

**RESPONSABILIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS PROMESAS DE ALCALDES Y  
GOBERNADORES EN COLOMBIA. TRASCENDENCIA DEL VOTO EN LA  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

EUCLIDES DUSSAN GARCIA

Cod. 3200303

Dr. HECTOR ENRIQUE FERRER LEAL

2012

DERECHO SANCIONATORIO

# **RESPONSABILIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS PROMESAS DE ALCALDES Y GOBERNADORES EN COLOMBIA. TRASCENDENCIA DEL VOTO EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

## **RESUMEN**

A partir de la institución del Voto Popular para elegir Alcaldes y Gobernadores en Colombia, pero por sobre todo a partir de la Constitución Política de 1991, los Mandatarios regionales y locales pasaron de ser simple Administradores de Entes Territoriales, a Gestores y luego Ejecutores de los mejores programas de Gobierno en beneficio de la Comunidad; sin embargo y previendo que se incumpla este Mandato, se crean herramientas para que en un juicio político (que no administrativo, penal o disciplinario), se revoque su mandato por el mismo elector que lo eligió, antes que tener que esperar hasta el final de su periodo.

Luego del análisis de la evolución Normativa, concluimos que hasta la fecha éstas no han sido efectivas, por lo que cursa en el Congreso de la República un Proyecto de Ley que plantea un completo revocón a la revocatoria del mandato, incluso comprometiendo a otros Servidores Públicos de elección popular como Concejales, Diputados y Congresistas.

## **PALABRAS CLAVE**

Constitución Política, Elector, Alcaldes, Gobernadores, Voto Popular, Voto Programático, Revocatoria del Mandato, Congreso de la República.

## **ABSTRACT**

Since the institution of the popular vote to elect mayors and governors in Colombia, mostly from the 1991 Political Constitution, local and regional leaders went from a simple territorial manager body's to a executor of the best government programs / projects for the benefits of the community.

However anticipating a breach of this mandate, it has created tools to reverse it by the same voters who elected it, during a political judgment (not administrative, criminal or disciplinary). Rather than wait until the end of its term.

After the analysis of the regulatory legislation, We have concluded to date, they have not been effective. So, currently in the Congress of the Republic there is a law project underway that raises a big stir up for the revocation of the mandate and even committing other popularly elected officials like Councilors, Representatives and Members of Congress.

## **KEY WORDS**

Political Constitution, Elector, Mayors, Governors, Popular Vote, Programmatic Vote, Revocation of the Mandate, Congress of the Republic.

## **INTRODUCCIÓN**

La historia de Colombia se dividió en dos a partir de la institución de la elección por voto popular de Alcaldes y Gobernadores, cuyo nombramiento era de la discrecionalidad del Presidente de la República en consultas con líderes políticos regionales, en desarrollo de una Democracia Representativa, pero sin que existiera para el nombrado, mas compromiso que obedecer a sus recomendaciones y caprichos, sin mayores esfuerzos en el cumplimiento de metas o proyectos de mejora para su región, pues no existían promesas o compromisos que pudieran ser exigibles luego de su posesión. En esta nueva era que surge a través de la modificación de la carta del 86, se pasa de la Representación a la Participación directa a través del Voto Popular, en la escogencia de sus Gobernantes que son elegidos por las mayorías. Sin duda este sistema de elección exige la construcción de parámetros de escogencia que permitan al Elector primario comparar entre varios Candidatos para concluir razonadamente cual es el de sus preferencias y entregarle el Poder a sus Representantes elegidos.

Surgen entonces los ofrecimientos por parte de quienes aspiran a recibir el favor del Elector y se genera la obligación de elegir, del grupo de los que libremente se postularon, pero también se adquiere el derecho a pedirles cuentas de sus ejecutorias.

Nótese que para calificar lo actuado por el Elegido, de parte del Elector, será necesario establecer previamente unas tareas a desarrollar, que son ni más ni menos aquellas que ofreció Aquel en su campaña y que a la luz de la sana lógica, fue la mejor, o sea la más convincente y conveniente.

Este sistema de democracia demanda un grado de maduración por parte de la sociedad que elige, pues por un lado la elección debe ser a la mejor propuesta, como aquella que más beneficia a la comunidad en general, y el examen o la rendición de cuentas debe ser muy objetiva, valorando el cumplimiento de lo ofrecido; Todo lo anterior se sintetiza en el Voto Programático instituido en el Artículo 259 de la Constitución Política del 91 y que ha tenido desarrollado a través de varias leyes que hacen obligatorio el cumplimiento de las promesas realizadas en campaña; Lo ideal del examen es que el Elegido cumpla, pero la realidad actual es que no y entonces surge la Revocatoria del Mandato del artículo 40 numeral cuarto de la misma Carta Política, para que una vez desarrollado se aplique con rigor al incumplido, aunque en la práctica se hace imposible su aplicación.

Estos mandamientos Constitucionales que desde el punto de vista práctico se pueden interpretar como un derecho y un deber del ciudadano, según la estructura de nuestra legislación demandan un desarrollo legal y es en ella donde encuentran su puesta en práctica, pero también su primer obstáculo, pues pareciera que aquellos que son Elegidos para hacer las Normas, queriendo proteger a aquellos otros Elegidos que deben cumplirlas, las hacen de tal manera que se vuelve casi imposible su puesta en marcha, he aquí el caso de las leyes 131 y 134 de 1994 y 741 del 2002; Todas tres normas desarrollan los mandatos de la Norma Superior, pero hasta la fecha no ha sido posible su aplicación por lo engorroso de su trámite y por la desventaja en que se pone al Elector frente al Elegido. No de otra manera se explica que se haya intentado en Colombia hasta la fecha y después de 11 años de promulgada la Carta, 124 iniciativas de revocatoria, todas fracasadas.

Demos un vistazo a la evolución normativa de la elección de Gobernadores y Alcaldes en Colombia, desde la Constitución de 1886 hasta la Constitución de 1991, y su desarrollo legal hasta la fecha.

## **1. EL VOTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1886**

La constitución nacional que rigió los destinos de Colombia desde 1886 hasta el año 91 en que fue promulgada la actual, no contempló inicialmente la elección popular de alcaldes o mejor, en ese tiempo en el país los alcaldes no se elegían sino que eran nombrados por el Gobernador de turno, según su gusto y solamente obedecía a conveniencias políticas de los mandatarios regionales y nacional.

Hasta 1985, los alcaldes del país eran nombrados por los Gobernadores, luego de los acuerdos políticos que lograban hacer con diputados y parlamentarios de los respectivos departamentos. Lo común durante el siglo XX fue la inestabilidad de los administradores locales.

Fue necesario plantear una reforma a la carta política para que fueran los ciudadanos de cada municipio quienes eligieran a sus alcaldes con independencia de quien estuviera rigiendo los destinos del departamento o de la nación, importante paso dentro de una democracia que aunque representativa (no participativa como la actual), comenzaba a caminar hacia la descentralización.

Sucedió en el año 1986, por iniciativa del entonces senador de la república de Colombia Dr. Álvaro Gómez Hurtado quien propuso a través de un proyecto de Acto legislativo, que fueran los mismos habitantes de cada localidad los que escogieran a sus gobernantes más cercanos.

Dentro de esta perspectiva el proyecto pretende dentro de un marco de competencias, entregar al alcalde municipal la posibilidad de que se convierta en un verdadero ejecutor de las políticas municipales. Puede reglamentar los acuerdos, participar en los procesos de planeación como agente político de la comunidad, remover libremente los empleados de la administración municipal, nombrar y remover los gerentes o directores de las entidades descentralizadas de orden municipal, ejercer la jurisdicción coactiva y sancionar los acuerdos municipales.

Es importante resaltar que se estructuran disposiciones orientadas a que el alcalde pueda desconcentrar funciones en los secretarios y directores de departamentos administrativos para que la desconcentración también se produzca al interior de las localidades y el Alcalde pueda ser un mejor gestor del desarrollo municipal.

Con estos y otros argumentos, se tramitó la reforma que terminó con el acto legislativo 1 de 1986 que cambió el texto del artículo 171 de la Constitución de 1886:

***“Artículo 1.****El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:*

*Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial.*

*Artículo 2. El artículo 200 de la Constitución Política quedará así:*

*En todo municipio habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Municipal.*

*Artículo 3. El artículo 201 de la constitución Política quedara así:*

*Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos siguiente.*

*Nadie podrá ser elegido simultáneamente alcalde y Congresista, Diputado, Consejero, intendencial o Comisarial, o Concejal. Tampoco podrá ser elegido Alcalde los Congresistas durante la primera mitad de su período constitucional. La infracción de este precepto vicia de nulidad ambas elecciones.*

*Parágrafo transitorio. La primera elección de Alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988)”<sup>1</sup>*

Con la elección popular de alcaldes se definió un período fijo que al comienzo fue de dos años, luego tres años y para ajustar los calendarios electorales se amplió a 4 años en una posterior reforma constitucional.

Los alcaldes, a partir del Acto Legislativo número 1 de 1986, constituyen la institución básica de la democracia local colombiana. Su fortalecimiento ha sido ostensible no sólo desde las disposiciones legislativas, sino también con la vigencia de la nueva Constitución Política.

Cada localidad del país asumió el nuevo poder de selección de su alcalde con el grado de organización de la sociedad que tenía en su interior. Actores diferentes empezaron a moverse con el objeto de seleccionar y convertir en ganador a su candidato a la alcaldía. Los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador) empezaron a erosionarse pues surgieron candidatos independientes, producto de consensos extrapartidistas, pero en todo caso sociales locales.

Junto con la elección popular se otorgó a los municipios autonomía para su manejo administrativo y financiero, dentro de ciertos límites, necesarios para atender las múltiples necesidades locales que le correspondía resolver, entonces hubo que expedir las leyes que reglamentaran el mandato constitucional y

---

<sup>1</sup> Acto Legislativo 1° de 1986, modificadorio del Art. 171 de la Constitución Política de 1886.

entonces surge la ley 78 de 1986, cuyo primer artículo se encarga de determinar que *“Los Alcaldes Municipales y de Distrito serán elegidos por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan Concejales Municipales y de Distrito.*

*Los Alcaldes tendrán un período de dos años que se iniciará el 1 de junio siguiente a la fecha de su elección.”*<sup>2</sup>.

Esta misma ley establece requisitos y fija condiciones para poder acceder al cargo, pero será con la ley 49 de 1987, que modificó el artículo tercero ibidem, que se encuentran los albores de lo que más adelante se exigirá como Plan de Desarrollo estructurado a partir del Programa de Gobierno propuesto por el candidato ganador, pues éste, contenido en el numeral sexto del artículo quinto obliga a *“Presentar al Concejo durante las sesiones ordinarias del mes de agosto, el respectivo Plan Integral de Desarrollo para el Municipio con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbano-regional.”*<sup>3</sup>.

Como se advierte, este no es el Plan de Desarrollo que hoy día estructuran los Alcaldes con fundamento en el Programa de Gobierno propuesto cuando era candidato y por el que votan sus electores que a la postre lo lleva a ser el ganador, no; Este es más un diagnóstico del desarrollo físico espacial del municipio, que debe identificarlo por sectores para que a partir de él se proponga una organización y se establezcan condiciones claras para un desarrollo armónico y ordenado de las ciudades; por tanto habrá que esperar hasta la Constitución Política de 1.991, para conocer los orígenes, el fundamento y la exigibilidad del Plan de Desarrollo como herramienta fundamental y determinante del cumplimiento del Programa de Gobierno propuesto por los candidatos ganadores a las Alcaldías del territorio Nacional.

## **2. LA CONSTITUYENTE Y LOS ANTECEDENTES DEL VOTO PROGRAMÁTICO**

Transcurría el año 1986 y Colombia se debatía entre males mayúsculos que amenazaban con destruir el País: Sufría la arremetida del narcoterrorismo de Pablo Escobar; el paramilitarismo mostraba su barbarie;

---

<sup>2</sup> Ley 78 de 1986, Art. 1°

<sup>3</sup> Ley 49 de 1987, Art. 5° y 6°

los grupos guerrilleros atacaban con violencia y hacia crisis la clase política que ya estaba contaminada por dentro de los males anteriores; era necesario entonces y a gritos se pedía, dar a Colombia una nueva carta de navegación capaz de hacer frente a tales desafueros, por lo que debiendo ser lo suficientemente drástica, fuera también más dúctil y menos rígida que la del 86, pues debía a su vez permitir ajustarse a la evolución del ser humano, dentro del contexto físico y Geopolítico de Colombia. La idea de renovar la Constitución era un sueño aplazado con frustraciones recientes: una reforma que se tramitó en el Congreso en el gobierno de Alfonso López que tumbó la Corte por vicios de forma y otro acto legislativo que también se cayó en la Corte durante el gobierno Turbay, daban cuenta de la urgencia de la nueva constitución. El avance reformista llegó en 1986 con la elección popular de alcaldes.

Fue en Enero de 1988, en el gobierno del entonces presidente Virgilio Barco cuando se retoma este ideal. El narcotráfico acababa de asesinar al procurador Carlos Mauro Hoyos y era necesario dar una respuesta gubernamental expidiendo el Estatuto para la Defensa de la Democracia, con normas clara y fuertes para enfrentar la amenaza terrorista; entonces el Jefe de Estado instó al país a realizar un plebiscito ciudadano para retomar la ruta de la reforma institucional. En ese momento, el artículo 218 de la Carta de 1886 prohibía modificar la Constitución por una vía distinta al Congreso. Virgilio Barco propuso que a través del voto, los colombianos derogaran esta prohibición; Una audaz propuesta con fecha incluida: el mismo día en que los colombianos iban a elegir por primera vez a sus alcaldes, el 13 de marzo de 1988.

Esta propuesta aunque aplaudida por el Pueblo, fue capitalizada por los Partidos Políticos que inicialmente la convirtieron en una Comisión de Estudios y luego, en febrero fue presentada al país en el llamado Acuerdo de la Casa de Nariño; En ella se descartaba el Plebiscito y se encausaba la reforma Constitucional a través del Congreso. Dicha propuesta no pasó el examen del Consejo de Estado, que considerando la existencia yerros jurídicos, tumbó el acuerdo.

Luego del anterior fracaso, la crisis nacional siguió sumando asesinatos selectivos y masacres, pero en julio de 1988, en medio de la conmoción creada por el secuestro y posterior liberación del dirigente conservador Álvaro Gómez Hurtado a manos del M-19, el gobierno Barco presentó al Congreso una nueva propuesta de reforma que: limitaba el estado de sitio, fortalecía los mecanismos de participación ciudadana y, entre otros organismos, promovía crear la Fiscalía, la Corte Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

El año siguiente si fue especialmente trágico: en Enero de 1989 los violentos asesinaron a 12 funcionarios judiciales en La Rochela (Santander); luego vino el asesinato del dirigente de la Unión Patriótica José Antequera en Marzo; En Junio perpetraron el crimen del gobernador de Antioquia Antonio Roldán; En



Agosto el magnicidio de Luis Carlos Galán; el bombazo contra El Espectador en Septiembre; la muerte de 107 inocentes en un avión de Avianca explotado en Noviembre y la devastadora bomba contra el edificio del DAS en Diciembre, amén de la zozobra de los carros bomba y un Congreso dividido frente a la urgencia de enfrentar al narcotráfico.

Cuando solo faltaba un debate en la Cámara de Representantes, para que la reforma Constitucional quedara lista, un grupo de parlamentarios decidió añadir a la propuesta del gobierno, la realización de un referendo para que los Colombianos decidieran sí o no a la extradición de nacionales, situación que obligó al presidente Barco a retirar la propuesta pues advirtió que la mafia iba a imponer la votación por el no, a punta de terrorismo.

En marzo de 1990 debía realizarse la elección de Senado, Cámara, Asamblea, Alcaldía, Concejo y Consulta Liberal para elegir candidato presidencial.

Fue entonces cuando la juventud asumió su rol renovador y desde las aulas de la Universidad del Rosario, Los Andes y la Javeriana, entre otros centros de educación superior, surgió la fórmula de la Séptima Papeleta.

Los estudiantes entonces se idearon un séptimo voto para que obrara como un plebiscito de opinión informal a favor de una Asamblea Constituyente.

Por considerarse este voto como informal, la Registraduría Nacional del estado civil no estaba obligada a escrutarlo por lo que Nunca se supo cuántos respaldaron la idea en las urnas, pero este hecho sin precedentes en la historia del país, originó que el Gobierno, amparado en la figura del Estado de Sitio, expidiera un decreto para que en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, se contaran formalmente los votos por la Constituyente; La Corte Suprema respaldó el decreto y por más de cinco millones de votos, la Constituyente volvió a ganar. Con estos antecedentes asumió la presidencia Cesar Gaviria Trujillo, quien amparado en la misma figura de excepción decretó elegir a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente que luego de superar el examen de la Corte, se realizó el 9 de diciembre, quedando conformado el grupo por 74 miembros representando a: La Alianza Democrática M-19, El Partido Liberal, el Movimiento de Salvación Nacional, los Indígenas, los Sindicalistas y semanas más tarde los delegados del Ejército Popular de Liberación y del grupo guerrillero Quintín Lame, que entregaron sus armas ante la plenaria de la Asamblea, cerrándose así el grupo de Constituyentes encargados de darle a Colombia la nueva carta de navegación.

Mientras la nueva Carta iba tomando forma, también se empezó a evidenciar cierto enfrentamiento entre la Asamblea y el Congreso porque desde el primer momento, Aquella tuvo claro que iba a revocar el mandato del Poder Legislativo que a la postre Terminó haciéndolo, a cambio de que los Delegatarios se inhabilitaran para ser candidatos al Congreso en la próxima contienda electoral.

El debate se desarrolla en medio de las acciones violentas como el asesinato del ex ministro de Justicia, Enrique Low Murtra, sucedido el 30 de abril de 1991, sin embargo se fueron abriendo paso instituciones tan importantes como la Fiscalía, la Corte Constitucional o la Defensoría del Pueblo, la doble vuelta en la elección presidencial, la tutela y la acción de cumplimiento o la libertad de cultos y aunque el gobierno de Gaviria había insistido en no incluir la extradición de Nacionales, a los pocos días de instalada la Asamblea ya se había presentado una propuesta para prohibirla, propuesta que finalmente fue acogida y que dio origen a la posterior entrega a la Justicia de Pablo Escobar Gaviria, el mismo 19 de Junio, día en que la Constituyente aprobó por primera vez la prohibición de extraditar colombianos.

En un ambiente de saludable revolcón quedó el sinsabor de que la mafia también había cobrado su victoria.

En el seno de la Asamblea también se dieron otros debates no menos importantes, como los sostenidos por el delegatario Carlos Holmes Trujillo sobre la institución del voto programático como expresión de la íntima relación entre mandante y mandatario en una nueva carta política que instituía una democracia participativa a cambio de la democracia representativa de la Carta del 86; Argumentaba el Constituyente:

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

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

*Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan*

*ejerciendo su derecho alimentados por la esperanza, y daría origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.*

*La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta”<sup>4</sup>*

Surge entonces en esta nueva Constitución, el artículo 259: *“Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.”<sup>5</sup>*

El 4 de julio de 1991, Colombia vio nacer una nueva Constitución que emergió como un salvavidas en medio de una larga tormenta de crímenes políticos y abrió camino a un sistema garantista que fue concebido como un tratado de paz.

### **3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VS. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.**

Ya vimos cómo el Constituyente del 91 se ocupó por primera vez de elevar a rango constitucional la exigencia del cumplimiento de las promesas de campaña a quienes resulten favorecidos con el voto de los ciudadanos a las Alcaldías y Gobernaciones; Este hecho histórico tiene que ser el inicio de un cambio en la concepción de los aspirantes a ocupar estos cargos de elección popular que ya no solo hacen promesas en la plaza pública sino que además debe plasmarlas en un documento serio que condense su propuesta de acciones y de ejecutorias que desarrollará y de resultados que obtendrá si es elegido, con el cuidado de tener por cierto que podrá cumplir lo prometido, so pena de ser destituido por quienes lo eligieron. He aquí otro cambio importantísimo introducido en esta nueva Constitución y es que el Elector después de elegir, deja de ser espectador para convertirse en protagonista de su propia vida política y social. Nuestra democracia deja de ser representativa para convertirse en participativa.

Álvaro Mina Paz en su artículo sobre Democracia participativa en Colombia, escribió:

---

<sup>4</sup> **TRUJILLO GARCIA** Carlos Holmes, **TRUJILLO GARCIA** José Renan; **El Voto Programático, El Nuevo Poder del Ciudadano**, Ed. Oveja Negra; Bogotá 1994.

<sup>5</sup> **Constitución Política de Colombia** de 1991, Art. 259.

*“La democracia representativa, expresada fundamentalmente en el voto para elegir unos representantes que deben “interpretar” la voluntad de un pueblo, es lo que se conoce como modelo clásico liberal. Es la manifestación más clara de la soberanía de los partidos políticos, los que en Colombia no han aprovechado el inmenso poder de este sistema de gobierno. Por el contrario, abusaron del sistema y se corrompieron hasta los niveles que hoy conocemos.*

*La democracia participativa es otro modelo. Su pretensión, superar la simple representación directa de la soberanía partidista y construir un nuevo Estado, fundamentado en la Participación Ciudadana como fundamento de la democracia directa. Fue a través de la Constitución del 91 que se crearon algunos mecanismos para la participación. Se buscaba una democracia diferente, en la que ser ciudadano signifique, más que votar cada cuatro años, más que “estar enterado” de lo que pasa en el país, ser el protagonista directo en la construcción de la nueva sociedad que reclama la nación.*

*Esos fueron los presupuestos de los constituyentes y las razones para confeccionar la carta política de 1991. El propósito era superar el estrecho marco de la democracia (electorera) representada y gestar un nuevo ethos político, que le diera un nuevo significado al Estado colombiano: una democracia participativa”<sup>6</sup>*

Sobre el verdadero alcance de la participación de los gobernados, ha dicho Joseph F. Zimmerman *“La participación potencia a los ciudadanos para tomar decisiones desde la base popular a nivel comunitario y municipal, pero debe dejar los manejos administrativos en manos de funcionarios públicos electos para desempeñar esa función.”<sup>7</sup>*

Esta participación se manifiesta entonces en la libertad para escoger no tanto a la persona del Candidato sino uno de los programas de gobierno presentados, teniendo posteriormente la posibilidad de exigir directamente su cumplimiento so pena de revocarle el mandato; he aquí entonces una verdadera manifestación de la Democracia Participativa.

---

<sup>6</sup> Tiempos de Reflexión – Democracia Participativa en Colombia. [www.angelfire.com/tn/tiempos/mundo/texto47.htm](http://www.angelfire.com/tn/tiempos/mundo/texto47.htm)

<sup>7</sup> Democracia Participativa: El resurgimiento del Populismo, por ZIMMERMAN Joseph F. (ed. Limusa, 1992)

*“La participación popular permite la supervisión comunitaria de estos funcionarios y establece procesos derogatorios aplicables a quienes incumplan los mandatos que su elección implique. A nivel provincial, regional o nacional, la participación directa es posible mediante el recurso a referéndum o plebiscito, que requiere un mecanismo representativo intermediario que canalice las iniciativas de base”<sup>8</sup>.*

La corte constitucional en sentencia C-011 de 1994, proferida con ocasión de la revisión que hiciera del proyecto de ley estatutaria que reglamenta el voto programático y que se comentará más adelante, sobre la materialización de la democracia participativa en la revocatoria del mandato, dijo:

*“Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.”<sup>9</sup>*

Era necesario entonces que el Constituyente entregara al ciudadano elector, mecanismos que materializaran e hicieran efectivo el contenido del artículo 259 superior para que la pregonada participación fuera real.

#### **4. EL VOTO PROGRAMÁTICO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA**

La enciclopedia virtual Wikipedia define el voto programático contenido en el artículo 259 de la Carta así:

*“El **voto programático** consiste en obligar a los candidatos a cargos de elección popular a cumplir sus propuestas de campañas por medio de la Ley. En Colombia, una de las características relevantes de la Constitución de 1991, con relación a su predecesora fue la descentralización del poder político, que entre otros avances, consolidó la elección popular de alcaldes, en los municipios y distritos y constituyó la elección popular de gobernadores en los departamentos. A su vez, uno de los avances institucionales más*

---

<sup>8</sup> Gobierno del Pueblo: Opción para un nuevo siglo, por **MARTÍNEZ** Gerardo E. – Solanas (ediciones universal 1997).

<sup>9</sup> Sentencia C-011 de 1994. Corte Constitucional. M.P.**MARTÍNEZ CABALLERO** Alejandro

*importantes de los Planes de Desarrollo, en este sentido, es que permitieron la consolidación del **voto programático** como principio electoral en el ámbito territorial. Esto es que se obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o programas de gobierno en Planes de Desarrollo, que son a su vez acuerdos en los municipios y distritos; y ordenanzas en los departamentos, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento.*"<sup>10</sup>.

El voto programático es pues la elección que hace el ciudadano, de un programa de gobierno de los previamente inscritos en la Registraduría Nacional del Estado Civil, por los candidatos a las alcaldías y gobernaciones para un periodo determinado y que se hace exigible su cumplimiento a través de los mecanismos legales instituidos para tal fin, so pena de exponerse el Elegido, a sanciones que pueden llegar incluso a la revocatoria del mandato.

En el examen de Constitucionalidad contenido en la sentencia C -011 de 1994 y cuyo magistrado ponente fue el Dr. Alejandro Martínez Caballero, ese alto Tribunal respecto del voto programático como expresión de la democracia participativa dijo:

*"El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991"*<sup>11</sup>

Es importante anotar que este mandato constitucional contenido en el artículo 259, ha sido objeto de varios intentos de reforma a través de por lo menos 6 proyectos de acto legislativo, de los que destacamos el proyecto de acto legislativo 282 de 1997 que proponía inhabilitar hasta por 10 años, a quienes no cumplieran con sus propuestas de gobierno, o el proyecto de acto legislativo 01 de 2004 que pretendía garantizar la oposición que no prosperó, porque ya estaba garantizada en otro capítulo.

---

<sup>10</sup> Es.wikipedia.org/wiki/voto\_programático\_(Colombia)

<sup>11</sup> Sentencia C-011 de 1994, Corte Constitucional. M.P.**MARTÍNEZ CABALLERO** Alejandro

## 5. CONCORDANCIA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 259 DE LA CARTA DE 1991

*Acompañando el precitado artículo de la Carta, se instituyen con rango constitucional otros como el artículo 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”<sup>12</sup>.*

...

Nótese que este artículo que es anterior al 259, instituye ya la revocatoria del mandato, que como se verá más adelante, procede para los casos de incumplimiento del programa de gobierno.

El artículo 103 superior consagra: “*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*

---

<sup>12</sup> **Constitución Política de Colombia** de 1991, Art. 40.

*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”<sup>13</sup>.*

De la simple lectura no queda la menor duda que este artículo crea mecanismos importantes de participación ciudadana no solo para hacer exigible el programa de gobierno, sino también como herramienta que apunta a legitimar la imposición de la voluntad popular por encima de las decisiones del Gobernante, creando la posibilidad de que se le consulte sobre asuntos de su competencia; tal es el caso del artículo 105 *“Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”<sup>14</sup>.*

Igualmente el artículo siguiente complementa tal posibilidad: *“Artículo 106. Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva”<sup>15</sup>*

## **6. DESARROLLO LEGAL**

El mandato constitucional recibido en virtud del artículo 259 superior, encuentra su desarrollo en la ley 131 de 1994, que entró en vigencia a partir del 9 de Mayo de ese año y cuyo texto no es de buen recibo transcribir en este ensayo, pero que sí merece los siguientes comentarios: 1- Fue un proyecto de ley presentado por el Congreso de la República, por los senadores José Renán Trujillo García, Amilkar David

---

<sup>13</sup> **Constitución Política de Colombia** de 1991, Art. 103.

<sup>14</sup> **Constitución Política de Colombia** de 1991, Art. 105.

<sup>15</sup> **Constitución Política de Colombia** de 1991, Art. 106.



Acosta Medina y otros, en la Secretaría General del Senado de la República el día 1º de octubre de 1992, justificado en la exposición de motivos por razones como:

*“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 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”<sup>16</sup>.*

2- Luego de surtir el proceso determinado por nuestro ordenamiento jurídico para las leyes estatutarias, fue finalmente examinado de forma por la Corte Constitucional y declarado exequible con algunas observaciones que dieron lugar a modificaciones en su articulado y que quedaron consignadas en la sentencia C -011 de 1994, cuyo magistrado ponente fue el Dr. Alejandro Martínez Caballero. 3- Llama poderosamente la atención que siendo un cuerpo normativo para desarrollar el voto programático, solamente dedica a este tema 4 artículos de los 16 que la componen; los demás artículos son dedicados a legislar sobre su incumplimiento y la manera de hacer efectivo el mandato constitucional de la Revocatoria.

## **7. DEL PROGRAMA DE GOBIERNO AL PLAN DE DESARROLLO**

Definiendo entonces el Plan de desarrollo como el instrumento que guía al mandatario Departamental o Municipal, durante su periodo de gobierno y siendo este instrumento producto del programa propuesto, debemos entender que éste se convierte en la carta de navegación cuyo cumplimiento se hará exigible bajo la vigilancia de la ciudadanía.

---

<sup>16</sup> Exposición de Motivos Ley 131 de 1994

En el plan se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, resultado de un proceso de concertación con la comunidad.

Ha dicho la Dirección Nacional de Planeación en el documento “El Proceso de Planificación en las Entidades Territoriales: El Plan de Desarrollo y sus Instrumentos para la Gestión”: *“Un plan de desarrollo es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos que permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Así pues, un Plan de Desarrollo es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población guardando armonía y coherencia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo”*<sup>17</sup>.

Dando entonces desarrollo legal al mandato constitucional, y determinando que la manera de armonizar y materializar el voto programático con las promesas de campaña de los candidatos elegidos a las alcaldías y gobernaciones debe ser a través de una norma, El Congreso de la República en la ley 152 de 1994, (llamada ley del Plan de Desarrollo), dedica parte de su articulado a reglamentar la construcción del Plan de Desarrollo de los entes territoriales, fundamentados en el programa de gobierno propuesto.

Surgen entonces los siguientes artículos: *“Artículo 1º.-Propósitos. La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo,...”*<sup>18</sup>.

*“Artículo 2º.-Ámbito de aplicación. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.”*<sup>19</sup>.

A partir del capítulo VIII de la citada ley (artículo 31 y siguientes), determina el procedimiento que abarca desde: el contenido del mismo, su alcance, las autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales; Integra y establece funciones a los consejos territoriales de planeación, determina su

---

<sup>17</sup> Extracto del Documento “El Proceso de Planificación en las Entidades Territoriales: El Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión.

<sup>18</sup> Ley 152 de 1994. Art. 1º

<sup>19</sup> Ley 152 de 1994. Art. 2º

elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación; hasta los informes de ejecución que debe presentar el correspondiente Gobernador o Alcalde; como se puede apreciar, el Legislador no omite detalle e integra de manera sistemática todo el procedimiento desde su inicio hasta el fin, que debe ser en términos normales, el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

Lo que sigue entonces es desplegar toda actividad y llevar a cabo sus ejecutorias por parte del mandatario, encaminadas a obtener su cumplimiento.

Pero como también es posible que se incumpla, desde la misma Constitución Política se advierte tal posibilidad y es desde ella que se estructuran normas tendientes a prever tal situación y buscar sanción para el Incumplido; así se desprende del artículo 40 superior, que prevé mecanismos de participación y en el numeral 4 consagra: *“Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”*<sup>20</sup>; o el 103 ya citado en precedencia y que tienen desarrollo legal como ya se dijo, primero en la ley 131 de 1994 y en otras posteriores que veremos a continuación.

## **8. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO - LA REVOCATORIA DEL MANDATO**

Se advirtió en el capítulo titulado “Desarrollo legal” de este mismo ensayo, que la ley 131 de 1994 que fue creada para desarrollar el artículo 259 superior, solo dedicaba 4 de sus artículos a tal propósito y los restantes 12, a establecer sanciones como consecuencia de un posible incumplimiento del Plan de Desarrollo y que tiene su primera manifestación en el ya citado artículo 2º: *“En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley.”*<sup>21</sup>.

En la sentencia C-011 de 1994 ya citada, en la que la Corte Constitucional revisa la constitucionalidad de esta norma, también se pronuncia sobre la revocatoria del mandato instituida en el artículo 40 superior,

---

<sup>20</sup> **Constitución Política de Colombia** de 1991, Art. 40, numeral 4.

<sup>21</sup> Ley 131 de 1994, Art. 2

dedicando extensas líneas a precisar el alcance de este mecanismo de participación ciudadana y quién está legitimado para aplicarlo; dice la Corte:

*“El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana”<sup>22</sup>.*

En esta misma norma se determina su procedencia al consagrar en el artículo 7°, los requisitos para su operación, luego de lo cual y en los artículos siguientes se ocupa del procedimiento para hacerla efectiva.

El Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que desarrolla y reglamenta los mecanismos de participación instituidos en la Carta, dentro de los que se cuenta la Revocatoria del Mandato y al respecto de este mecanismo expone en sus motivos lo siguiente:

*“El Constituyente de 1991 delegó en el legislador la regulación de este mecanismo de participación. En la Constitución no se definen, ni aún de manera general, las características de esta Institución.*

*La revocatoria del mandato es un derecho de participación que otorga al ciudadano común poder para remover de su cargo a un funcionario que no ha cumplido con sus responsabilidades sin necesidad de esperar hasta la siguiente elección.*

...

---

<sup>22</sup> Sentencia C-011 de 1994, Corte Constitucional M.P. Alejandro Martínez Caballero

*Existen tradicionalmente dos modalidades para realizar la revocatoria del mandato. En la primera de ellas, presentada la solicitud de revocatoria, se convoca a sana elección para que la ciudadanía decida si el mandato del funcionario debe o no ser revocado. En dicha consulta se remueve al funcionario de su cargo, debe señalarse una nueva fecha para elegir al sucesor. En esa elección puede participar cualquier persona que cumpla los requisitos legales y constitucionales para ella. Sin embarro, dado que en la actualidad el periodo de los gobernante y alcaldes es apenas de tres años, este procedimiento resultaba demasiado largo y dispendioso. También más costoso puesto que Implica la realización de dos elecciones.*

*En la segunda modalidad de revocatoria en una misma elección se decide si se revoca el mandato de un funcionario y simultáneamente se elige a su sucesor. En ese caso habrá de presentarse el candidato que participará en la contienda electoral. Esta ha sido la modalidad escogida en el proyecto de ley por ser la menos costosa, ofrecer más garantías de estabilidad y generar un Incentivo para que la propuesta de revocatoria sea seria.*

*Según el proyecto, en la contienda electoral para la revocatoria del mandato, sólo participarán, el funcionario cuyo mandato pretende revocar y el candidato señalado en la solicitud. Si hay varias solicitudes de revocatoria que cumplan los requisitos legales, participarán en la elección todos los candidatos así inscritos y quien reciba la mayor votación ejercerá el cargo por el resto del periodo.*

*No todo servidor público de elección popular puede ser sujeto a revocatoria del mandato. Dentro del espíritu constitucional sólo pueden serlo los gobernadores y alcaldes por ser elegidos por circunscripción uninominal y por ser mandatarios con una relación directa de cercanía con la comunidad.*

*La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa entre electores y elegido según la cual sólo quien ha participado en la elección de un funcionario tiene el poder para removerlo de su cargo. Esta relación es muy clara citando el funcionario ha sido elegido, en circunscripción uninominal. No ocurre lo mismo cuando se utiliza el sistema de listas en el cual el ciudadano vota por una de las personas que aparece en la lista sin que necesariamente desee hacerlo por otras de la misma lista. Por, esta razón, el proyecto prevé que la figura de la revocatoria no se aplique al mandato de los miembros que son elegidos por este sistema.*

...

*De acuerdo con lo previsto en el proyecto, presentada la solicitud de revocatoria, se le Informará, al funcionario para que éste decida si se somete a la elección o renuncia a su cargo. En el caso de renuncia, se convocará inmediatamente a elecciones, en las cuales podrán participar todos aquellos que cumplan con los requisitos legales y constitucionales, para elegir nuevo funcionario<sup>23</sup>.*

Luego de los trámites a que están sometidos este tipo de iniciativas del Gobierno en el Congreso de la República, es aprobada y empieza a regir a partir del 31 de Mayo, la ley 134 de 1994 que desarrolla los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los que se encuentra la Revocatoria del Mandato, que es definida en el artículo 6° así: *“Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”<sup>24</sup>*; Posteriormente en el título VII y desde el artículo 64 hasta el artículo 76 de la misma ley, tiene pleno desarrollo este mandamiento constitucional.

La Constitución del 91 crea las herramientas para la participación ciudadana, dentro de las que se encuentra como lo hemos visto, el voto programático y también entroniza la sanción para quien estando obligado a cumplirla no lo haga, o sea la revocatoria del mandato; le correspondió entonces al Congreso de la República desarrollarlos a través de la ley y al hacerlo se preocupa de que siendo posible su aplicación, no sea tan fácil como para que se preste para abusos y desafueros por parte de los contradictores del Mandatario; así se desprende de la exposición de motivos presentados por el Gobierno: *“...En el proyecto se establecen una serie de controles que evitarán su uso irresponsable e irracional. La revocatoria del mandato estimulará una mayor responsabilidad de quienes son elegidos, promover un mayor acercamiento de los colombianos a sus representantes y estimulará a los electores a mantener un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.*

...

*Dado que en municipios pequeños con muy poca población la revocatoria del mandato podría ser arbitrariamente usada por la guerrilla o por organizaciones criminales para remover de su cargo al alcalde honesto y responsable con el que no están de acuerdo, el proyecto establece aire la revocatoria del*

---

<sup>23</sup> Exposición de Motivos, Ley 134 de 1994, Gobierno Nacional, Ministro del Interior.

<sup>24</sup> Ley 134 de 1994. Art. 6

*mandato de alcaldes de capitales de departamento o de municipios cuyo censo electoral comprenda menos de 30.006 cédulas aptas para votar.*

*En el proyecto no se establecen causales para que, el mandato de un funcionario pueda ser revocado. El juicio que realizan los electores es sobre todo, juicio político no de carácter jurídico. El establecimiento de causales de tipo administrativo o penal obligaría al elector a tener un conocimiento especializado sobre cuestiones técnicas. Además, la experiencia de otros países ha demostrado que esta clase de causales provoca que los enemigos del elegido tengan que "inventar" un pretexto jurídico y, ha llevado a que se acuse al funcionario inocente de un delito cuando sólo razones eminentemente políticas motivan en verdad la revocatoria. Las causales, además, judicializan una controversia que debe efectuarse en el plano político.*

*La revocatoria del mandato sólo podrá intentarse transcurrido un año en el ejercicio del cargo. El funcionario debe tener tiempo para demostrar eficacia, responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Cuando por el resaltado de la votación no se revoque el mandato de un gobernador o alcalde, no podrá sostenerse de nuevo una revocatoria sino hasta pasados 6 meses. Este requisito busca evitar que mediante continuas solicitudes de revocatoria, los enemigos políticos de un gobernador o alcalde le impidan cumplir con su programa de gobierno.*

*La solicitud de revocatoria del mandato deberá hacerla un número de ciudadanos no menor al 50% de quienes participaron en la respectiva elección. Es esta la principal barrera contra el abuso de la revocatoria. De esta manera se garantiza que el procedimiento obedezca a razones de fondo y no al simple capricho de unos cuantos o de un grupo de enemigos. Además, asegura que exista una base fuerte para convocar una nueva elección. También, evita que coaliciones de grupos pequeños lleven a que toda una comunidad tenga que ocuparse de un asunto que interesa a unos pocos.*

...

*Para desestimular la proliferación de solicitudes de revocatoria, en el proyecto no se establece financiación ni facilidades de acceso a los medios de comunicación para los promotores. En el procedimiento de recolección de firmas para la solicitud de revocatoria del mandato se aplicarán en lo pertinente, las normas*

*generales del procedimiento regulado en el Título II de este proyecto de ley sobre los mecanismos de participación.”<sup>25</sup>.*

Sin embargo y a pesar de las previsiones ya advertidas, los resultados fueron nulos pues aunque se intentó aplicar este mecanismo en varios entes territoriales del País, no se logró su concreción por lo engorroso que resultó el trámite y por lo que se enfrentaban: por un lado los Ciudadanos de una localidad, sin poder ni recursos, y por el otro, un Mandatario en pleno ejercicio y con todas las posibilidades políticas y económicas para defenderse y contrarrestar el desarrollo de la medida.

El abogado Carlos Javier Velásquez en un artículo escrito el 7 de Febrero de 2000, para la revista de derecho de la Universidad del Norte y que fuera publicado en el número 13: 124-142, 2000, dijo:

*“El constituyente sometió el tema de la participación ciudadana al procedimiento especial de las leyes estatutarias. La ley 134 de 1995(sic), que regula el tema, no ha tenido un desarrollo efectivo como resultado de las dificultades en la propia ley, de tal forma que todo proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana debería iniciarse modificando los mecanismos existentes.*

*Los mecanismos de participación política plasmados en la constitución y reglamentados por las leyes 131 y 134 de 1994 no han tenido mayor aplicación y efectividad. Por el contrario, la experiencia demuestra que el ideal de participación democrática erigido como pilar fundamental de nuestro Estado Social de Derecho, reconocido con la Constitución del 91, no es más que un cúmulo de buenas intenciones. La participación, como valor fundante de nuestra democracia, como valor fundante de nuestra forma de ejercer la política orientada hacia el logro de una sociedad integral y armónicamente desarrollada, ha quedado hasta el momento aplazada. En este sentido, la conformación definitiva de un sentido de pertenencia y un ánimo nacional como consecuencia de la participación decidida de la ciudadanía para tomar parte y tener injerencia en los asuntos públicos que a todos afectan, ha encontrado más que impulsos e impulsores, grandes obstáculos en la legislación vigente y el andamiaje estatal, lo cual ha traído como consecuencia zozobra, incredulidad y apatía cada vez mayores de parte de la ciudadanía hacia el estado en todas sus formas.*

---

<sup>25</sup> Exposición de Motivos, Ley 134 de 1994, Gobierno Nacional, Ministro del Interior.



*Si bien es cierto que la dinámica social no se agota en la concreción de leyes para que la gente participe, por el contrario, más de las veces estas son un obstáculo deliberadamente impuesto para mantener al ciudadano común y corriente al margen de una real participación.*

*Nuestra escasa formación a todo nivel, y más concretamente aquella orientada hacia la formación de un ciudadano con destrezas políticas, hace necesario que a cambio de grandes dosis de libertad en nuestras relaciones diarias, deban ser proferidas leyes que pretendan controlar, encausar y ordenar el anhelo de una sociedad cimentada en una real convivencia. Importante es entonces que esas leyes puedan catalizadas y utilizadas, cuando así ellas lo permitan, por el común de los asociados sin ninguna clase de inconvenientes, y que de conformidad con su utilización las demandas y reivindicaciones ciudadanas encuentren eco y sean solucionadas por quien tenga la competencia para hacerlo”<sup>26</sup>.*

Esta situación propició la expedición de una nueva ley que reformara las leyes 131 y 134 de 1994 precisando algunos de sus artículos, dando origen entonces a la ley 741 de Mayo 31 de 2002.

Para entender mejor la reforma, miremos el siguiente paralelo entre normas anteriores y la nueva norma:

Ley 131 de 1994, Artículo 7°: *“La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. 2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”<sup>27</sup>.*

Ley 134 de 1994, Artículo 64: *“Revocatoria del mandato. Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total del votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la*

---

<sup>26</sup> Grupo Nuevas Visiones del Derecho – Semillero SCHOLLA. Análisis de los Proyectos de Acto Legislativo frente al Estado Social de Derecho en Colombia.

<sup>27</sup> Ley 131 de 1994. Art. 7

*revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente*<sup>28</sup>.

El artículo 1° de la ley 741 de 2002 modifica los artículos anteriores quedando el nuevo texto del siguiente tenor:

*ARTÍCULO 1o. Los artículos 7o. de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:*

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

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

*"2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido"*<sup>29</sup>.

Sucedo lo mismo con los artículos 11 de la ley 131 y 69 de la ley 134 de 1994; veamos:

Texto original de la Ley 131 de 1994: *"ARTÍCULO 11. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde"*<sup>30</sup>.

Artículo 69°, ley 134 de 1994: *"Aprobación de la revocatoria. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se*

---

<sup>28</sup> Ley 134 de 1994. Art. 64

<sup>29</sup> Ley 741 de 2002. Art. 1

<sup>30</sup> Ley 131 de 1994. Art. 11

*eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde*"<sup>31</sup>.

El texto del artículo 2° de la nueva ley que modifica los anteriores es el siguiente: "**ARTÍCULO 2o.** *Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario*"<sup>32</sup>.

De la lectura de la nueva norma se puede concluir que el Legislador quiso hacer menos exigente los requisitos para utilizar este mecanismo, ampliando la posibilidad de participación a todos los ciudadanos, entendiendo claro está, que serán los habitantes del respectivo ente territorial y disminuyendo el porcentaje de votos exigidos para solicitar la aplicación de la medida.

Sin embargo no fue suficiente esta reforma, pues sigue siendo inaplicable la revocatoria; así queda demostrado en los diferentes intentos en los que se han empeñado ciudadanos de distintos entes territoriales, sin poder alcanzar su propósito.

Según las estadísticas, se han intentado 124 iniciativas de revocatoria sin que hasta la fecha haya prosperado al menos una, por lo que sigue siendo inaplicable este mecanismo que desdice del espíritu de una democracia participativa como la contemplada en nuestra Constitución del 91.

## **9. NUEVO INTENTO DEL ESTADO POR EFECTIVIZAR LA REVOCATORIA DEL MANDATO COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

---

<sup>31</sup> Ley 134 de 1994, Art. 69.

<sup>32</sup> Ley 741 de 2002, Art. 2.

Esta frustración lleva al gobierno nacional en 2011, a buscar de fondo la causa y es por ello que se estructura a nivel nacional un estudio que liderado por Foro Nacional por Colombia en asocio con el ministerio del Interior e involucrando otras organizaciones como La Fundación Bioética y Biojurídica, La Federación Nacional de Acción Comunal y la Misión de Observación Electoral (MOE), instalan mesas de trabajo y realizan consultas en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, Pasto, Popayán, Quibdó, Arauca, Yopal, Villavicencio y Sincelejo, con el propósito de conocer la opinión de diferentes sectores de la ciudadanía sobre las debilidades y las potencialidades de la participación ciudadana, así como recoger sus propuestas para modificar la ley 134 de 1994, con el propósito de hacer mas viable la participación popular creando mejores condiciones para ejercer ese derecho.

Llama la atención que los problemas identificados son casi que los mismos advertidos en épocas anteriores y que dieron origen a otras reformas, por lo que será necesario insistir en el tema de apropiación de recursos económicos para gastos de publicidad y de financiación, amén de estructurar un sistema de incentivos que motive para éste y los demás mecanismos, la participación ciudadana.

En la segunda mitad del año anterior el gobierno presenta un proyecto de ley ambicioso, profundo, desarrollado sobre 4 ejes fundamentales, que identifica los mecanismos de participación directa inclusive el lobby o cabildeo, el control social, la rendición de cuentas, la participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular; el financiamiento; los instrumentos de promoción de la participación y las responsabilidades de las autoridades públicas y de la ciudadanía en ese campo; Al final, El proyecto contempla disposiciones relacionadas con las llamadas “alianzas para la prosperidad”, y el papel de la Contraloría General de la República.

En Diciembre de 2011 es aprobado por la Cámara de Representantes en primer debate y desde ya se advierten voces que reconocen un avance significativo en la búsqueda de la materialización de esa democracia participativa Constitucional por parte del Gobierno, aunque se presentan Críticos que consideran que este proyecto se puede mejorar.

El tratadista Fabio E. Velásquez Carrillo opina entre otras cosas lo siguiente:

“ ...

*“Hay que aplaudir la voluntad del Gobierno de mejorar el marco legal de la participación vigente (Ley 134 de 1994), sobre todo en dos aspectos: su ineficacia para facilitar el uso de mecanismos como la revocatoria del mandato, la consulta popular y el cabildo abierto, para citar algunos ejemplos, y su reducido alcance al no cobijar el alto número de espacios deliberativos (los consejos de planeación, de cultura, de juventud, etc.) creados posteriormente por más de cincuenta leyes, la mayoría de ellas ordinarias.*

*El proyecto contiene elementos positivos, como la inclusión de un capítulo sobre control social y rendición de cuentas, la creación del Consejo Nacional de Participación, y la inclusión de algunos mecanismos novedosos, aunque discutibles, sobre participación ciudadana en corporaciones públicas. Sin embargo, presenta algunas deficiencias que, de no subsanarse, impedirán que este estatuto resuelva aquellos problemas sobre los cuales existe un amplio consenso y que fueron claramente detectados por los participantes en la consulta arriba mencionada.*

*Cabe señalar tres: en primer lugar, la nueva ley no busca derogar la 134 de 1994, sino aquellas disposiciones que le sean contrarias. Este es un error de entrada. Necesitamos una nueva ley estatutaria de participación que sirva como referente de normas posteriores, tanto nacionales como territoriales. Aprobar una nueva ley, sosteniendo la vigencia de la Ley 134, generaría una inmensa confusión, pues la ciudadanía no tendría un referente único para el ejercicio de ese derecho fundamental.*

*En segundo lugar, el proyecto no resuelve el principal problema de la participación en el país: la dispersión de normas y espacios que operan principalmente en el nivel local (más de cuarenta); por el contrario, crea nuevas instancias (las alianzas para la prosperidad, por ejemplo) y nuevos mecanismos (la participación en las corporaciones públicas), que terminan enviando una señal equivocada al ciudadano: la nueva ley, en lugar de articular los espacios existentes, bajo un principio de economía de instituciones y de reglas, incrementa la oferta participativa generando aún mayor confusión. Desde el año pasado hemos venido planteando la necesidad de crear el Sistema Nacional de Participación, dispositivo que puede ser muy útil para propiciar el encuentro entre los actores de la participación y facilitar el diseño de políticas públicas para su promoción y fortalecimiento.*

*Finalmente, el proyecto omite referencia a una condición esencial para el ejercicio de la participación: el fortalecimiento de la sociedad civil a través de procesos de formación y acompañamiento, de la entrega de información oportuna y amigable, y de protección, sobre todo en aquellas zonas donde participar constituye un riesgo para las personas.*

*La propuesta de derogar la ley 134 de 1994, de crear el Sistema Nacional de Participación y de incluir un capítulo sobre fortalecimiento de la sociedad civil, puede resolver algunas deficiencias del proyecto -no son las únicas- y evitar así frustraciones ciudadanas que pueden repercutir negativamente en el ejercicio de la participación”<sup>33</sup>.*

## **10. CONCLUSION**

El país está a la espera del resultado definitivo de este nuevo proyecto de ley que a pesar de las críticas, se erige como el más completo instrumento hasta ahora concebido, que le permitirá a la ciudadanía ejercer un efectivo control político sobre sus gobernantes y las promesas realizadas en campaña, ya no solo a gobernadores y alcaldes sino también a todos los funcionarios de elección popular como congresistas, diputados y concejales que deberán hacerlo a través de sus voceros de bancada.

## **11. BIBLIOGRAFIA**

Semanario Virtual Caja de Herramientas Edición N° 00291 - Semana del 17 al 23 de Febrero de 2012.

El Tiempo.Com. El nuevo estatuto de la participación por Fabio Velásquez. 24 de Febrero de 2012.

Proyecto de ley 58 de 2000 Senado; 219 de 2001 Cámara.

Sentencia C-179-02 Corte Constitucional.

Acto Legislativo 1 de 1986, modificatorio del artículo 171 de la Constitución política de Colombia de 1886.

Ley 78 de 1986.

Ley 49 de 1987.

El voto Programático, el nuevo poder del Ciudadano; Carlos Holmes y José Renán Trujillo García. Ed. Oveja Negra; Bogotá 1994.

---

<sup>33</sup> “Corporación Viva la Ciudadanía & NBSP”; edición # 00291 - semana del 17 al 23 de febrero de 2012

Constitución Política de Colombia de 1991.

Democracia Participativa = el resurgimiento del populismo; Joseph F. Zimmerman. Ed. Limusa; 1992.

Gobierno del Pueblo: Opción para un nuevo siglo; Gerardo E. Martínez. Ediciones Universal; 1997.

Tiempos de Reflexión – Democracia Participativa en Colombia.  
[www.angelfire.com/tn/tiempos/mundo/texto47.htm](http://www.angelfire.com/tn/tiempos/mundo/texto47.htm)

Sentencia C-011 de 1994. Corte Constitucional. M.P Alejandro Martínez Caballero.

Ley 131 de 1994 y la exposición de motivos.

El proceso de planificación en las Entidades territoriales: El plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión. Departamento Nacional de Planeación. 2008-2011.

Ley 152 de 1994.

Ley 134 de 1994 y la exposición de motivos.

Análisis de los proyectos de acto legislativo frente al Estado Social de Derecho en Colombia. Semillero Scholla. Grupo nuevas visiones del derecho.

Ley 741 de 2002.

Revista Semana edición No.00291.