nuestro ordenamiento jurídico superior, en la medida que constituye un verdadero instrumento de consolidación democrática al estar inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un proceso creciente de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento”. (Subrayado fuera del texto original)

Sentencia C-179 de 2002

La segunda sentencia sobre la que me referiré en los próximos renglones, si bien no es el segundo pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la figura del voto programático, se podría decir que es este el fallo más importante en lo que tiene que ver con la reglamentación de esa institución jurídica. Sin lugar a dudas, este fallo es incluso más importante que el emitido con ocasión de la revisión del proyecto de ley estatutaria que dio origen a la Ley 131 de 1994 del voto programático, por las razones que se expondrán a continuación.

La Sentencia C-179 de 2002 con ponencia del doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, se emitió luego de la 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”.

En el fallo, la Corte Constitucional dejó de lado la tímida posición optada en la Sentencia C-011 de 1994 en la que como mencioné, no se abordó el tema con la intransigencia o rigurosidad que suponía. Realmente, contribuyó en el esclarecimiento de una y otra figura, lográndose de esta manera distinguir de forma clara la diferencia que existe entre ambas instituciones, en tanto una funge como derecho (el voto programático) y la otra como garantía (revocatoria del mandato).

La importancia de esta sentencia además de lo narrado en el párrafo anterior, tiene que ver con varias precisiones que hace este Tribunal, entre ellas, la que tiene que

¹⁶⁵ Sentencia ibídem

ver con el cambio de la jurisprudencia en torno a la titularidad del derecho a participar en la jornada electoral que decide la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores.

La posición fijada por la Corte en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 de 1994 en donde se realizó el estudio de constitucionalidad de las leyes 131 y 134 de 1994, respectivamente; producto del “afán” de poner en evidencia el nexo inescindible que existía entre las nociones de *soberanía popular, mandato imperativo, voto programático y revocatoria del mandato* y, en especial debido a la confusión entre estas dos (2) últimas -voto programático y revocatoria del mandato-, la Corte se ocupó de precisar quiénes eran los titulares de este último derecho político (revocatoria del mandato) que permite dar por terminado el encargo conferido al elegido, definiendo al respecto que “solamente los ciudadanos que hubieran participado en la elección del mandatario, podían intervenir para revocar su elección”.

Tal interpretación, según la Corte, significa un obstáculo y una traba para la efectiva realización del nuevo modelo democrático participativo adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente -principio de la soberanía popular-, con el que no solo se modificó una simple fórmula retórica con respecto de la Carta Política de 1886, sino que tal cambio conceptual, se hizo extensivo a la concepción de la democracia, ya que “nuestra Constitución no sólo acogió el concepto de soberanía popular, sino que consagró además una forma combinada de democracia directa y representativa”, previéndose para el ejercicio directo de la soberanía los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, algunos específicos encaminados a permitir el control político directo sobre el poder público como lo es la revocatoria del mandato, siendo este en términos de la Corte Constitucional, “la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución” cuya función se estableció para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos. (Subrayado fuera del texto original).

Con tales argumentos, la Corte proscribió la restricción adoptada en los anteriores fallos, producto de la interpretación descontextualizada del artículo 259 Superior, en donde entendió que, sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato y por lo tanto sólo a ellos le competía revocarlo.

Sobre el particular concluyó:

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

los que sufragaron en la elección del mandatario le confirieron mandato, es traer al derecho público, sin fundamento alguno, la figura del mandato del derecho privado en la cual los intereses en juego son únicamente los de los contratantes –mandante y mandatario-. El derecho público que regula relaciones jurídicas en las cuales siempre subyace el interés general, no puede transmutar la figura sin variaciones, pues por encima de la relación estrictamente personal entre el elector y el elegido, se superponen los intereses de todos.

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

5.4. Realidad y retos del voto programático

El voto programático consiste en la obligatoriedad de los candidatos a gobernadores y alcaldes a presentar un programa de gobierno al momento de solicitar su inscripción como aspirantes a tales cargos; y, si al ser elegidos no cumplen con lo establecido en estos documentos que, en teoría son el derrotero de su administración, el pueblo que los ha elegido en virtud del principio de soberanía popular en oposición al de soberanía nacional de que trataba la Constitución del 86, puede removerlos del cargo entregado al momento de elegirlos, mediante el mecanismo de participación de la revocatoria del mandato.

Pero, si en esto consiste el voto programático, si a través de él el pueblo impone como mandato al elegido el programa de gobierno que presentó cuando se inscribió como candidato y por el cual “se supone” resultó elegido, si lo que se buscaba era recuperar la credibilidad perdida de la clase política tradicional y de los políticos “profesionales” del país, la pregunta que como millones de colombianos debemos hacernos es, **¿por qué tanto incumplimiento por parte de los políticos en nuestro país?**; o es que acaso la figura del voto programático se trató de una “iniciativa fallida” del Constituyente Primario, o una ingenua aspiración plasmada en el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°.54.

Según los hermanos Carlos Holmes y José Renán Trujillo García, “De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, se infiere, que el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si estos incumplen con el programa de gobierno. Así mismo, vemos que esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del

derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 de la Constitución Política¹⁶⁶. (Subrayado fuera del texto original)

Que hasta principios del año 2019 solo se haya realizado efectivamente una sola revocatoria del mandato en Colombia, si viviéramos en un país diferente al nuestro, esto significaría que los políticos colombianos son personas honestas y que en realidad cumplen con su palabra, es decir, cumplen con las promesas realizadas en campaña, todas ellas plasmadas en el programa de gobierno. Sin embargo, conscientes de la realidad del país en este aspecto, lo que se observa es que nuestra sociedad está plagada de políticos, politiqueros o (escojan ustedes el nombre), *en su gran mayoría corruptos*, que ven los cargos públicos como una oportunidad para desviar los recursos públicos a sus cuentas bancarias o a la de sus amigos y familiares, para pagar favores de toda clase (políticos, económicos y hasta sexuales), para sentirse importantes e incluidos en la sociedad, y hasta para ser soberbios por ostentar un cargo, menos para servir a la comunidad y a la sociedad en general.

Quizás nos quedamos cortos con el propósito de crear una institución que fuera una pieza clave para el desarrollo del Estado colombiano dadas las múltiples ventajas y beneficios que se supone, esta traía consigo, ya que “su ejercicio induciría a la presentación de programas acordes con el plan de desarrollo económico, social y educativo, en programas de gobierno viables, realistas y financiables”.

La realidad actual del voto programático es sin lugar a dudas bastante desalentadora. Dadas las decenas de iniciativas fallidas entre 1991 y 2018, se podría pensar que algo en la estructura o tal vez en el procedimiento de esta institución, no está bien. Algo no está permitiendo que mediante la figura del voto programático se les revoque el mandato a miles de sinvergüenzas que continúan atornillados a sus cargos, tranquilos y sin temor a ser removidos del cargo por cuanto saben que la principal herramienta para lograrlo no está funcionando, o lo hace a medias.

Con tanto incumplimiento por parte de los políticos, sin que esto tenga alguna sanción o consecuencia, demuestra que algo con la principal garantía del voto programático, es decir, con la revocatoria del mandato y con el mismo voto programático, desde su génesis, está siendo entorpecido y de esta manera afectando la practicabilidad de ambas figuras. Pero, ¿habrá algo o alguien que impida la revocar el mandato a los alcaldes o gobernadores cuando incumplen los programas de gobierno?

La respuesta a este interrogante podría obtenerse del siguiente silogismo. Cuando en un Estado como el nuestro se crea una nueva institución como esta, sobre todo por los objetivos que persigue, vale la pena desarrollar una revisión objetiva y responsable, y de ella concluir que además de generarnos derechos a los ciudadanos asociados al cumplimiento de las promesas electorales o los programas de gobierno, también origina en todos y cada uno de nosotros el deber y la

¹⁶⁶ El voto programático: el nuevo poder del ciudadano, Carlos Holmes y José Renán Trujillo García, Pág. 142

obligación de conocer de qué se trata y sobre todo, cómo funciona la nueva figura. Es decir que, desde la creación en el 91 del voto programático, los colombianos no solo debimos ver este mandato como una creación que nos genera el derecho a que se cumplan las metas descritas en un programa de gobierno presentado por un candidato, sino que debimos ir más allá y conocerla, pero sobre todo, adueñarnos de estos mecanismos suministrados por el mismo pueblo para hacer que quienes se lancen al mundo de la política, lo hagan de manera consciente y responsable.

El innegable desconocimiento por parte de la ciudadanía sobre la revocatoria del mandato como consecuencia del incumplimiento de los programas de gobierno, en asocio con la falta de promoción de esta institución por parte del Estado y por supuesto, la deficiente regulación por parte del legislador, la falta de doctrina y poco pronunciamiento jurisprudencial al respecto, contribuyeron a la poca notoriedad de la figura en la sociedad y por ende, su poco o casi nulo uso.

Tal vez en este punto convergen mis ideas con los hermanos Trujillo García, quienes, en ese entonces, consecuentes con el advenimiento de esta nueva figura, algo similar expusieron el libro ya citado, señalando que “aunque la revocatoria del mandato ha tenido algún desarrollo en otros países, la institución requiere de una cultura política un tanto desarrollada, por tanto, la experiencia que viene debe ir acompañada por parte del Estado de una alta dosis de pedagogía constitucional, de pedagogía de valores de participación y por sobre todo de las obligaciones y deberes ciudadanos como del conocimiento de las obligaciones del gobernante frente a los electores y a la sociedad, esto implica necesariamente que el ciudadano corriente tiene la obligación de apropiarse de este mecanismo de participación para lo cual debe conocer la ley de voto programático y sus alcances.”

El voto programático así concebido constituirá una alternativa nueva para ser ejercida por el ciudadano y una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria¹⁶⁷”. (Subrayado fuera del texto original)

El voto programático, al tener como criterios orientadores en nuestra institucionalidad la independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, según el criterio de los hermanos Trujillo García¹⁶⁸, debió poco a poco convertirse en un verdadero instrumento de consolidación democrática al estar inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, y no menos importante, convertirse en una herramienta para un mayor poder decisorio de la comunidad, en lo que tiene que ver con la escogencia de la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos.

Desde el punto de vista del autor, el mayor reto del voto programático tiene que ver con el conocimiento, buen uso y materialización de su principal garantía, puesto que como se mencionará más adelante y con la hasta aquí expuesto, se evidencia que los requisitos para materializar la revocatoria del mandato, a veces se pueden tornar incumplibles, por lo que es menester hacer un llamado al Gobierno Nacional

¹⁶⁷ El voto programático: el nuevo poder del ciudadano, Carlos Holmes y José Renán Trujillo García, Pág. 143

¹⁶⁸ El voto programático: el nuevo poder del ciudadano, Carlos Holmes y José Renán Trujillo García, Pág. 144 y 145.

y al Congreso de la República para reestructurar estos requisitos y hacerlos más fáciles de cumplir, al tiempo que realicen campañas de promoción para que la ciudadanía conozca el instrumento y por consiguiente, que es lo ideal, no se deje meter los dedos en la boca de los políticos corruptos que aspiran a cargos de elección popular como alcaldía y gobernaciones.

5.5. El voto programático en el derecho comparado

Poco a poco el voto programático ha cobrado especial relevancia en otros países suramericanos. Se podría decir que más relevancia de la que hasta el momento ha tenido en Colombia; país en donde con la entrada en vigencia de la nueva Constitución del año 1991, se engendró este emblema autóctono del derecho colombiano.

En este sentido, con el ánimo de hacer frente al desprestigio de quienes ejercen funciones públicas en el resto de los Estados suramericanos, los ciudadanos de estos países desde hace algún tiempo, han empezado a promover ideas para controlar a sus gobernantes, adoptando así la figura jurídica del voto programático con las características propias y particulares de sus ordenamientos jurídicos internos.

Al parecer, Brasil (Sao Pablo), Argentina (Mendoza), Chile, Perú y Ecuador han sido los países con mayores avances. En estos, movimientos ciudadanos como “Vota inteligente”, “Red chilena por territorios justos y sustentables”, “Movimiento Revolución Democrática”, entre otros, han tomado como punto de referencia el voto programático colombiano para su implementación en estos países, en donde se han llevado a cabo interesantes agendas académicas en pro de dar a conocer la buena nueva para la democracia en sus territorios, a través de espacios como el “Seminario voto programático o plan de metas”, “Perspectiva joven news”, la Cumbre Ciudadana Municipales 2012, entre otros.

A continuación, se hará referencia a los países que se encuentran haciendo el esfuerzo o han implementado esta figura, escogidos no solo por la cercanía a nuestro país, sino que además, por el parentesco entre los ordenamientos jurídicos suyos y nuestros, sin hablar que compartimos la misma problemática relacionada con el incumplimiento de los programas de gobierno por parte de los mandatarios elegidos popularmente.

Chile:

Este ha sido uno de los países suramericano más activos en el tema. Desde el año 2010, se han realizado grandes intentos por incorporar la figura del voto programático en su ordenamiento jurídico. Para junio de 2011, ingresó a trámite legislativo el proyecto de ley de reforma constitucional que pretendía instituir el “voto programático”; iniciativa impulsada por la Red Chilena por Territorios Justos y

Sustentables, el conjunto de organizaciones ciudadanas que habitan en siete territorios del país entre Valparaíso y Chiloé respectivamente¹⁶⁹.

Para ese momento, las voces defensoras del proyecto, entre ellas la Fundación Chile Descentralizado, Fundación Avina, Red Chilena por Territorios Justos y Sustentables, entre otros, en el marco de la campaña “No Botes tu Voto, Vota por Metas y Programas” se pronunciaron de la siguiente manera:

Patricia Beltrán, representante de la Red Chilena por Territorios Justos y Sustentables, así: “esperamos que este primer paso nos permita tener una discusión amplia, que involucre a todo el país, puesto que estamos convencidos de que los problemas de la democracia se resuelven con más democracia”. Además agregó que sería muy fructífero para la ciudadanía que “los candidatos en todas nuestras comunas se comprometieran con un programa de gobierno cuando postulen a alcalde y concejales, independiente de si al 2012 la ley está aprobada o no¹⁷⁰”.

Más adelante indicaría: “Queremos que al igual que otras sociedades en América Latina, tengamos el Voto Programático, de modo que en las elecciones municipales del 2012 o 2016 disminuya la demagogia, que no nos hagan promesas que no se pueden cumplir, que no nos pidan el voto a cambio de un juego de camisetas para el club o una sede que nunca se llegará a levantar. Queremos que los candidatos y candidatas inscriban su nombre junto con un programa de gobierno para la comuna, y que ese acto les obligue de alguna manera a, por lo menos, hacer lo posible para cumplirlo. Queremos que ese programa, cuando el candidato sea electo, se transforme en un plan de metas, construido con participación de la ciudadanía, sobre el cual luego podamos medir todos, cuánto avanzamos y cuánto todavía nos falta para tener la ciudad que queremos¹⁷¹.”

Iván Salazar, Gestor Nacional del Programa Ciudades Sustentables de la Fundación AVINA Chile, organización latinoamericana integrante de la Red Chilena por Territorios Justos y Sustentables, comenta: “sería ideal que Chile cuente con herramientas como el Voto Programático, que hace más concretas las promesas electorales. Estamos acostumbrados a campañas con mucho marketing y poco contenido. Hacen falta propuestas más concretas. Con el apoyo de Fundación AVINA, esta Red ha buscado experiencias internacionales y ejemplos bien concretos de herramientas que permitan un amarre más estrecho entre las promesas y la capacidad de la ciudadanía para hacerlas cumplir. De manera tal, que como ciudadanos hagamos una cierta contraloría de las autoridades, de su desempeño y del mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades. El Voto Programático es una herramienta concreta que permite evaluar una buena o mala gestión de una autoridad¹⁷²”.

¹⁶⁹ Recuperado de: <http://www.avina.net/avina/voto-programatico-entra-al-congreso-en-chile/>

¹⁷⁰ Ibidem

¹⁷¹ <https://www.elquintopoder.cl/ciudad/no-botes-tu-voto-vota-por-programas-y-metas/>

¹⁷² <http://www.avina.net/avina/voto-programatico-entra-al-congreso-en-chile/>

Argentina:

El primer paso que dio este país para introducir en su ordenamiento jurídico interno la figura del voto programático, se dio en el año 2005 cuando en la provincia de Mendoza se presentó un proyecto de ley sobre el “voto programático para cargos ejecutivos electivos”, cuyo objetivo básicamente consistía en sancionar una norma que incorporara al sistema político-electoral medocino, nuevas formas de control político propias de las democracias participativas, con el que se pretendía establecer cuáles son los deberes que la ciudadanía impone al funcionario elegido y, en caso de incumplimiento, la consecuente revocatoria del mandato por parte de los electores.

Como fundamento de este gran intento, se cita el adelanto que este instrumento ha tenido en la legislación colombiana, en especial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de nuestro país. Sobre el particular, el documento rezaba:

“El voto programático y la revocatoria de mandato por incumplimiento del programa de gobierno presentado a la ciudadanía en la campaña electoral, son derechos políticos en algunos países latinoamericanos ya tienen consagración constitucional expresa. Así la Corte Constitucional de Colombia al respecto tiene dicho: “El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos..., se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa”.

El espíritu político manifestado por la Corte Constitucional Colombiana debe contagiarnos y debe impulsarnos a incorporar a nuestro sistema político-electoral, herramientas políticas como el voto programático y la revocatoria de mandato que serán útiles y necesarias para iniciar el camino del cambio cultural y la relegitimación de la política¹⁷³.”

Posteriormente, en octubre de 2011 en la provincia de Buenos Aires, se presentó otro proyecto con el mismo objetivo. Según Felipe Rey Salamanca, este proyecto era un poco más estricto, particularmente en la parte dedicada a los programas de gobierno¹⁷⁴.

Perú:

Perú ha sido uno de los países latinoamericanos más visibles y gravemente afectado por el incumplimiento de la clase política local. Ha intentado establecer la

¹⁷³ <http://www.hcdmza.gov.ar/proy/viewer.php?nro=38838>

¹⁷⁴ Voto Programático y Programas de Gobierno en Colombia, pág. 97

figura del voto programático para lograr un mayor compromiso por parte de quienes ejercen funciones políticas.

Tal como sucedió en Chile, Perú tiene una “Red por Ciudades Justas, Democráticas y Sostenibles” integrada por las ONGs “Arequipa te Queremos”, “Lima Cómo Vamos” y “Trujillo ¡Ahora!”, quienes para el año 2014 realizaron un sondeo en las tres (3) principales ciudades del país, es decir, en Arequipa, Lima y Trujillo, en donde consultaron a sus habitantes si les interesaría que se creara legalmente instrumentos de planificación como el plan de metas, teniendo como respuesta afirmativa por parte de más de la mitad de la población en cada una de estas ciudades. Vale la pena indicar que en Perú, se encuentra establecida la institución de la revocatoria del mandato, sin embargo, lo mismo no sucede con el voto programático.

Ecuador:

En este país no se tiene establecida legalmente la figura del voto programático, pero sí existe una regulación muy completa sobre los programas de gobierno. De una manera similar a como está establecida en Colombia, el artículo 112 de la Constitución ecuatoriana dispone que “al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas”.

Según la Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia ecuatoriano (art. 97), deberán hacerlo todos los candidatos a los cargos de presidente, gobernador, prefecto y alcalde. El contenido mínimo del programa de gobierno o plan de trabajo está regulado en el mismo artículo, el cual se encuentra integrado por los siguientes cuatro componentes:

1. Diagnóstico de la situación actual;
2. Objetivos generales y específicos; y,
3. Propuesta de Plan plurianual que incluya las estrategias necesarias para el cumplimiento de los objetivos con el respectivo sustento técnico, financiero; y,
4. Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión¹⁷⁵.

5.6. Garantías del voto programático

Antes de entrar hablar acerca de las diferentes garantías que tiene el voto programático, debemos puntualizar sobre el alcance de la noción de mandato imperativo a veces cuestionado por la doctrina, quien sostiene que, en una democracia representativa no puede existir este tipo de mandato como quiera que *el representado no manda, elige, de la misma manera en que el representante no cumple un mandato, cumple la ley.*

¹⁷⁵ Voto Programático y Programas de Gobierno en Colombia, pág. 99

En la democracia representativa solo hay representantes, nunca mandatarios. Servidores públicos en el sentido figurado, esto es, no obligados a seguir las instrucciones de los ciudadanos¹⁷⁶; por lo que este modelo de democracia supone el ejercicio de poder por representación, no por mandato propiamente dicho.

Sin embargo, de acuerdo con el modelo democrático colombiano, el voto programático supone una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos¹⁷⁷. En esa medida, debemos señalar entonces que, el voto programático es el único caso de mandato imperativo contemplado en una constitución del mundo.

El modelo democrático colombiano, a mi modo de ver, es uno de los más prácticos y versátiles por cuanto combina la posibilidad de elegir y controlar al tiempo; de tener representantes con capacidad de deliberar concienzudamente para tomar las decisiones que más favorezcan para la comunidad, pero a la vez, “atados” a unas promesas que libremente decidieron pactar con la comunidad en favor de ser elegidos gobernadores o alcaldes.

Para nadie es un secreto que el único modelo de democracia practicable en el mundo es la representativa, quien aun con sus desventajas, es el único mecanismo apto para la toma de decisiones públicas en los Estados modernos, dadas sus complejidades y enormes dimensiones. Por esta razón, democracias como la de la antigua Grecia -la democracia de Pericles-, en donde las personas se reunían a tomar las decisiones que convenían a la Polis, es poco defendida y practicada dado el anacronismo del que gozan hoy día.

Organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos, más conocida como la OEA, y cuya sede principal se encuentra en Washington, D.C., en su documento más importante (La Carta de la OEA), en los capítulos I y II, en cuanto a la Naturaleza y Propósitos de esta Organización, la misma se comprometen a “*Promover y consolidar la democracia representativa*”, al tiempo que entre sus principios se destacan i) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; ii) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos¹⁷⁸. (Subrayado fuera del texto original)

Lo anterior significa que la democracia directa en la actualidad, por el tamaño de los Estados modernos y por la cantidad de habitantes que en ellos se encuentra, definitivamente es indefendible y por ende impracticable. Empero, democracias como la establecida en nuestro país desde 1991, permiten que elementos de la democracia directa aún subsistan, arrojando como resultado que lo imposible (el

¹⁷⁶ Voto Programático y Programas de Gobierno en Colombia, pág. 4

¹⁷⁷ Sentencia C-011 de 1994

¹⁷⁸ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículos 2° y 3°.

mandato imperativo) en un modelo que también es representativo, tenga lugar, de allí el sustento del voto programático, aun cuando ello guarde divergencias con la idea de la representación política de autores como Bobbio, para quien la representación política debe tener las siguientes características.

“Considero que con esto me opongo en condiciones de precisar en qué acepción del término “representación” se dice que un sistema es representativo y se habla normalmente de democracia representativa: las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se tiene una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia ya no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión¹⁷⁹”. (Subrayado fuera del texto original)

Hecha la anterior exigencia, a continuación se abordará los posibles mecanismos, las posibles garantías con las que cuenta el voto programático para lograr su cumplimiento, así.

La Revocatoria del mandato

De acuerdo con la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, existe una relación recíproca y de compromiso entre el voto y el cumplimiento del programa de gobierno. De tal suerte que la no satisfacción de este, da lugar a la revocatoria del mandato por parte de los ciudadanos. En este sentido, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de la Ley 131 de 1994, el voto programático es un mecanismo de participación por el cual los ciudadanos imponen a los gobernadores y alcaldes, como mandato, el cumplimiento del programa de gobierno presentado para inscribir su candidatura; *y su incumplimiento es causal de revocatoria de dicho mandato*¹⁸⁰. (Énfasis fuera del texto original)

La enseñanza de Karl Popper¹⁸¹ sobre el “ideal de la no violencia”, citada por Bobbio, supone que lo que esencialmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que solamente en el primero –en el gobierno democrático–, los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre”, así pues, resalta este autor, la importancia de las reglas formales introducidas por la democracia, a través de las cuales, por primera vez en la historia en las técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales se realiza sin tener que recurrir a la violencia, generándose con ello un cambio en lo que respecta a la forma de ver a aquellos que no piensan igual a un determinado grupo; por lo que tal disenso en el marco de *“las reglas formales de la democracia” permiten que al adversario no se le vea como un enemigo a quien se tiene la intención o*

¹⁷⁹ El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 47

¹⁸⁰ Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de octubre de 1999. Radicación número. 1219

¹⁸¹ K. Popper, La sociedad abierta e i suoi nemici, Armando, Roma, 1973, p.179

*necesidad de destruir, sino como a un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto*¹⁸². (Énfasis propio)

Las anteriores citas, revisten de importancia en la medida en que soluciones pacíficas como la revocatoria del mandato, son simple y llanamente instituciones muy bien pensadas para dar por terminado el mandato de un representante que no ha cumplido sus promesas plasmadas en un plan de desarrollo, otrora plan de gobierno, presentado para inscribir una candidatura a una gobernación o alcaldía del país.

La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde¹⁸³, es por tanto, la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, en donde de acuerdo con el nuevo esquema filosófico de la Carta, el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-, misma en la cual el ciudadano no se desentiende de su elección¹⁸⁴.

Esta institución jurídica encuentra su sustento constitucional en los artículos 40 y 103 Superiores, gozando de una doble connotación tales como derecho político de que trata el artículo 40, y como mecanismo de participación según lo dispone el artículo 103 de la misma norma, así.

ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

¹⁸² El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, Pág. 47

¹⁸³ Artículo 6° de la Ley 134 de 1994.

¹⁸⁴ Sentencia C-011 de 1994

La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. (Subrayado fuera del texto original)

ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

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

El legislador por su parte, reguló la revocatoria del mandato mediante las leyes estatutarias 131, 134 y 741 de 1994 las primeras y de 2002 la última. Mediante la primera de estas leyes (la 131 de 1994), como ya se señaló, el Congreso de la República reglamentó el voto programático y dictó “*otras disposiciones*” entre las cuales hizo especial énfasis en la revocatoria del mandato. Allí, además de definirlo como un mecanismo de participación popular, se establecieron algunos requisitos para su procedencia, y en general, se fijó el procedimiento que debe seguirse para materializar la figura en caso de incumplimiento de los programas de gobierno por parte de los obligados –los alcaldes y gobernadores-.

La Ley 134 en su artículo 6° por su parte, define el voto programático ya no como un mecanismo de participación popular, como lo había echa su antecesora, sino que lo eleva a la categoría de derecho político mediante el cual los ciudadanos pueden dar por terminado el mandato “*únicamente*” a los gobernadores y alcaldes.

- **Trámites para revocar el mandato a un gobernador o alcalde**

El Título VII de la Ley 134 denominado “De la revocatoria del mandato”, modificado por el artículo 1° de la Ley 741 de 2002, establece dos (2) requisitos para su procedencia. Como primera medida, se estableció i) Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. En segundo lugar, ii) 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.

La solicitud de que trata los numerales 2° de los artículos 7 de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 del mismo año, deberá contener las razones que la fundamentan, es decir, estar motivada de acuerdo con la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno, tal como lo ratificó la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994. Posteriormente, en acato al mandato del artículo 66 de la Ley 134, “aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario”. (Subrayado fuera del texto original)

Tal como lo señala la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁸⁵, “la solicitud de revocatoria solo puede ser presentada después de un año de la posesión del mandatario y cuando no falte menos de un año para finalizar su periodo constitucional”, lo que significa que, de los cuatro (4) años que dura el mandato de un alcalde o gobernador, los ciudadanos solamente cuentan con dos (2) años para iniciar una revocatoria del mandato, esto es, desde el primer día del segundo año a partir la posesión, hasta el último día del tercer año de posesionado.

Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político puede solicitar a la Registraduría ser inscrito como promotor de la revocatoria. La Registraduría tiene un plazo de 8 días para verificar si su petición cumple con los requisitos.

Una vez inscrito, la Registraduría entregará al promotor o promotores de la revocatoria un formulario para la recolección de apoyos, en el que deberá aparecer indicado el número de firmas que es necesario para inscribir la iniciativa y un resumen del contenido de la propuesta para que cualquier interesado pueda leerla antes de manifestar su apoyo con su firma. El formato establecido para tal fin es el siguiente:

¹⁸⁵ Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-de-mandato,3653-.html> Consultado en enero de 2019

convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la Ley 134.

La revocatoria será aprobada si se pronuncia a su favor la mitad más uno de los ciudadanos que voten en la convocatoria, siempre y cuando el número de sufragios no sea inferior al 40% de la votación válida registrada en la elección del mandatario.

En caso de aprobación, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley 134, se producirá la Remoción del cargo. Para ello, habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado, a efectos de ejecutar *inmediatamente* la revocatoria del mandato, según lo establece el artículo 73 del mismo cuerpo normativo.

Si la decisión popular es no revocar el mandato, no podrá volver a intentarse la revocatoria en lo que reste del periodo del funcionario de acuerdo con el artículo 70 de la misma ley.

Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde, el paso a seguir es elegir al sucesor, quien de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 134 de 1994, será elegido mediante elección que tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el Registrador correspondiente certificare los resultados de la votación. Así que, en el lapso que medie entre la remoción del revocado y la posesión del nuevo mandatario, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, deberán designar una persona para ese cargo, el cual será escogido de la agrupación política a la que pertenece el mandatario revocado, so pena de declararse ilegal el nombramiento.

Ahora bien, si llegare a faltar menos de 18 meses para que termine el periodo del mandatario revocado, la consecuencia sería otra con respecto a la elección del nuevo mandatario, ya que la misma no se llevaría a cabo. Por consiguiente, el Presidente de la República o el gobernador, según corresponda, nombrará un reemplazo para lo que reste del *periodo institucional* de los cuatro años para el que fue elegido el mandatario revocado, de cara a los artículos 303, 314 y 323 Superiores.

Lo anteriormente transcrito, podría resumirse de acuerdo al siguiente gráfico realizado por la Misión de Observación Electoral, así.

¿Cómo se realiza una Revocatoria de mandato?



Nosotros tenemos el derecho de dar por terminado el mandato conferido a un Gobernador o Alcalde.

¿A dónde ir?



Registraduría



Paso a paso

1 Se realiza una solicitud de inscripción como promotor o comité promotor ante la Registraduría.

2 En la inscripción se diligencia un formulario.

- > Nombre Completo
- > Número de identificación
- > Dirección de notificación
- > Promotor o miembro de comité promotor
- > El título "Revocatoria del mandato"
- > Motivos que sustentan la propuesta de revocatoria
 - *Insatisfacción general de la ciudadanía
 - *Incumplimiento al programa del Gobierno



¿Cuándo puede ir?

Una vez haya transcurrido **12** meses a partir de la posesión del alcalde o gobernador.

De ser el caso, el comité promotor se puede constituir en el código del departamento (C-150-731)

¿Quién puede iniciar una revocatoria de mandato?



3 En un plazo de 8 días El registrador verifica el cumplimiento de requisitos.

Los requisitos pueden ser subscritos en un término de 3 días contados a partir de la solicitud del funcionario. El plazo de 8 días se suspende para la subscrición.

4 El Registrador asigna un número consecutivo de identificación que señala el orden y la fecha de su inscripción. El registro será publicado en <http://www.registraduria.gov.co>.

5 En los siguientes 15 días a Registraduría diseña y entrega gratuitamente al promotor o comité el formulario de recolección de firmas de apoyos ciudadanos.

- El número asignado a la propuesta.
- El resumen de la propuesta (con abreviatura o publicidad personal), sus motivos de concurrencia y la invitación a levantarse de apoyos.
- Un espacio para diligenciar el apoyo a la propuesta con nombre, número de identificación, firma y fecha. Si la persona no sabe escribir, registra su apoyo con su huella dactilar.
- El número de apoyos ciudadanos que deben ser recolectados.
- La fecha del vencimiento del plazo para la recolección de apoyos.

6 El promotor o comité promotor tiene hasta seis (6) meses para la recolección de apoyos ciudadanos (firmas).

¿Cuántos apoyos ciudadanos se deben recoger?

La revocatoria de mandato requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral vigente (departamental, municipal o distrital) de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el Gobernador o Alcalde que se propone revocar.

Desde el plazo para la recolección hasta 3 meses en caso de fuerza mayor y este período comienza en la fecha en la que se levanta el Consejo Nacional Electoral.

7 Se puede desistir ante la Registraduría, de manera inscrita y motivada de la propuesta de revocatoria, antes del vencimiento del plazo para la recolección de apoyos ciudadanos adjuntando aquellos recolectados hasta el momento.



45 días después, la Registraduría realiza el conteo, hace público el número de apoyos recolectados y señala el plazo para que un mismo promotor o comité se inscriba y recoja el número de apoyos faltantes. Para esto se convoca con lo que resta del plazo, contado a partir del momento en que se hizo registrada la desistimiento.

8 Vencido el plazo para la recolección de apoyos, el promotor o comité promotor presenta los formularios ante la Registraduría.



Si no se logra el número de apoyos necesarios, la solicitud se archiva.

9 **15** días después de la entrega de los formularios se deben entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos.

En este momento firma los apoyos, el dinero o en especie que cada persona natural o jurídica va a dar a la campaña.

10 La Registraduría a través de la Delegada en lo Electoral - Dirección de Censo, verifica los apoyos en un plazo máximo de 45 días calendario.



- a. Combinación de múltiples apoyos por una misma persona. Se anulan todos los apoyos, excepto el que tenga la fecha más reciente.
- b. Fechas, nombres o números de las cédulas de identificación no identificables.
- c. Firmas con datos incompletos, borrosos o erróneos.
- d. Firmas de la misma mano (una persona firma por otra persona)
- e. Firmas con utilización de medios mecánicos.

12

La certificación puede ser otorgada por el promotor o comité promotor, a partir de la cual se realiza una revisión definitiva.

11 Durante los **45** días, el Director de Censo Electoral se cita al Consejo Nacional Electoral el informe sobre el cumplimiento o no de los topos de financiamiento y entrega de los estados contables.

La Registraduría certifica el número total de apoyos recolectados, los válidos y nulos y, si se cumplió o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos.

Tenga en cuenta que:



Si no se ha verificado el plazo para la recolección de apoyos y no se ha cumplido con el número mínimo de firmas se puede continuar el proceso por el tiempo que falta y por un mes más, con previa autorización de la Registraduría. Después de la prórroga, el promotor debe presentar nuevamente los formularios para su verificación.

13 La certificación se envía Presidente de la República Gobernador

- Cuando se pronuncia la revocatoria de gobernador.
- Cuando se pronuncia la revocatoria de alcalde.

14 Dentro de los 8 días siguientes a la notificación de la certificación, el Presidente de la República o el Gobernador fija la fecha en la que se llevará a cabo la votación y adopta las demás disposiciones necesarias.



15 El Registrador coordinará con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.



16 La revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a 2 meses, contados a partir de la certificación de la Registraduría.

¿Cuándo se produce la revocatoria de mandato?

Cuando en las elecciones se pronuncian en favor de la revocatoria como mínimo la mitad más uno del 40% de los votos válidos registrados el día en que se eligió al Alcalde o Gobernador.

Que se realice el anterior votación o la revocatoria está sujeta a la mayoría en el momento de la votación y en el caso de revocatoria del alcalde o gobernador.

17 Si se da la votación requerida y provee informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría, el Registrador Nacional comunica la votación al Presidente de la República o al Gobernador para que proceda a la remoción del cargo y a designar un encargado.



18 El designado en calidad de encargado



APROBADO

debe dar cumplimiento al plan de desarrollo en el respectivo periodo.

19 ¿En todos los casos se convoca a elecciones para elegir un nuevo mandatario?

Depende del tiempo que falte para terminarse el periodo de mandato



Si faltan más de **18 meses** para finalizar el periodo

Si faltan menos de **18 meses** para finalizar el periodo

→ Se convoca a elecciones dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de la certificación de los resultados de la votación.

→ El Presidente o el Gobernador designa una persona en el cargo para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue electo el Gobernador o Alcalde revocado.

Vale la pena indicar que, producto de la expedición de las leyes 131 y 134 de 1994 y 741 de 2002, las iniciativas de revocatoria del mandato han sufrido una serie de modificaciones en cuanto al requisito de número de firmas requeridas para solicitar la revocatoria. Sobre el particular, es importante citar al Dr. Felipe Rey Salamanca, quien en su libro “Voto Programático y Programas de Gobierno en Colombia” varias veces citado en este escrito, muy didácticamente especifica cómo han evolucionado en el tiempo estos requisitos.

Requisitos de la revocatoria del mandato en Colombia

Requisito	Ley 134 de 1994	Ley 741 de 2002	Nuevo Estatuto de Participación
Firmas requeridas para solicitar la elección de la revocatoria.	40% del total de votos válidos registrados en la elección del mandatario a revocar (y solo podían firmar quienes hubieran votado en la elección del mandatario).	40% del total de votos que obtuvo el mandatario a revocar.	30% del total de votos que obtuvo el mandatario a revocar.
Umbral de participación.	60% de la votación registrada en la elección del mandatario a revocar (y solo podían votar quienes lo hubieran hecho en la elección del mandatario).	55% de la votación válida registrada en la elección del mandatario a revocar.	40% de la votación válida registrada en la elección del mandatario a revocar.
Mayoría requerida para aprobar la revocatoria.	60%	Mitad más uno de los votos.	Mitad más uno de los votos.

Fuente: Felipe Rey Salamanca

❖ La revocatoria del mandato en la práctica (Periodo 1991 al 2012)

De acuerdo con la información contenida en la obra “*Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 Años de Ilusiones-*”, publicado por la MOE (Misión de Observación Electoral) en septiembre de 2012, “Entre 1991 y 2012, en un total de 110 municipios, de los 1102 que tenía Colombia en ese momento, se han iniciado trámites de revocatoria de mandato, lo que equivale al 10% de los municipios del país. A su vez, en esos 110 municipios se han propuesto 130 iniciativas dirigidas a revocar a sus alcaldes, lo que significa que de un aproximado de 7.500 alcaldes elegidos desde 1991 hasta 2011, se ha intentado un proceso de revocatoria al 1.7% de ellos¹⁸⁶”.

Es importante aclarar que a la fecha de publicación del libro, esto es, en septiembre de 2012, la MOE hace referencia a la existencia de 1102 municipios en

¹⁸⁶ MOE, *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 Años de Ilusiones-*, Pág. 13

Colombia, no incluyendo, por razones que desconozco, el municipio 1103 -Brazuelo de Papayal, Bolívar-, creado mediante consulta popular el domingo 23 de enero de 2011, cuando los habitantes de 5 corregimientos de los municipios de San Martín de Loba (*El Varal, Papayal y Playitas*), El Peñón (*Buenos Aires*) y Regidor (*El Piña*) en el departamento del Bolívar, dijeron “sí” a la creación del nuevo municipio¹⁸⁷.

Hecha la anterior concreción, continuamos entonces indicando que la MOE, como se verá a continuación, en este informe elabora una tabla en donde realiza un inventario de los departamentos y municipios en los que se ha promovido la idea de revocar alcaldes. Previo a ello, como es de suponerse, esta analizó los únicos dos (2) casos de iniciativas de revocatoria del mandato a gobernadores, las cuales tuvieron lugar en el 2005 en los departamentos de Cundinamarca y Meta a los señores Pablo Ardila Sierra en el primero y a Edilberto Castro Rincón en el segundo. Ninguna de ellas prosperó.

En la tabla se evidencia el número de municipios por departamentos en los que se ha tenido iniciativa de revocatoria de mandato, dando a conocer además que, en 8 de las ciudades capitales del país, es decir, un 25% de las capitales de departamento, a saber, Florencia, Cúcuta, Pasto, Tunja, Cali, Villavicencio, Neiva y Bogotá D.C., se ha promovido este mecanismo.

TABLA Nº 4. DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CON INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO

D/PTO	MUNICIPIOS	Nº DE MUNICIPIOS
ATLÁNTICO	Palmar de Varela; Ponedera; Santo Tomas; Juan de acosta; Baranoa; Malambo; Puerto Colombia; Campo de la Cruz; Polonuevo; Sabanalarga; Tubará; Piojó; Candelaria; Galapa.	16
ANTIOQUIA	Dabeiba; Peñol; Peque; Vegachi; Hispania; Vigía del Fuerte; Frontino; Murindó; Tamesis; San Carlos; Abejorral; Sonsón; Turbo; Carepa; Chigorodó; Itagüi.	10
VALLE	Buga; Yumbo; Sevilla; Cali; Toro; Pradera; Palmira; Cartago; Calima; Florida.	7

¹⁸⁷ Recuperado: <https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-Brazuelo-de-Papayal-.html>

D/PTO	MUNICIPIOS	Nº DE MUNICIPIOS
SANTANDER	San Gil; Charala; Molagavita; Vélez; Barbosa; Betulia; Málaga.	7
BOLÍVAR	San Martín de Iba; Mahates; Magangué; Río Viejo; Regidor; Calamar; Zambrano; Santa Rosa de Lima; Carmen de Bolívar.	9
BOYACA	Iza; Pajarito; Somondoco; Tunja; Samacá.	5
CAQUETÁ	Florencia; Curillo; Belén de Andaquíes; Puerto Rico.	4
C/MARCA	La Peña; Cachipay; Apulo; Guatavita; Fusagasuga; Suesca.	6
HUILA	Neiva; Tello; Yaguara; Aipe.	4
CÓRDOBA	Purísima; Puerto Libertador; Montelíbano.	3
META	San Juan de Arama; San Martín; Villavicencio.	3
TOLIMA	Icononzo; Líbano; San Luis.	3
CASANARE	Aguazul; Yopal.	2
CAUCA	Piamonte; Puerto Tejada; Miranda.	3
QUINDÍO	Circasia; Montenegro.	2
CESAR	Manauze Balcón del Cesar; Pelaya.	2
SUCRE	San Pedro; Corozal; Ovejas; San Benito Abad.	4
NARIÑO	Tuquerres; Pasto.	2
MAGDALENA	Santa Bárbara de Pinto; Pedraza.	2
GUAVIARE	Miraflores.	1
NORTE DE SANTANDER	Los Patios; Cúcuta.	2
PUTUMAYO	Puerto Leguizamo.	1
RISARALDA	Santa Rosa de Cabal.	1
VICHADA	La Primavera.	1
CALDAS	La Victoria.	1
ARAUCA	Tame	1
BOGOTÁ	Bogotá.	1

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

El estudio publicado por la Misión de Observación Electoral, reveló además los departamentos que concentran la mayor cantidad de municipios con trámites de revocatoria, atendiendo el número de iniciativas globales por cada departamento y el porcentaje de municipios dentro del mismo que las han promovido.

Para la fecha de publicación del informe, el promedio de iniciativas de revocatoria del mandato por departamento era de 4 iniciativas. Por esta razón, para presentar la distribución territorial de las revocatorias, la MOE agrupó los departamentos del país en 3 categorías dependiendo del número de iniciativas que cada uno había tenido con respecto al promedio nacional antes mencionado, es decir, 4 iniciativas.

Así pues, la MOE ubica en el primer grupo a los departamentos que superaban el promedio nacional. En el segundo grupo ubicó a los departamentos

que estaban en el promedio nacional y, finalmente, en el tercer grupo ubicó los departamentos que se encontraban por debajo del promedio nacional, quedando como resultado la gráfica que se muestra a continuación.

TABLA Nº 5. DISTRIBUCIÓN DE INICIATIVAS DE REVOCATORIA A ALCALDES POR DEPARTAMENTO

GRUPO	DEPARTAMENTO	INICIATIVAS DE REVOCATORIA	% FRENTE A TOTAL DE INICIATIVAS	Nº DE MUNICIPIOS CON REVOCATORIA	Nº DE MUNICIPIOS DEL D/PTO	% DE MUNICIPIOS CON REVOCATORIA
1º	Atlántico	21	16 %	14	23	61%
	Antioquia	17	13 %	16	125	13%
	Valle	14	11%	10	42	24%
	Bolívar	9	7 %	9	48	19%
	Santander	8	6 %	7	81	9%
	Boyacá	7	5 %	5	123	4%
	Caquetá	6	5 %	4	16	25%
	Cundinamarca	6	5 %	6	116	5%
2º	Hulla	4	3 %	4	37	11%
	Córdoba	4	3 %	3	31	10%
	Casanare	4	3 %	2	19	11%
	Sucre	4	3%	4	26	15%
3º	Cauca	3	2%	3	39	8%
	Meta	3	2 %	3	29	10%
	Tolima	3	2.2%	3	47	6%
	Quindío	2	2%	2	12	17%
	Cesar	2	2 %	2	25	8%
	Nariño	2	2 %	2	64	3%
	Magdalena	2	2 %	2	30	7%
	N. de Santander	2	2 %	2	40	5%
	Guaviare	1	1 %	1	4	25%
	Putumayo	1	1 %	1	13	8%
	Risaralda	1	1 %	1	14	7%
	Vichada	1	1 %	1	4	25%
	Caldas	1	1 %	1	27	4%
	Arauca	1	1%	1	7	14%
	Bogotá	1	1 %	1	1	100%

Fuente: elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

Dentro de las curiosidades que fueron reveladas en el estudio, se evidencia que hasta el año 2012 en los departamentos de San Andrés y Providencia, Vaupés, Guainía, Amazonas, La Guajira y Chocó, aún no se había adelantado ninguna iniciativa de revocatoria del mandato en sus municipios, en tanto que de otro lado, delataba a los departamentos con mayores iniciativas de revocatoria de mandato dentro de sus municipios, es decir, los departamentos ubicados en el primer grupo de la clasificación realizada, teniendo en cuenta el promedio de 4 iniciativas por departamento.

En este orden de ideas, según el informe, dentro de los departamentos que figuran con más iniciativas son: Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar,

Santander, Boyacá, Caquetá y Cundinamarca. Atlántico fue el departamento que encabeza el listado con 21 iniciativas que equivalen al 16% del total presentado en toda la historia de país. Así mismo, de 23 municipios que componen la división política de ese departamento, 14 de estos (el 60%) propusieron revocatorias y tan solo 9 (el 40%) no lo hicieron.

Antioquia por su parte, fue el segundo departamento con el mayor número de iniciativas en ese periodo. Con un total de 17 iniciativas que equivalían al 13% de las presentadas a nivel nacional, en Antioquia, a diferencia de lo ocurrido en Atlántico, solo 16 de los 125 municipios que integran el departamento realizaron trámites de revocatorias, cifra que equivale al 13% del departamento.

En el Valle del Cauca, en 10 de sus 42 municipios, es decir, el 24% de los municipios de ese departamento, se presentaron un total de 14 iniciativas, esto es, el 11% del total nacional. De estas 14 iniciativas, un total de 7 se llevaron a cabo en los municipios de Sevilla y Santiago de Cali, en donde para el periodo bajo análisis, se registró el mayor número de revocatorias en la historia de Colombia.

En este orden de ideas, Bolívar, Santander, Boyacá, Caquetá y Cundinamarca son los otros departamentos que superan el número promedio de revocatorias por departamento, con 9, 8, 7, 6 y 6 iniciativas, respectivamente, en donde llama la atención el caso del departamento del Bolívar, en donde además de corresponder al 7% del total nacional de iniciativas, el 19% de sus municipios adelantó diligencias para revocar mandatarios.

De acuerdo con el estudio, en el segundo grupo están los departamentos que se encuentran dentro del promedio nacional, es decir, con 4 iniciativas cada uno. Allí hallamos los departamentos de Huila, Córdoba, Casanare y Sucre, con un comportamiento interno en el porcentaje de municipios con revocatorias muy similar: 11%, 10%, 11% y 15% respectivamente.

Dentro del tercer grupo están la mayoría de los departamentos, los cuales están por debajo del promedio nacional, siendo estos en su orden, Cauca, Meta, Tolima, Quindío, Cesar, Nariño, Magdalena, Norte de Santander, Guaviare, Putumayo, Risaralda, Vichada, Caldas, Arauca y la ciudad de Bogotá D.C. Vale la pena señalar que, en este conjunto, a pesar de que todos tienen menos de 4 iniciativas, en los casos de Quindío, Guaviare y Vichada, por ejemplo, el porcentaje de los municipios que promovieron revocatorias osciló entre el 17% y 25%.

En síntesis, el estudio de la MOE no solo reveló que en el periodo en estudio, es decir, entre 1991 y 2012, pese a las **130 iniciativas** intentadas, no solo no se revocó el mandato a ningún alcalde o gobernador del país, sino que además, puso en evidencia, con cifras exactas, los departamentos y por ende los municipios en los cuales sus habitantes poco o nada han estado de acuerdo con la gestión de sus gobernantes; lo que demuestra un alto grado de insatisfacción de los administrados respecto de sus elegidos, ya sea por el incumplimiento al programa de gobierno o por lo insatisfecho de la gestión de estos.

Encuentren a continuación la tabla mediante la cual, la MOE relaciona los municipios con mayor número de intentos, así.

TABLA N° 7. MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO

N° DE REVOCATORIAS	MUNICIPIOS	DEPARTAMENTO
5	Sevilla	Valle del Cauca
3	Tubará	Atlántico
2	Campo de la Cruz	Atlántico
	Galapa	Atlántico
	Polonuevo	Atlántico
	Puerto Colombia	Atlántico
	Baranoa	Atlántico
	Cali	Valle del Cauca
	Murindó	Antioquia
	Tunja	Boyacá
	Curillo	Caquetá
	Puerto Rico	Caquetá
	Aguazul	Casanare
	Yopal	Casanare
	Montelíbano	Córdoba
Barbosa	Santander	

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

❖ **La revocatoria del mandato en la práctica (Periodo 2013 al 2018)**

Pero, ¿qué ha sucedido desde el 2013 hasta la fecha?, ¿ha habido más intentos, ha prosperado alguna iniciativa de revocatoria del mandato a gobernadores o alcaldes?

De acuerdo a la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en noviembre de 2018, entre el año 2013 a esa fecha, en Colombia se han presentado un total de 32 iniciativas de revocatorias del mandato, las cuales se encuentran distribuidas en 20 departamentos, a saber: Antioquia 2, Atlántico 2, Bolívar 4, Boyacá 2, Caldas 1, Caquetá 1, Casanare 1, Cesar 1, Córdoba 1, Cundinamarca 2, Guaviare 1, Huila 1, Magdalena 3, Meta 1, Norte de Santander 1, Putumayo 1, Santander 1, Sucre 3, Tolima 2 y Vichada con 1.

De las 32 iniciativas (7 en el 2013, 5 en el 2014, 13 en el 2017 y 7 en el 2018), 31 de estas (el 97%) fueron en contra de alcaldes, y solo una, tuvo lugar contra del gobernador del Guaviare, el señor Octaviano Rivera, el 1° de febrero del año 2014.

Del total de iniciativas, vale la pena resaltar que los departamentos en donde más hubo desaprobación por parte de los administrados hacia sus alcaldes fueron: en primer lugar, el departamento de Bolívar con 4 iniciativas, esto representa el 12.5% del total de iniciativas a nivel nacional. Seguidamente, se encuentran los departamentos de Magdalena y Sucre con 3 iniciativas cada uno, es decir, 18.5 del total nacional entre los dos (9,3 cada uno). Antioquia, Atlántico, Boyacá, Cundinamarca y Tolima 2 tienen dos (2) iniciativas cada uno, mientras que Caldas,

Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Santander y Vichada tienen una cada uno.

Visto lo anterior, debemos indicar entre otros datos importantes, que **solo una (1) de las 31 iniciativas** realizadas en contra de los alcaldes en el país en el periodo 2013-2018, **prosperó**, lo que quiere decir que, en las casi tres (3) décadas de vigencia de la Constitución del 91, esta ha sido la única iniciativa que tuvo como resultado la revocatoria del mandato del alcalde de Tasco en el departamento de Boyacá, en donde el 29 de julio del pasado año 2018, los habitantes de este municipio dijeron no más a la gestión del señor Nelson Javier García Castellanos quien fuera elegido como burgomaestre para el periodo 2016-2019.

REVOCATORIAS DEL MANDATO PERIODO 2013 - 2018				
FECHA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	DEL ORDEN	ESTADO
16/09/2018	TOLIMA	HERVEO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
09/09/2018	CUNDINAMARCA	LA CALERA	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
19/08/2018	BOLÍVAR	CICUCO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
12/08/2018	META	CUMARAL	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
29/07/2018	BOYACÁ	SOGAMOSO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
29/07/2018	BOYACÁ	TASCO	MUNICIPAL	PROSPERO REVOCATORIA
15/07/2018	CÓRDOBA	SAN PELAYO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
24/09/2017	CUNDINAMARCA	GIRARDOT	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
10/09/2017	CALDAS	VILLAMARIA	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
13/08/2017	MAGDALENA	REMOLINO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
30/07/2017	VICHADA	PUERTO CARREÑO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
30/07/2017	MAGDALENA	SITIONUEVO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
09/07/2017	SUCRE	PALMITO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
09/07/2017	BOLÍVAR	EL CARMÉN DE BOLÍVAR	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
02/07/2017	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
02/07/2017	TOLIMA	ICONONZO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
24/06/2017	BOLÍVAR	EL PEÑON	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
04/06/2017	SUCRE	SAN BENITO ABAD	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
21/05/2017	NORTE DE SANTANDER	OCAÑA	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
21/05/2017	CESAR	EL COPEY	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
21/12/2014	CASANARE	PAZ DE ARIPORO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
13/08/2014	MAGDALENA	REMOLINO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
08/06/2014	ATLÁNTICO	PONEDERA	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
06/04/2014	ANTIOQUIA	BELLO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
02/02/2014	GUAVIARE	NO APLICA	DEPARTAMENTAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
01/12/2013	ATLÁNTICO	USIACURI	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
24/11/2013	SUCRE	SAN MARCOS	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
17/11/2013	BOLÍVAR	ACHÍ	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
17/11/2013	HUILA	CAMPOALEGRE	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
20/10/2013	PUTUMAYO	SANTIAGO	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
15/09/2013	CAQUETÁ	FLORENCIA	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL
07/07/2013	ANTIOQUIA	ANGOSTURA	MUNICIPAL	NO PROSPERO POR UMBRAL

Fuente propia

- **Otras garantías del voto programático:**

De acuerdo con el autor Felipe Rey Salamanca, además de la revocatoria del mandato como garantía principal del voto programático, vista en el capítulo anterior, existen tres (3) garantías adicionales que pueden llegar a “hacer efectivo el voto programático y mejorar el cumplimiento de los programas de gobierno¹⁸⁸”. Estas garantías son: a) - La correspondencia entre los programas de gobierno y los planes de desarrollo de las Entidades Territoriales; b) - La vinculada al mundo de los derechos; c) - La *Accountability*).

 **Correspondencia entre los programas de gobierno y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.**

La primera de estas garantías, después de la revocatoria del mandato, hace referencia a la Correspondencia entre los programas de gobierno y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, *cuya importancia*, de acuerdo con este autor, “*radica en que permiten a gobernadores y alcaldes traducir al lenguaje jurídico-administrativo el mandato político que les ha impuesto la ciudadanía*. En el caso de estas autoridades, por la existencia del voto programático, no se trata de un gesto de buena voluntad, sino de una verdadera obligación jurídica que ha reconocido tanto la ley como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

(...)

Ante el incumplimiento de la obligación de correspondencia entre el plan de desarrollo y el programa de gobierno cabe la anulación del acto administrativo por la vía de la pretensión de nulidad¹⁸⁹. (Subrayado fuera del texto original)

El programa de gobierno es un requisito para aspirar a ser elegido gobernador o alcalde, al tiempo que, de llegar a ser elegido, tal programa deberá corresponder al plan de desarrollo a ejecutar por el alcalde o gobernador que resulte vencedor.

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 131 de 1994, es una obligación que los aspirantes a los cargos de gobernadores y alcaldes presenten a la hora de inscribir su candidatura, un programa de gobierno que someterán a consideración de la ciudadanía en general.

El artículo en comento señala: “Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su

¹⁸⁸ El voto programático y programas de gobierno en Colombia, Pág. 218

¹⁸⁹ El voto programático y programas de gobierno en Colombia, Pág. 219

divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.” (Subrayado fuera del texto original)

El voto programático o plan de metas, como lo llaman en algunos países suramericanos, introduce la obligación legal de que cada candidato a los cargos arriba mencionados, debe presentar junto a su candidatura un plan de gobierno en el cual fijen unas metas, unos objetivos y unos plazos de forma tal que los ciudadanos puedan exigir el cumplimiento de las promesas realizadas y tomar medidas en caso de no concretarse; llegando incluso a la destitución de la autoridad elegida.

En este sentido, el programa de gobierno constituye además de un requisito indispensable para la inscripción como candidato, una carta de presentación de este, en tanto que, mediante tal documento, se plasman las ideas, el pensamiento y las metas que tenga el candidato en favor de la comunidad que pretende regentar. De allí que, depende lo interesante, lo aterrizado y lo materializable que pueda ser el programa de gobierno que los ciudadanos pueden elegir entre uno y otro al momento de la elección.

Bajo esta óptica, como puede observarse, el ciudadano no está eligiendo a un candidato como tal, no está eligiendo pagar un favor, una cara simpática o peor aún, escogiendo al candidato que ofreció dádivas por el voto de quienes responden a esta modalidad de corrupción, sino que por el contrario, elige el programa de gobierno que luego se convertirá en el Plan de Desarrollo a materializarse durante el periodo que dure el cargo de gobernador o alcalde, esto es, durante los cuatro (4) años siguientes a la posesión del candidato que resulte ganador, so pena de que a partir de los 12 meses siguientes a su elección, se inicie un proceso de revocatoria del mandato por incumplimiento a las promesas realizadas, o lo que es lo mismo, por incumplimiento al programa de gobierno presentado como requisito para inscribirse al cargo.

Sobre el particular, la doctrina ha sostenido:

“Con el voto programático habrá mayor participación, menor abstención y contacto permanente entre elector y representante, favoreciendo la organización y funcionamiento de los partidos políticos en su base. Asimismo habrá mayor conciencia política, seriedad y responsabilidad de sus dirigentes.

El voto programático colaborará en que disminuya la elección de funcionarios públicos incompetentes, la compra de votos, el tráfico de influencias, el asalto a los fondos públicos, la demagogia y el clientelismo.

Vendrá la creación al interior de los partidos, de movimientos políticos y organizaciones sociales de grupos interesados en los asuntos económicos, sociales, culturales, ecológicos, políticos, deportivos, laborales y de todos aquellos que sean objeto de preocupación ciudadana. El voto programático debe convertir al ciudadano en un sujeto de transformación histórica, o mejor en un sujeto de transformación de sí mismo o de su propia historia ya que este instituto estimula la participación social y nos abre camino hacia una nueva época institucional y política¹⁹⁰”.

¹⁹⁰ El voto programático. El nuevo poder del ciudadano. Carlos Holmes y José Renán Trujillo García, Pág. 20

Por otro lado, en cuanto al contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, debemos señalar como primera medida que, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 152 de 1994 -*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*-, “Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y/o Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley”.

A su vez, el artículo siguiente de esta ley –art. 32- establece que, aun cuando las entidades territoriales tienen *autonomía* en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, la misma tendrá como límite los recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley, al tiempo que advierte que estos planes de desarrollo, “deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia”¹⁹¹. (Énfasis propio)

Esta cohesión entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de los entes territoriales, se predica de igual manera entre estos últimos y los programas de gobierno presentados por los candidatos ganadores al momento de inscribir sus campañas. Tal relación, implica entonces, más que un deber de correspondencia entre los planes de desarrollo y los programas de gobierno de las entidades territoriales en la medida en que la ley colombiana así lo ha establecido, pues, tal como como se indicará enseguida, se trata de una verdadera obligación jurídica y no de un simple deber político o de cualquier otra índole.

Las normas que establecen tal precepto, son las siguientes:

- **Ley 131 de 1994.**
- **ARTICULO 5º-** Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991.
Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de

¹⁹¹ Artículo 32 de la Ley 152 de 1994.

planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

- **ARTICULO 6º-** Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.

- **Ley 152 de 1994.**

- **ARTÍCULO 39. ELABORACIÓN.** Para efecto de la elaboración del proyecto de plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

(...)

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha.

Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

PARÁGRAFO. Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales. (Subrayado fuera del texto original).

Como se puede apreciar, en Colombia los alcaldes y gobernadores legalmente se encuentran obligados a confeccionar el plan de desarrollo del respectivo ente territorial en donde fungen como primeros mandatarios, en armonía con el plan de gobierno presentado al momento de inscribirse como candidatos.

Si bien esta obligación se encuentra principalmente en cabeza del candidato elegido para que ejecute su programa de gobierno, lo cierto es que tal obligación se hace extensiva a otros actores, a quienes la ley ha señalado como partícipes en la elaboración de un plan de desarrollo que refleje el plan de gobierno presentado por el entonces candidato.

Todos estos intervinientes (el gobernador o alcalde, el concejo territorial de planeación, la asamblea departamental y los concejos municipales o distritales), deberán velar porque se cumpla el mandato impuesto y que la norma jurídica finalmente acordada –acuerdo municipal o asamblea departamental-, corresponda a la decisión política que adoptaron los electores a la hora de votar por su programa con el que más se identificó.

Así las cosas, la interacción que resulta entre las asambleas y los concejos con sus respectivos gobernadores y alcaldes y sus proyectos de ordenanzas o acuerdos, respectivamente, demuestra que el voto programático introduce variaciones importantes en cuanto a la forma de relacionarse de tales autoridades, quienes, en lo que tienen que ver con las asambleas y los concejos, su función está sujeta en todo momento al programa presentado por el respectivo gobernador o alcalde y consiste básicamente en verificar si tal proyecto corresponde o no al programa de gobierno elegido por los ciudadanos¹⁹². De allí el importantísimo rol de las entidades de control territoriales (concejos municipales y asambleas) en lo que tiene que ver con el *control primario* de los proyectos presentados por los elegidos, en tránsito a convertirse en actos administrativos –acuerdos u ordenanzas- denominados Plan de Desarrollo, los cuales funcionan como instrumento técnico y orientador de la gestión administrativa.

Sobre el papel que desempeñan los concejos municipales y las asambleas departamentales en relación con la planificación de los entes territoriales a su cargo, la Corte Constitucional ha manifestado que su gestión gira alrededor del proyecto presentado por el respectivo gobernador o alcalde, como quiera que en el catálogo de sus responsabilidades se encuentra el verificar si tal proyecto corresponde o no al programa de gobierno elegido.

Sobre el particular, la Corte indicó: “[L]a atribución que la Constitución señala para los concejos municipales en el numeral 2 del artículo 313, de adoptar los planes de desarrollo que por iniciativa del alcalde sean puestos a su consideración, no puede entenderse como un ejercicio tendiente a producir, formal y materialmente, una norma con rango de ley, dado que carecen de facultades para el efecto; se trata de que sus miembros asuman la competencia que le asiste como representantes de la voluntad popular, de recibir las propuestas elaboradas por otro, en este caso por el alcalde, y verificar si los programas y proyectos propuestos corresponden a

¹⁹² El voto programático y programas de gobierno en Colombia, Pág. 144

aquellos que motivaron al electorado a elegirlo como su máxima autoridad ejecutiva, y a contribuir con sus observaciones y sugerencias de modificación, si es del caso y si el alcalde previamente lo acepta, a perfeccionar esos propósitos, ahora sistematizados en un instrumento de carácter técnico, con el que se pretende orientar la gestión administrativa, como es el plan de desarrollo¹⁹³.” (Subrayado fuera del texto original)

El mundo de los derechos

La segunda otra garantía está vinculada al mundo de los derechos. Si bien es cierto que la conducta a la que las normas sobre el voto programático aspiran, esto es, el cumplimiento de las promesas políticas o de los programas de gobierno, no está reconocida en el orden jurídico colombiano como un derecho, no lo es menos que esta -la norma- no se *apta* para obtener este reconocimiento, tal como lo señala el Dr. Rey Salamanca.

“En Colombia, alcaldes y gobernadores tienen la obligación de acatar el mandato que la ciudadanía les ha impuesto. No es que sea más conveniente que los alcaldes y gobernadores cumplan sus programas de gobierno; es que deben hacerlo, están *obligados* a hacerlo; de esta obligación se podría derivar en principio un derecho *reflejo* al cumplimiento de las promesas políticas –si alguien está obligado a cumplir su programa de gobierno, es porque alguien más debe tener el derecho a que lo cumplan-.

Otros argumentos a favor del derecho también fueron formulados. No hay nada en la naturaleza de una promesa que impida demandar su cumplimiento. De hecho, todo el derecho privado se sostiene sobre la posibilidad de exigir el cumplimiento de las promesas. Si por seguridad jurídica se entiende la acción de anticiparse normativamente a los hechos, es mucho más segura, en lo político y en lo jurídico, una sociedad en la que los gobernantes cumplan sus promesas que una en que las incumplan.

Como reflejo de una obligación jurídica condicional, este derecho tampoco tiene porque ser categórico. En muchos casos tendría que ceder ante otros principios y derechos. La justiciabilidad del derecho tendría límites para el juez. Solo debería poder actuar si 1) la promesa incumplida es clara, 2) el incumplimiento ha sido suficientemente probado y 3) el incumplimiento no está justificado. O podría establecerse su justiciabilidad solo cuando su afectación concorra con la de otros derechos, para fortalecer el reclamo¹⁹⁴. (Énfasis del texto original)

La *accountability*

La tercera otra garantía abordada por el autor de la obra “Voto programático y programas de gobierno en Colombia”, es el de la *accountability*. Esta garantía alude

¹⁹³ Sentencia C-538 de 1995, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz

¹⁹⁴ El voto programático y programas de gobierno en Colombia, Pág. 220 y 221

al sistema de controles sobre la administración territorial, a fin de advertir sus déficits en relación con el voto programático.

La *accountability* o rendición de cuentas ha sido desarrollada especialmente en América Latina por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, quien, según Rey Salamanca, “buena parte de su producción intelectual se centró en la definición de los distintos tipos de *accountability* y sus relaciones, aunque con particular énfasis en la rendición de cuentas de tipo horizontal¹⁹⁵”.

Esta serie de controles a la administración significa que la responsabilidad de los alcaldes y gobernadores derivada del voto programático debe hacerse efectiva no solo cada cuatro años, es decir, al momento de la elección de los mandatarios, sino en cualquier tiempo y sobre todo durante la ejecución del mandato, a través de mecanismos que permitan premiar o sancionar al gobernante de turno¹⁹⁶.

De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, por esta rendición de cuentas “se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo”, y continua, “La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público¹⁹⁷.” (Subrayado fuera del texto original)

Es una obligación de las autoridades de la administración pública nacional y territorial, rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, con el fin de informar y explicar la gestión realizada, mostrar los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos incluyendo acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones, tal como lo señala el artículo 50 de la citada norma.

En este sentido y como bien lo menciona la norma, “Las autoridades de la Administración pública nacional y territorial, en la Estrategia de Rendición de Cuentas, se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentro presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o

¹⁹⁵ El voto programático y programas de gobierno en Colombia, Pág. 195

¹⁹⁶ El voto programático y programas de gobierno en Colombia, Pág. 203

¹⁹⁷ Ley 1757 de 2015, artículo 48

audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados.

Las entidades propenderán por generar espacios de difusión masiva, tales como espacios en emisoras locales o nacionales o espacios televisivos que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión de la ciudadanía en general.

En el evento en que una entidad no adelante dichos espacios, estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año, en la que se dará a conocer el informe de rendición de cuentas. Tal obligación, surge para todo aquel que se haya posesionado como director o gerente de una entidad del orden nacional, lo mismo que para Alcaldes y Gobernadores¹⁹⁸.

Así las cosas, al parecer, con el uso de esta garantía, la ciudadanía de manera directa y permanente puede ejercer control sobre el cumplimiento de los programas de gobierno, lo que aparentemente no permitiría a la administración actuar con total discrecionalidad y a la ciudadanía no dejarse “meter los dedos a la boca” por sus elegidos. Sin embargo, en la práctica cada una de estas cuatro (4) garantías han quedado en postulados o cláusulas muertas en la Constitución y las leyes u olvidados por los ciudadanos, permitiendo, por un lado, el continuo incumplimiento por parte de los obligados (los gobernadores y alcaldes), y por el otro, la falta de reclamación por parte de quienes legalmente tienen el derecho a exigir el cumplimiento de los programas de gobierno (el pueblo), lo que estadísticamente se demuestra con las casi nulas revocatorias de mandato que se han llevado a cabo en el país, como bien se indicó anteriormente.

¹⁹⁸ Ley 1757 de 2015, artículos 53 y 55

6. CONCLUSIONES:

El voto programático de acuerdo con lo que se narró en este escrito, necesita de una mayor atención por parte de nosotros los colombianos, y en especial, de quienes queremos una mejor y más confiable práctica política en el país, que permita que en épocas electorales, quienes aspiren a cargos de elección popular lo hagan de una manera “responsable” y sobre todo aterrizados a la realidad.

De nada sirven todas y cada una de las garantías expuestas en este escrito, cuya finalidad está encaminada al cumplimiento del voto programático, cuando ninguna de ellas ha sido lo suficientemente socializada en la comunidad, dejando como resultado la impracticabilidad de estos instrumentos, por un lado, y el incumplimiento a los programas de gobierno por el otro.

La continua desilusión de los colombianos respecto de la política y sus prácticas, y porque no decirlo, de los políticos de nuestro país, cada día deteriora más y más la endeble confianza de los habitantes de este país en sus instituciones, pero sobre todo en sus autoridades (entiéndase quienes fueron elegidos popularmente, Presidente, congresistas, gobernadores, alcaldes, concejales, etc.); conocidos y apodados a lo largo de la historia de nuestra independencia, como tramposos, ladrones, mentirosos, entre otros descalificativos que amenazan seriamente la credibilidad de aquellos que no cumplen tales cualidades, lo que a la postre significa un gran perjuicio a la democracia.

Desde hace varios años, Colombia no solo se ha llevado el deshonroso primer lugar entre los países del mundo en donde más se produce y exporta de drogas en el mundo¹⁹⁹, sino que además, es considerado uno de los países latinoamericanos más desiguales e inequitativo de la región²⁰⁰ y uno en donde los políticos más incumplen sus programas de gobierno o promesas electorales realizadas a los ciudadanos en tiempos de campaña, lo que de suyo evidencia la preocupante situación que vivimos como comunidad respecto de nuestros pares en América Latina y en el mundo .

La institución del voto programático como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, encuentra su cimiento en el modelo democrático adoptado en nuestro país por el Constituyente Primario de 1991, quien en contraste del modelo existente en aquella época, prohijado por la Constitución de 1886 y criticado por su déficit de participación, estableció en modelo democrático participativo que trae consigo, al menos en el ideario, una ampliación efectiva de las posibilidades de participación

¹⁹⁹ <https://www.emol.com/noticias/Internacional/2017/03/02/847546/EEUU-publica-listado-de-los-mayores-paises-productores-y-distribuidores-de-drogas.html>

²⁰⁰ https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab

ciudadana tanto en la vida pública como privada, lógicamente, con las limitaciones respecto del modelo democrático eminentemente directo.

Pese a todos los esfuerzos por erigir esta nueva democracia integral en nuestro país, con el cambio del principio de Soberanía Nacional al de Soberanía Popular descrito en la Constitución del 91, se crea este innovador y nativo instrumento en el artículo 259 Superior con la esperanza de obligar e imponer a los políticos el cumplimiento de sus promesas electorales, o por lo menos, tener en cuenta ciertos parámetros de razonabilidad, lógica y certeza a la hora de elaborar los programas de gobierno que someterán al escrutinio público al momento de aspirar a cargos de elección popular en el sector local, esto es, en las gobernaciones y alcaldías.

Sin embargo, tales aspiraciones se han visto “*un poco*” irrealizables toda vez que, en la práctica, los incumplimientos a las promesas electorales continúan siendo el factor común en el país, y ni hablar de lo poco aterrizadas e inciertas que continúan siendo las propuestas que los candidatos en ocasiones hacen a sus electores, convirtiendo el voto programático en una simple figura llena de meras expectativas, pero muy lejos de poner en jaque a los políticos deshonestos de nuestros país, desdibujándose el rol de esta institución, cual es la del único mandato imperativo contemplado a nivel mundial.

El que hasta la fecha, en Colombia se haya revocado el mandato a un solo alcalde en el país, a pesar de tanto incumplimiento, denota serios problemas relacionados con la eficacia de este instrumento que como se señaló anteriormente, debe ser más promocionado por parte del Estado, y por supuesto, más y mejor practicado por los ciudadanos que poco éxito han tenido en sus decenas de intentos por terminar de manera irregular el periodo de gobierno a sus mandatarios.

Esta ineficacia estructural del voto programático y el incumplimiento reiterado de los programas de gobierno, según Felipe Rey Salamanca, son situaciones dañinas para la democracia que deben ser corregidas. Deben serlo por muchas razones (...): porque el voto programático es un mecanismo de participación que realiza la democracia participativa e incorpora aspiraciones de la democracia deliberativa, porque el voto programático es también una norma constitucional, y las constituciones están para cumplirse; porque el incumplimiento de los programas de gobierno es una práctica nociva que deteriora todavía más la frágil confianza de los ciudadanos en sus instituciones y autoridades²⁰¹.

En nuestro país se debe prestar más atención, y sobre todo exigir a la clase política, el cumplimiento de la obligación jurídica relacionada con la correspondencia entre los programas de gobierno y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, en aras de plasmar el mandato político impuesto por la ciudadanía a

²⁰¹ Voto programático y programas de gobierno en Colombia, Felipe Rey Salamanca, Pág. 215

los gobernadores y alcaldes para posteriormente exigir su cumplimiento, el cual debe ser medible en el tiempo, es decir, en los cuatro años que dura el periodo, a través de cumplimientos parciales de acuerdo con lo pactado en los actos administrativos en donde conste la obligación, ya sea acuerdo municipal u ordenanza según el órgano político-administrativo que lo expida, concejos municipales o asambleas departamentales, respectivamente.

Los colombianos debemos ser más conscientes del cáncer que nos corroe como sociedad (el incumplimiento por parte de los políticos), y fortalecer el sistema de controles sobre la administración, de modo que podamos avanzar como país en alcanzar la materialización de las promesas realizadas por los políticos, so pena de revocarles el mandato como en efecto sucedió en 2018, y no quedarnos con meras iniciativas, todas fallidas, como hasta el año pasado sucedió.

Si bien los requisitos para revocar el mandato a un gobernador o a un alcalde por insatisfacción de la comunidad o por incumplimiento al programa de gobierno han ido disminuyendo, tal y como se explicó en el capítulo relacionado con las garantías del voto programático, debemos superar el problema de la deficiente reglamentación que ha tenido esta institución, y por supuesto, sobreponerse a lo que Felipe Rey Salamanca denomina en su libro “Voto programático y programas de gobierno en Colombia” las causas internas y externas²⁰² que explicarían las dificultades para llevar a la práctica la revocatoria del mandato.

Tales causas, según este autor, son las siguientes: “Entre las causas internas están el desconocimiento o la simple apatía política hacia el mecanismo, ocasionada a veces por la falta de actuación de los órganos del Estado encargados de promover su divulgación. Habría que mencionar también los múltiples problemas asociados a los procesos de recolección de firmas, que van desde el conocimiento por parte de los promotores de las reglas para reunir los apoyos hasta su falsificación. Las razones externas se refieren a presiones ejercidas por las propias autoridades locales y por grupos al margen de la ley contra promotores, simpatizantes y periodistas que participan en el desarrollo de los procesos de revocatoria²⁰³”.

²⁰² Felipe Rey Salamanca, Voto programático y programas de gobierno en Colombia, pág. 218

²⁰³ Felipe Rey Salamanca, Voto programático y programas de gobierno en Colombia, pág. 218

7. BIBLIOGRAFÍA:

Doctrina:

- Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 Años de Ilusiones-", Misión de Observación Electoral (MOE), septiembre de 2012.
- El futuro de la democracia, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica. Traducción de José F. Fernández Santillán, 1984.
- El Voto Programático y Programas de Gobierno en Colombia, Felipe Rey Salamanca. Colección Textos de Jurisprudencia, Serie Maestría, Editorial Universidad del Rosario, 2015.
- El Voto Programático. El nuevo poder del ciudadano. Carlos Holmes y José Renan Trujillo García. Bogotá D.C., Oveja Negra, 1994.
- Derecho Administrativo General y colombiano, Libardo Rodríguez, Decimoctava edición, editorial Temis, 2013.
- Concepto de democracia y sistema de gobierno en Latino América, Jorge Carpizo, Universidad Externado de Colombia.
- Guerra del Peloponeso, Tucídides, trad. Diego Gracián, Biblioteca Clásicos Grecolatinos, edición de enero de 2007.
- El Contrato Social, Jean-Jacques Rousseau, 1762.
- La civilización del espectáculo, Mario Vargas Llosa.
- Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°.54.
- ABC de la Ley 1757 de 2015.
- Crisis en la legitimidad del Estado, del derecho y de la democracia. Julio Armando Rodríguez Ortega.
- Suarez Baquero, Ilma. La Venezuela chavista: una democracia iliberal.
- Robert Dahl, La poliarquía. Participación y oposición. México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.
- Zakaria, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy, Revista Foreign Affairs, noviembre/diciembre de 1997. Volumen 76 N°. 6
- Hanna Arendt, La condición humana. Trad. Ramón Gil Novales, Ediciones Paidós Ibérica SA.
- Vidal, Esteban. Democracia: Dictadura de las mayorías, Portal aoca, diciembre de 2017.
- Hernandez, Juan Carlos & Echeverri, Laura Milena. Democracia electoral en Colombia desde una visión de competencia, Universidad Militar Nueva Granada.
- Abstencionismo en Colombia: una aproximación a sus causas. RNEC & CEDAE.
- Hernandez, Juan Carlos & Echeverri, Laura Milena. Democracia electoral en Colombia desde una visión de competencia, Universidad Militar Nueva Granada.
- Castilla, José David. La corrupción como parte de la cultura colombiana, Asuntos Legales.

- Sanabria Sánchez, Fabián. Citado por Castilla, José David. La corrupción como parte de la cultura colombiana, Asuntos Legales.
- Cancimance López, Andrés. (2013). Memoria y violencia política en Colombia. Los marcos sociales y políticos de los procesos de reconstrucción de memoria histórica en el país.
- Celis, Luis Eduardo. Política y violencia en Colombia. Corporación Viva la Ciudadanía.
- Pino Uribe, Juan Federico. ¿Un matrimonio infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: entre la restricción, cooptación y construcción. Universidad Javeriana. Pág. 372.
- Gaitán, Pilar. Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones. Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. (2007). ¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002.
- Sánchez, Fabio & Chacón Mario. Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*
- Ceballos, Marcela. El país detrás de las urnas: impacto de la reforma política en contextos de crisis humanitaria. Universidad de los Andes.
- Wolfe, Alan, The Limits of Legitimacy, Free Press, Nueva York, 1977.
- Weber, Max. Escritos políticos. Madrid., 1991.
- Juan Ferrando, Badía. El Estado unitario.
- Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- La democracia representativa y participativa, Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Consideraciones sobre la democracia representativa. John Stuart Mill.
- El odio a la democracia. RANCIÈRE, Jacques, Buenos Aires, Amorrortu, 2007.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.2
- Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 23 y 27
- Carta de la Organización de estados Americanos (OEA), artículos 2, 3 y 9.
- Estructura Constitucional del estado Colombiano 2da Edición, John Fernando Tamayo Restrepo, 2018, Universidad de Medellín.
- Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas. Registraduría Nacional del estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), 2013.
- Concepto del 8 de octubre de 1999. Radicación número. 1219 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
- Concepto del 15 de agosto de 2013. Radicado número 2127 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Álvaro Namén Vargas.
- Concepto del 20 de febrero de 2018, Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00205-00(2366) de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
- Enciclopedia Banco de la República.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Corte constitucional de Colombia:

- Sentencia C-011 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero
- Sentencia C-179 de 2002, M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Sentencia T-116 de 2004, M.P: Dr. Eduardo Montealegre Lynett
- Sentencia T-637 de 2001, M.P: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
- Sentencia C-873 de 2003, M.P: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
- Sentencia C-528 de 1996, M.P: Dr. Jorge Arango Mejía
- Sentencia C-313 de 2009, M.P: Dr. Mauricio González Cuervo
- Sentencia C-150 de 2015, MP: Dr. Mauricio González Cuervo
- Sentencia T-095 de 2015, M.P: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Sentencia C-674 de 2008, M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Sentencia T-446 de 1994, M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero
- Sentencia C-337 de 1997, M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz
- Sentencia T-473 de 2003, M.P: Dr. Jaime Araújo Rentería
- Sentencia C-225 de 1995, M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero
- Sentencia C-352 de 2013, M.P: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Sentencia C-150 de 2015, M.P: Dr. Mauricio González Cuervo
- Sentencia T-540 de 1992, M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia T-235 de 1998, M.P: Dr. Fabio Morón Díaz
- Sentencia C-551 de 2003, M.P: Dr. Eduardo Montealegre Lynett
- Sentencia C-180 de 1994, M.P: Dr. Hernando Herrera Vergara
- Sentencia C-538 de 1995, M.P: Dr. Fabio Morón Díaz
- Sentencia T-637 de 2001, M.P: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
- Sentencia C-133 de 2012, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- Sentencia del 6 de septiembre de 2012. Radicación número: 11001-03-28-000-2010-00053-00, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

Normativa:

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Constitución de la República de Colombia, Edición oficial, Bogotá, Imprenta de vapor de Zalamea H.A., 1886.
- Constitución de la República de Colombia de 1821, Palacio de Gobierno de Colombia en el Rosario de Cúcuta, octubre 6 de 1821.
- Ley 131 de 1994
- Ley 134 de 1994
- Ley 136 de 1994
- Ley 1551 de 2012
- Ley 741 de 2002
- Ley 152 de 1994
- Ley 1757 de 2015

Diarios:

- El Espectador
- Portafolio
- Publimetro
- El Tiempo

Webgrafía:

- <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/eleccion-de-alcaldes-30-anos-de-una-apertura-democratica-tenida-de-muerte>
- <http://www.avina.net/avina/voto-programatico-entra-al-congreso-en-chile/>
- <https://www.elquintopoder.cl/ciudad/no-botes-tu-voto-vota-por-programas-y-metas/>
- <http://www.hcdmza.gov.ar/proy/viewer.php?nro=38838>
- <https://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-de-mandato,3653-.html>
- http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/El_Frente_Nacional
- <https://definicion.mx/democracia-representativa/>
- <file:///C:/Users/user/Downloads/democracia-representativa-y-democracia-directa.pdf>
- http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/fyc/fyc_5_2.html
- https://es.wikipedia.org/wiki/Distritos_de_Colombia
- <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html>
- <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/la-abstencion-fue-la-mas-baja-desde-el-fin-del-frente-nacional-en-1974-223188>
- <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>
- <https://sobrehistoria.com/pericles/>
- <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/columna-nc6090>

- <https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-Brazuelo-de-Papaya-.html>
- <https://www.emol.com/noticias/Internacional/2017/03/02/847546/EEUU-publica-listado-de-los-mayores-paises-productores-y-distribuidores-de-drogas.html>
- https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab