

**EFFECTOS POLÍTICOS DE LA LEY 741 DE 2002 CON RESPECTO A LA
REVOCATORIA DEL MANDATO**

**DRA. ALEXANDRA MILENA CHAVES GUERRERO
DR. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ SANTIUSTY**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PASTO
2009**

**EFFECTOS POLÍTICOS DE LA LEY 741 DE 2002 CON RESPECTO A LA
REVOCATORIA DEL MANDATO**

**DRA. ALEXANDRA MILENA CHAVES GUERRERO
DR. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ SANTIUSTY**

**TRABAJO DE INVESTIGACION
Para optar al título de especialista en Derecho Administrativo**

**Doctor: ARMANDO BENAVIDES CARDENAS
Asesor**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
PASTO
2009**

**“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado
Son responsabilidad exclusiva de los autores”**

**Artículo Primero del Acuerdo No. 324 de Octubre 11 de 1966, emanado del
Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.**

NOTA DE ACEPTACION

**DOCTOR: JAVIER ALBERTO PEÑARANDA
JURADO**

**DOCTORA: MARIA DEL PILAR FAJARDO
JURADO**

San Juan de Pasto, Noviembre 20 de 2008

TABLA DE CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCION	14
1. DOCTRINAS APLICADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL	16
1.1 SOBERANÍA POPULAR	16
1.2 REVOCATORIA DEL MANDATO	17
1.3 VOTO PROGRAMÁTICO	18
1.4 MANDATO IMPERATIVO	19
2. EVOLUCIÓN NORMATIVA	21
2.1 REGLAMENTACIÓN DEL VOTO PROGRAMÁTICO Y LA REVOCATORIA DEL MANDATO	21
2.2 TITULARES DEL DERECHO POLÍTICO DE REVOCAR EL MANDATO	22
2.3 REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA A HACER EFECTIVO EL DERECHO POLÍTICO DE REVOCAR EL MANDATO	24
2.4 MODIFICACIONES NORMATIVAS	26
2.5 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS LEY 741 DE 2002	27
2.6 EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 58/00 SENADO; 219/01 CÁMARA	29
2.6.1 EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY NO. 58 DEL 2000.	29
2.6.2 EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2° DE LA LEY 58 DEL 2000	32
3. PROCEDIMIENTO DE REVOCATORIA DEL MANDATO ANTES Y DESPUÉS DE LA VIGENCIA DE LA LEY 741 DE 2002	35
3.1 PROCEDIMIENTO ANTERIOR A LA REVOCATORIA DEL MANDATO	35
3.2 PROCEDIMIENTO VIGENTE Y ASPECTOS GENERALES	35
A. SOLICITUD	35
B. NATURALEZA DE LA CERTIFICACIÓN	36
C. QUIENES PUEDEN PARTICIPAR	37
D. CONVOCATORIA	37
E. DIVULGACIÓN Y PROMOCIÓN	38
F. CAMPAÑA	38
G. APROBACIÓN	38
H. RESULTADO	38
I. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS Y REMOCIÓN DEL CARGO	38
J. CONVOCATORIA NUEVAS ELECCIONES	38
K. NUEVAS ELECCIONES	39
L. SOLICITUD DE COPIAS DE FORMULARIOS DE SUSCRIPCIÓN DE APOYO	39

4. TRABAJO DE CAMPO	40
4.1 ESTADÍSTICAS DE LA INVESTIGACIÓN	40
4.2 ANÁLISIS ESTADÍSTICO	48
5. RECOMENDACIONES	52
6. CONCLUSIONES	54
7. BIBLIOGRAFÍA	55

LISTA DE CUADROS

	PAG.
1. CUADRO 1: ABSTENCIÓN REVOCATORIA 1996	40
2. CUADRO 2: ABSTENCIÓN REVOCATORIO 1999	42
3. CUADRO 3: ABSTENCIÓN REVOCATORIA 2003	45
4. CUADRO 4: ABSTENCIÓN REVOCATORIA 2005	46

LISTA DE FIGURAS

	PAG.
1. FIGURA 1: ABSTENCIÓN REVOCATORIA 1996	41
2. FIGURA 2: ABSTENCIÓN REVOCATORIO 1999	43
3. FIGURA 3: ABSTENCIÓN REVOCATORIA 2005	47

RESUMEN

En razón a la importancia de la democracia participativa, realizamos este trabajo con el fin de ocuparnos de la evolución constitucional, legal y jurisprudencial del mecanismo de participación ciudadana llamado revocatoria del mandato, para cuyo efecto procederemos al análisis de las leyes 131 y 134 de 1994, para entrar a estudiar los efectos políticos de la nueva ley 741 de 2002, que las reforma.

La mencionadas leyes de carácter estatutario son de gran importancia en materia de la revocatoria del mandato: La ley 131 de 1994 fue prevista por el legislador con el fin de reglamentar el ejercicio del voto programático y la revocatoria del mandato, y posteriormente la ley 134 del mismo año, con la cual se regularon los diferentes mecanismos de participación ciudadana. Refiere dicha normatividad (ley 131 de 1994), que la revocatoria del mandato, es un mecanismo de participación ciudadana que procedía por el incumplimiento del programa de gobierno. La ley 134 de 1994, por su parte, se refirió a la revocatoria del mandato como un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Posteriormente, la Corte Constitucional modificó dicha normatividad con la Ley 741 de 2002, en razón que los requisitos establecidos en las leyes 131 y 134 de 1994 resultaban ser demasiado exigentes para lograr la revocatoria del un mandatario, sea este alcalde o gobernador, resultando ser un derecho político en la práctica inoperante.

Teniendo claro ese cambio legislativo, nuestro trabajo de investigación pretende examinar los efectos políticos de la nueva ley 741 de 2002, analizando los resultados prácticos obtenidos con la disminución de los requisitos para acceder a una revocatoria del mandato.

ABSTRACT

In reason to the importance of the participatory democracy, we carry out this work with the purpose of being in charge of the constitutional, legal evolution and jurisprudencial of the mechanism of abrogative participation civic call of the command for whose effect will proceed to the analysis of the laws 131 and 134 of 1994, to enter to study the political effects of the new law 741 of 2002 that the reformation.

The mentioned statutory laws of character are of great importance as regards the abrogative of the command: The law 131 of 1994 were foreseen by the legislator with the purpose of regulating the exercise of the programmatic vote and the abrogative of the command, and later on the law 134 of the same year, with which the different mechanisms of civic participation were regulated. He refers this normatividad (law 131 of 1994) that the abrogative of the command, is a mechanism of civic participation that proceeded for the nonfulfillment of government's program. The law 134 of 1994, on the other hand, he/she referred to the abrogative of the command like a political right by means of which the citizens give had finished the command that you/they have conferred a governor or a mayor.

Later on, the Constitutional Court modifies this normatividad with the Law 741 of 2002, in reason that the requirements settled down in the laws 131 and 134 of 1994 were to be too demanding to achieve the abrogative of the a leader, be this mayor or governor, turning out to be a political right in the inoperative practice.

Having clear that legislative change, our investigation work seeks to examine the political effects of the new law 741 of 2002, analyzing the practical results obtained with the decrease of the requirements to consent to an abrogative of the command.

GLOSARIO

ALCALDE: Es el jefe de la administración local, elegido para un período de cuatro años, sin que sea factible su reelección para el período siguiente. Para ser elegido alcalde 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 su inscripción como candidato o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: es el régimen que da aplicación al principio de la representación, esto es, aquel en el cual los gobernantes, son elegidos por el pueblo, mediante sufragio universal, y por este hecho se convierten en representantes suyos; se entiende que es, entonces, en nombre del pueblo que toman sus decisiones.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: consiste en la ampliación de los espacios democráticos, para darle al pueblo la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afectan a la comunidad. Dicha participación tiene lugar mediante procedimientos de democracia directa como la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto, revocatoria del mandato y el voto programático.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO: El estado que se configura genéticamente para servir como instrumento a la garantía y realización de los derechos constitucionalmente protegido y se construye bajo la aspiración de proteger y respetar a la persona humana; otros lo definen como la organización estatal que se propone otorgar a la población no solo los derechos humanos catalogados como de la primera generación, es decir, las libertades públicas que imponen a la generalidad de los habitantes un deber de abstención y al Estado una obligación de mera tutela. También reconoce los derechos humanos que han sido clasificados como de la segunda generación, todos los cuales tiene en común que implican prestaciones positivas de naturaleza económica a cargo del Estado, entre ellos cabe mencionar la asistencia pública, la educación, el acceso a la vivienda, la recreación, etc.

GOBERNADOR: Es el jefe de la administración departamental, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para los asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Es elegido popularmente para un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata.

PODER POLÍTICO: El poder del Estado es un poder político, pues es un poder de arbitraje, es un poder que no es patrimonial y es un poder cuya obediencia está asegurada por sanciones impuestas al individuo y no a sus bienes.

PRINCIPIO DE LA MAYORÍA SIMPLE: Consideramos sobre este instituto traer a colación el salvamento de voto que se dio en la Sentencia C-180 de 1994, así: La Constitución define al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado en forma... democrática... y la regla de la democracia acogida por la Carta fundamental, es el principio de la mayoría simple (CP. arts. 146 y 148). Es cierto que la Constitución puede excepcionar el principio de mayoría simple y efectivamente lo hace en varias ocasiones. Sin embargo, cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. En sentencia C-013 de 1993 la Corte Constitucional señaló: "La Constitución se fundamenta en una democracia basada en el juego de las mayorías y sólo incorpora excepcionalmente el sistema de mayoría cualificada"

Es cierto que la Constitución puede excepcionar el principio de mayoría simple y efectivamente lo hace en varias ocasiones: así, para la aprobación de las leyes orgánicas y estatutarias (CP art. 151 y 153), exige mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras; igual mayoría se requiere para la aprobación en segundo periodo de una reforma constitucional por el Congreso (CP art. 375) o para que ese cuerpo representativo convoque una Asamblea Constituyente que deberá ser aprobada cuando menos por una tercera parte del censo electoral (CP art. 376); para la concesión de indultos o amnistías para delitos políticos, la Constitución exige una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara (CP. art. 150 ord. 17); también para la elección de Presidente en primera vuelta la Constitución exige mayoría absoluta (CP. art. 190).

En la obra Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, el autor doctor Vladimiro Naranjo Mesa, dice que el sistema mayoritario, es aquel en que el candidato que obtiene mayor número de votos resulta elegido, los que le siguen son derrotados.

REVOCATORIA DEL MANDATO: Consiste en la posibilidad que se le da al pueblo, en ciertas circunstancias y con el lleno de ciertos requisitos, de revocar el mandato de los elegidos, generalmente autoridades seccionales o locales. Dicha institución está consagrada en la Carta Política Colombiana en los artículos 40 num. 4, 103 y 133. Es una consecuencia de la consagración de la soberanía popular, cuyo objeto es hacer efectiva la responsabilidad política del elegido frente a sus electores.

SUFRAGIO UNIVERSAL: Posibilidad que tiene todo ciudadano, por el solo hecho de serlo, de participar con su voto en los procesos electorales. Para el caso que nos ocupa se trata de elecciones para proveer otros cargos unipersonales. Jurídicamente el sufragio universal es aquel en el cual no existe ninguna restricción por causa de fortuna o de capacidad intelectual; pero ello no significa

que todas las personas gocen del derecho al voto, pues se han impuesto ciertas limitaciones a su ejercicio, por razones de sexo, edad, de indignidad, de raza de profesión, de nacimiento etc.

VOTO PROGRAMÁTICO: Consiste en que los candidatos a cargos de elección popular, deben registrar al momento de su inscripción su respectivo programa, el cual, de no ser cumplido a juicio de los electores, trae como consecuencia la posibilidad de revocar su mandato. En Colombia está consagrado para el caso de los gobernadores y los alcaldes (art. 259).

En sentencia C-179 de 2002 la Corte Constitucional al referirse al tema 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.

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta la importancia de la democracia participativa en la nueva realidad colombiana, es menester ocuparnos de la evolución constitucional, legal y jurisprudencial del mecanismo de participación ciudadana llamado revocatoria del mandato, con el análisis correspondiente de las leyes 131 y 134 de 1994 y los efectos políticos de la ley 741 de 2002, la cual reforma y adiciona las dos anteriores.

La 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 Política, que textualmente reza “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: entre otros 4. Revocar el mandato de los elegidos (...)”.

En nuestro medio el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del mandatario (alcalde o gobernador) y luego desaparecer 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 sin que el ciudadano se desentienda de su elección.

Por lo que precede se debe entender el contenido y alcance de la ley 741 de 2002, por la cual se reformaron las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático, como quiera que la legislación para ese entonces contenía una restricción que establecía una excepción no prevista por el constituyente y contraria a lo expresamente dispuesto por las norma superiores, y esta es la razón de ser de la ley 741 de 2002.

Ahora bien, en desarrollo de la facultad de reglamentar el ejercicio del voto programático y la revocatoria del mandato, el Congreso Nacional expidió inicialmente la Ley 131 de 1994 "por el cual se reglamenta el voto programático", y posteriormente la 134 del mismo año, "por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana", ambas de naturaleza estatutaria. En la primera, definió que se entendía por voto programático “el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.” Y en cuanto a la revocatoria del mandato, la misma ley estableció que era también un mecanismo de participación ciudadana que procedía “por el incumplimiento del programa de gobierno.” La ley 134 de 1994, por su parte, se refirió a la revocatoria del mandato como “un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido

a un gobernador o a un alcalde. Posteriormente, la Ley 741 de 2002, de naturaleza estatutaria, previa la declaratoria de la exequibilidad emitida por la Corte Constitucional, modificó la legislación anterior (Leyes 131 y 134 de 1994). Uno de las razones que justificaron esta nueva normatividad fue que los requisitos vigentes resultaban ser demasiado exigentes para lograr la revocatoria del un mandatario, sea este alcalde o gobernador, resultando ser un derecho político en la práctica inoperante. De suerte que, la normatividad estudiada introdujo dos modificaciones a la legislación vigente a la fecha del debate. En primer lugar, se propuso reducir el presupuesto básico de la revocatoria del mandato, que en su momento consistía en que el número de votantes que participasen en la jornada-votación no fuera inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió al mandatario respectivo, número que en lo sucesivo sería tan solo el 55% de la votación válida registrada tal día. Además, reduce la mayoría exigida para aprobar la revocatoria, que era del 60% de los ciudadanos que participasen en la votación respectiva y que en lo sucesivo sería la mitad mas uno, es decir la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos que participen en la jornada.

En punto de la titularidad del ejercicio de este derecho político de revocar el mandato, la jurisprudencia señalaba que solamente tenían esa facultad los ciudadanos que hubieran participado en la elección del mandatario, y puso de presente que tal mecanismo de participación ciudadana sólo procedía, por expreso mandato constitucional, respecto de los alcaldes y gobernadores. No obstante, La Corte estimó oportuno modificar la jurisprudencia contenida en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 del mismo año, relativa a la titularidad del derecho de revocar el mandato de los alcaldes y gobernadores. Dijo que si bien es cierto que el artículo 259 superior enuncia que “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”, precepto con base en el cual esa Corporación anteriormente entendió que sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato y por lo tanto sólo a ellos competía revocarlo, esta interpretación, a juicio de la Corte, resulta ser aislada y descontextualizada del resto de la Carta, y por ello llevaba a sacrificar desproporcionadamente el principio de la democracia participativa que fundamenta el modelo político adoptado por el constituyente.

1. DOCTRINAS APLICADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Sobre este punto en estudio, es relevante señalar que al hacer el examen de constitucionalidad al proyecto de ley por medio del cual se pretendió como en efecto se hizo, la reforma de las leyes 131 y 134 de 1994, la Corte Constitucional puso en evidencia el nexo inescindible entre nociones como soberanía popular, mandato imperativo, voto programático y revocatoria del mandato, doctrinas que se explican en este documento investigativo de la siguiente manera:

1.1 Soberanía Popular

En sentencia C-179 de 2002, del 12 de marzo de 2002, con ponencia del magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA, la Corte Constitucional dijo:

“En efecto, 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.

Los 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 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. Las consecuencias de la adopción de uno u otro modelo son evidentes al comparar los textos de las constituciones. En este sentido la Constitución de 1886 era coherente con la concepción de soberanía que adoptaba, cuando en su artículo 2° afirmaba: *“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.”* Y luego los artículos 105 y 179 añadían: *“Los individuos de una y otra cámara representan a la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.”* (Artículo 105). Y, *“El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo.”* (Artículo 179)

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

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. Por eso el artículo 3° superior, tras señalar que la soberanía radica en el pueblo, añade que *“El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”*. Así, como antes se dijo, nuestra Constitución no sólo acogió un concepto de soberanía popular, sino que consagró además una forma combinada de democracia directa y representativa. Para el ejercicio directo de la soberanía previó los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos algunos específicos encaminados a permitir el control político directo sobre el poder público como lo es la revocatoria del mandato.

La doctrina sobre este tema, en voces del doctor Vladimiro Naranjo Mesa y haciendo referencia al artículo 133 constitucional dijo:

“En este mismo artículo se reafirma el principio de la soberanía popular, al señalar expresamente la responsabilidad del elegido frente a sus electores: “el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

1.2 Revocatoria del Mandato

En sentencia C-179 de 2002, del 12 de marzo de 2002, MP. MARCO GERARDO MONROY CABRA, la Corte Constitucional dijo: La revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Carta. Sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano tiene la posibilidad inmediata de manifestarse a través del voto para rechazar la

gestión ineficiente de la autoridad política local. Obviamente, la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático, delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía.

En la obra Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, su autor Vladimiro Naranjo Mesa dijo:

“la revocatoria del mandato es una consecuencia de la consagración de la soberanía popular, cuyo objeto es hacer efectiva la responsabilidad política del elegido frente a sus electores”.

1.3 Voto programático

En sentencia C-179 de 2002, del 12 de marzo de 2002, con ponencia del magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA, la Corte Constitucional dijo:

El voto programático se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante. La revocatoria no es ni puede llegar a ser simplemente el medio para anticipar las elecciones, propuesto por los opositores del mandatario. Quiso el constituyente que se gobernara para alcanzar ciertas metas y que los mandatarios locales fueran responsables de toda la dinámica colectiva que permitiera lograrlas dentro de la división política territorial a su cargo, e instituyó para ello el mecanismo de la revocatoria como medio de control de esta responsabilidad. Carente de su objetivo constitucional relativo a la efectiva realización de la propuesta política que sacó avante la candidatura del alcalde o gobernador, se desvirtúa por completo y pierde legitimidad.

Ahora bien, dado 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, continua como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a través del mecanismo de la revocatoria. 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. Un argumento importante en pro de la tesis que aboga por el derecho universal de los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral a participar en la jornada de revocatoria, se encuentra en lo que dispone el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, norma que reza así:

“Artículo 65. Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”.

Nótese que esta norma de carácter estatutario, que no ha sido objeto de reforma, determina que las razones que fundamentan el mecanismo de revocatoria del mandato se refieren a la *“insatisfacción general de la ciudadanía”* y no a la de los electores del mandatario, luego resulta, dice la Corte, en completa armonía con la nueva posición jurisprudencial.

El Ex magistrado de la Corte Constitucional en su libro *“Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”*, haciendo referencia a este punto, anotó:

“El voto programático consiste en que los candidatos a cargos de elección popular, deben registrar al momento de su inscripción su respectivo programa, el cual, de no ser cumplido a juicio de los electores, trae como consecuencia la posibilidad de revocar su mandato. En Colombia está consagrado para el caso de los gobernadores y los alcaldes (art. 259 C.N.)”

1.4 Mandato imperativo

El tratadista Vladimiro Naranjo Mesa, en su obra *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, sobre este punto escribió:

“El mandato resultante del principio de la soberanía nacional es, pues, un mandato representativo, lo cual implica que una vez conferido no puede revocarse, contrariamente a la concepción del mandato en derecho privado, en el cual el mandato es imperativo, esto es que en caso de ser desatendida la instrucción del mandante puede ser revocado”.

En la revista *Ordenamiento Territorial* de la Universidad Nacional de Colombia, el profesor William J. Jiménez, al respecto dijo:

“En el caso colombiano, hay que decir que la revocatoria del mandato solo se aplica para los primeros cargos de gobierno de los niveles municipal y departamental (alcaldes y gobernadores), no se aplica a los concejales, diputados y congresistas que, como representantes políticos, siguen manteniendo intacto el principio del mandato ni imperativo.”

Por otra parte, consideramos relevante hacer referencia al principio de mayoría simple, como quiera que su vulneración fue advertida por el salvamento de voto que se dio en la Sentencia C-180 de 1994. En aquella oportunidad los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, se

apartaron de la decisión mayoritaria que tomó la Corte Constitucional, al declarar exequible la exigencia establecida en el artículo 69 del proyecto revisado, según la cual es necesario que haya una mayoría calificada del 60% de los votos emitidos para que opere la revocatoria de alcaldes y gobernadores, y lo hicieron en los siguientes términos:

“Consideramos que la Constitución define al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado en forma... democrática... y la regla de la democracia acogida por la Carta fundamental, es el principio de la mayoría simple (CP. arts. 146 y 148). Es cierto que la Constitución puede excepcionar el principio de mayoría simple y efectivamente lo hace en varias ocasiones. Sin embargo, cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 69 no se contenta con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos, sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato.”

2. EVOLUCION NORMATIVA

La base de este estudio es la Sentencia C-179 de 2002 proferida por la Honorable Corte Constitucional.

En esta providencia la Corte trae a exposición los artículos 259 de la constitución que dispone: *“quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”* y que *“la ley reglamentará el ejercicio del voto programático”*. De su parte, anota que el artículo 40 superior, dentro de los derechos de participación política que reconoce a los ciudadanos, enumera el de *“revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”*, y el 103 del mismo ordenamiento superior enlista la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación ciudadana.

2.1 Reglamentación del voto programático y la revocatoria del mandato

En desarrollo de esta facultad, el Congreso de la República expidió inicialmente dos leyes estatutarias: la primera, la Ley 131 de 1994 "por el cual se reglamenta el voto programático", y la segunda la Ley 134 de 1994, "por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana".

La ley 131 de 1994, en su artículo 1°, definió el voto programático, como *“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.”* Y en su artículo 2° se define a la revocatoria del mandato, como un mecanismo de participación ciudadana que procedía por el incumplimiento del programa de gobierno.

La ley 134 de 1994, en su artículo 6°, se refirió a la revocatoria del mandato como un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Ahora bien, La H. Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias (Leyes 131 y 134 de 1994) puso en evidencia el nexo inescindible que existe entre las nociones de soberanía popular, mandato imperativo, voto programático y revocatoria del mandato. Esta relación fue explicada de la siguiente manera:

En sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero, dijo:

“De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se

desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa “Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones - como en la democracia representativa -, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido - propio de la democracia participativa -. El ciudadano no se desentiende de su elección.”

Y en sentencia posterior la C-180 de 1994, la Corte añadió:

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

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

2.2. TITULARES DEL DERECHO POLÍTICO DE REVOCAR EL MANDATO

Con respecto a este tema la **Sentencia C-011 de 1994**, señaló que quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, como quiera que el mandato es una relación de confianza basada 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.

El artículo 259 constitucional establece que quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse. Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos, y nadie más, quienes eligieron. De suerte que son ellos, y no el conjunto del electorado, quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes

eligieron. Lo anterior no aplica en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre.

En punto de evolución jurisprudencial, la Corte Constitucional en Sentencia **C-179 de 2002**, consideró oportuno modificar la jurisprudencia anterior, relativa a la titularidad del derecho de revocar el mandato de los alcaldes y gobernadores, haciendo el siguiente razonamiento:

El artículo 259 constitucional dispone que *“quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”*, precepto con base en el cual esa Alta Corporación entendió que sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato y por lo tanto sólo a ellos competía revocarlo, esta interpretación, a juicio actual de la Corte, resultaba ser aislada y descontextualizada del resto de la Carta, y por ello llevó a sacrificar desproporcionadamente el principio de la democracia participativa que fundamenta el modelo político adoptado por el constituyente.

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

Dicha restricción, dice la Corte, desconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar específicamente en el control político. La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores que permite la Carta, es por excelencia el mecanismo más idóneo para el ejercicio de este control, y no existe en la Constitución ninguna norma que lo supedite al ejercicio previo del sufragio. El mencionado artículo 259 no es una norma específica que se refiera a esta forma de control político, es decir a la revocatoria del mandato, sino que tiene por objeto definir en qué consiste el voto programático y los deberes que impone al elegido, sin que de su texto disponga la restricción antes introducida por la jurisprudencia, como puede apreciarse:

“ARTICULO 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”.*

Evidentemente, la restricción del derecho a participar en la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, no emana directamente de la norma transcrita, sino que es una inferencia que de ella se hizo sin consultar el espíritu general de la Constitución explícito en otras normas superiores, especialmente en el artículo 40 ya comentado y en el 103 según pasa a exponerse: El artículo 103 constitucional, al enumerar los distintos mecanismos de participación democrática distingue claramente entre el voto y la revocatoria del mandato, por lo cual no es posible fundir en un solo concepto inescindible ambas nociones. Si bien es cierto que la revocatoria como mecanismo de control supone el concepto de voto por programas de gobierno, esta relación no puede llegar hasta el extremo de considerar que los ciudadanos que se abstuvieron de participar en la elección de un mandatario local quedan excluidos del ejercicio de la más importante forma de control político prevista para el nivel departamental y municipal.

La anterior interpretación va en contra de la tendencia expansiva de la democracia participativa, según el cual el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, buscando así la maximización progresiva de los mecanismos al alcance de los ciudadanos, dispuestos por el constituyente para el acceso al poder político, para su ejercicio y su control, así como para la toma de decisiones.

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

2.3. REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO POLÍTICO DE REVOCAR EL MANDATO A LOS ALCALDES Y GOBERNADORES.

Los artículos 7° y 11° de la ley 131 de 1994 que más adelante fueron modificados por el Ley 741 de 2002, eran del siguiente tenor:

“ARTICULO 7o. 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 mandatario.

“2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos

válidos emitidos. **“PARAGRAFO.** La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.”

“ARTICULO 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.”

Por su parte, los artículos 64 y 69 de la Ley 134 de 1994 disponían:

“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 el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.

“La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

“Parágrafo. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.”

“Artículo 69. 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 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.”

Como puede apreciarse, estas disposiciones prescriben de igual manera que para que proceda la revocatoria del mandato de alcaldes o gobernadores deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a. Que haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.
- b. Que se presente ante la Registraduría Nacional una solicitud escrita de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante memorial suscrito por los ciudadanos que sufragaron en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.
- c. Certificación expedida por la Registraduría de la respectiva entidad territorial, la cual debe producirse en un lapso no mayor de treinta días, relativa al hecho de que las cédulas de los ciudadanos que firmaron el respectivo memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, corresponden a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.
- d. Únicamente pueden sufragar en la jornada convocada para pronunciamiento popular para revocatoria, quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.
- e. La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando sea aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario.

Ahora bien, el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, añade un requisito no contemplado en el artículo 7° de la Ley 131 del mismo año, cual es el de cumplir previamente con los requisitos exigidos por aquella Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas. Estos requisitos son los prescritos por los artículos 10 a 15 de la referida Ley 134 de 1994, que en lo que resulte pertinente resultan aplicables a la solicitud de revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores.

2.4. MODIFICACIONES NORMATIVAS

Las modificaciones que se introdujeron fueron las siguientes:

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

que obtuvo el elegido. Anteriormente se exigía que fuera suscrito por tales ciudadanos en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos. Como puede apreciarse, el nuevo requisito de la ley estatutaria es menos exigente que el anterior.

b. La revocatoria del mandato será procedente al ser aprobada en el pronunciamiento popular respectivo por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Obsérvese que se redujo el número de votos exigidos para aprobar la revocatoria (antes el 60% de los votos de los ciudadanos que participan en la jornada, ahora la mitad más uno de dichos votos) y también el número mínimo de sufragios que deben producirse como base para que proceda la revocatoria (antes el 60 % de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, ahora el 55% de la votación **válida** registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario).

c. El ley estatutaria eliminó la mención del previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 134 de 1994 para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas.

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

2.5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY 741 DE 2002

En la exposición de motivos, el parlamentario senador autor de la nueva legislación afirmó:

“El derecho ciudadano de la revocatoria del mandato de Alcaldes y Gobernadores establecido por la Constitución Política de 1991, se ha quedado en la práctica en letra muerta. De cerca de 80 intentos de revocatoria, solo cinco han llegado a la etapa de pronunciamiento popular, y ninguno ha prosperado.¹ Esto sugiere y así lo han sostenido varios analistas y políticos experimentados, que las exigencias de la ley no son realistas. Establecer que la revocatoria procede sólo si esta es aprobada por mínimo el 60% de los votos, rompe el principio de la mayoría simple, que debe ser exigida cuando la Constitución no impone uno mayor.”²

En el mismo sentido, la ponencia para primer debate estimó que era menester reducir las exigencias legales para la procedencia de la revocatoria del mandato:

¹ Dato extraído del periódico El Tiempo, abril 12 de 1999, pág. 15 A.

² José Renán Trujillo García. Exposición de motivos al proyecto de ley número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso Número 325 del 16 de agosto de 2000.

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

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

“Por ello consideramos que la posibilidad de iniciar un procedimiento de revocatoria debe estar avalada por un número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el elegido y no del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección.”³

Estos mismos argumentos fueron luego reiterados en las etapas posteriores del debate parlamentario, haciendo ver cómo la importancia del proyecto radicaba en “la materialización de una norma constitucional que en el momento es ineficaz como mecanismo de participación ciudadana.”⁴

No obstante lo anterior, del examen de los antecedentes parlamentarios del proyecto, permite concluir que la intención legislativa original sí era permitir de manera expresa la posibilidad de participar en el pronunciamiento para revocatoria a todos los ciudadanos de la circunscripción electoral, empero esa pretensión se vio coartada precisamente por la intervención de una parlamentaria que justamente adujo que una norma en ese sentido resultaría contraria a algunos fallos de la Corte Constitucional, estos eran, las sentencias C-011 y C-180 de 1994.

En efecto, se observa que en el proyecto original, presentado por el h. senador José Renán Trujillo García, el texto propuesto para reemplazar el actual artículo 11 de la Ley 131 de 1994, era el siguiente:

*“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió la mandatario, **estando***

³ Vivianne Morales Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de ley de número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

⁴ Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, al proyecto de ley 058/00 Senado; 219/01 Cámara. Gaceta del Congreso 247 del 29 de mayo de 2001.

habilitadas para votar todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral.”(Resalta la Corte)

La expresión resaltada del texto anterior, no fue aprobada en el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, y luego nunca fue nuevamente incluida dentro de los textos sometidos a decisión de los legisladores. La razón para eliminar la referida expresión fue la siguiente, dada por la ponente para primero y segundo debate en la Cámara alta, h. senadora Vivianne Morales:

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

*Creemos entonces que, dentro de esta interpretación, sería inconstitucional habilitar para votar la revocatoria a todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral”.*⁵ (Resalta la Corte)

2.6. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 58/00 SENADO; 219/01 CÁMARA.

Este proyecto de ley es lo que más adelante se conocería como la Ley 741 de 2002, sin embargo es necesario tener presente el examen que hizo la Corte sobre los dos artículos de esta normatividad, toda vez que este documento investigativo pretenden identificar los efectos políticos de la ley antes referenciada.

2.6.1 Examen de constitucionalidad del artículo 1°

Texto de la disposición:

Artículo 1°: Los artículos 7 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 que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.”*

⁵ Vivianne Morales. Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de ley de número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

Con respecto al numeral primero, dice la Corte que éste, reproduce la disposición contenida en los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 del mismo año, los cuales fueron declarados exequibles por ese alto tribunal, mediante sentencias C-011 y C-180 de 1994, respectivamente.

En punto de la primera de esas disposiciones, la Sentencia C-011 de 1994, expresó lo siguiente:

“El artículo 7º establece los requisitos para la revocatoria del mandato. En primer lugar, el proyecto consagra que debe haber transcurrido un año de la posesión del respectivo mandatario para que pueda operar el mecanismo, plazo que la Corte considera ajustado a la Constitución puesto que es un término razonable establecido por el Legislador para que el nuevo alcalde o gobernador pueda comenzar a dar cumplimiento a su programa.”

Por su parte, la Sentencia C-180 de 1994, sobre el mismo punto consideró esto:

“(…) la revocatoria del mandato sólo podrá intentarse transcurrido un año en el ejercicio del cargo. Este plazo se encuentra ajustado a la Constitución, ya que es un plazo más que razonable para que el respectivo "mandatario", o funcionario de quien se pretenda la revocatoria, pueda demostrar eficacia y responsabilidad en el desempeño de sus funciones y dar cumplimiento a su mandato.”

Así las cosas, esa corporación consideró que sobre esta disposición había operado el fenómeno de la cosa juzgada material, razón por la cual la sentencia que es base de este estudio ordenó estarse a lo resuelto en las providencias proferidas en el año 1994, identificadas con los números C-011 y C-180.

En cuanto al numeral segundo, la Corte indicó que éste contenía una modificación a la normatividad para ese entonces vigente, que consistía en **reducir el número de ciudadanos que debían suscribir el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria que debe presentarse ante la Registraduría Nacional**. Antes se requería que dicho número de ciudadanos no fuera inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la jornada electoral en la cual se hubiere elegido al gobernador o al alcalde, y ahora dicho número mínimo de ciudadanos se reduce al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.

En cuanto a esta modificación que se exponía, nuestra Corte Constitucional anotó que sin lugar a dudas representa una facilitación del procedimiento legal establecido para convocar a pronunciamiento para revocatoria del mandato. Empero, dijo que podría pensarse que la reducción del número de ciudadanos al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, permite a la minoría política proponer la convocatoria, lo cual resulta contrario al principio de las mayorías que fundamenta el régimen democrático. No obstante, teniendo en cuenta que ese porcentaje se refería solamente al número de ciudadanos que deben apoyar la convocatoria para pronunciamiento sobre revocatoria, y no al número que debe

aprobar la revocatoria misma, queda a salvo dicho principio de mayorías. Si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella tendrá después la ocasión de demostrarlo en las urnas, de manera tal que la oposición no resultará imponiendo una voluntad minoritaria.

De cualquier manera, la Corte dijo que es razonable que se exija un número mínimo de ciudadanos que apoyen la solicitud de convocatoria a pronunciamiento, pues, como ella misma lo manifestó en Sentencia C-011 de 1994:

“la revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria.”

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

Sin embargo, el numeral bajo examen, esto es el segundo del artículo primero, establecía como requisito para que proceda la revocatoria del mandato, que medie solicitud escrita de convocatoria a pronunciamiento popular para tales efectos, dirigida a la Registraduría Nacional y contenida en un memorial que suscriban los ciudadanos **“que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.”**

La anterior exigencia, señaló la Corte se formula desde la concepción antes acogida por la jurisprudencia constitucional, según la cual sólo quienes hubieran participado en las elecciones en que resultó elegido el respectivo alcalde o gobernador pueden intervenir posteriormente en la toma de la decisión relativa a la revocatoria de su mandato. Por ello se dice que el memorial de solicitud a pronunciamiento popular debe ser suscrito por ciudadanos **“que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador”**.

Por las razones antes expuestas, la Corte cambió su jurisprudencia en lo referente a la titularidad del derecho a participar en el ejercicio del control político a través de la revocatoria del mandato, por lo que declara la inconstitucionalidad de la referencia a los ciudadanos que hubieran sufragado en las elecciones del alcalde o gobernador, y que limita a ellos el derecho de convocar y de participar en la jornada para revocatoria.

Finalmente la Corte notó que el artículo objeto de estudio eliminó el requisito al que se refiere actualmente el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, según el cual

previamente a la solicitud de convocatoria formulada a la Registraduría Nacional, es menester “*el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas*”. Esta simplificación de exigencias, dijo, se acomoda plenamente a la Constitución, pues los requisitos a que alude el artículo 64 mencionado, fueron ideados especialmente para otros procesos participativos como lo son las iniciativas legislativas y normativas, de ahí que resultara confusa su aplicación al caso de la solicitud de revocatoria; circunstancia que dificultaba la eficacia de este mecanismo de participación. En tal sentido, el que el legislador haya decidido eliminarlos, contribuye a la vigencia y efectividad del modelo constitucional de democracia participativa y fortalece el principio expansivo y universalizador de la misma.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, el Alto Tribunal Constitucional, con respecto al numeral 2° del artículo 1° del proyecto de ley número 58/00 Senado; 219/01 Cámara, lo declaró exequible, excepto la expresión “***que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador***”, la cual se estima contraria a la Constitución.

2.6.2. Examen de constitucionalidad del artículo 2°

Texto de la disposición:

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

“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.”

Esta disposición introduce dos modificaciones a la legislación vigente para esa época. En primer lugar reduce el presupuesto básico de la revocatoria del mandato, que en este tiempo consistía en que el número de votantes que participen en la jornada de decisión sobre ella, no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario respectivo, número que en lo sucesivo será tan sólo el 55% de la votación **válida** registrada tal día. De otro lado, reduce la mayoría exigida para aprobar la revocatoria, que ahora es del 60% de los ciudadanos que participen en la votación respectiva y que en lo sucesivo será la mitad más uno, es decir la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos que participen en la jornada.

En punto de la primera de las modificaciones descritas, relativa a la participación ciudadana mínima en la jornada de pronunciamiento popular, dice la Corte que ésta significa una facilitación del trámite de revocatoria del mandato de alcaldes y

gobernadores. La flexibilización introducida dice, descansa aún sobre la base de un porcentaje mínimo de participación ciudadana en la mencionada jornada, porcentaje que alcanza a darle seriedad al proceso y respeta los derechos políticos del funcionario elegido y la estabilidad de su administración. De suerte que juzga razonable su contenido.

Evidentemente, a todos los ciudadanos pertenecientes a la circunscripción electoral respectiva les asiste el derecho de manifestarse sobre la posibilidad de revocar su mandato, por lo cual el mínimo requerido no desconoce los derechos de los electores, debido a que la abstención es facultativa. En cambio, dicho mínimo introduce un factor de seriedad dentro del mecanismo de participación descrito, evitando que un número muy reducido de votantes revoque las decisiones antes adoptadas con una base democrática sustancialmente mayor. Sobre esta exigencia de un mínimo de participación ciudadana en la jornada electoral en la que se decide sobre la revocatoria, la jurisprudencia ya ha vertido ciertos criterios justificativos, que tienen que ver con la necesidad de estabilidad en la administración territorial y de seriedad en los procesos democráticos. Sobre el particular la Corte ha dicho:

“...el sistema jurídico debe garantizar por una parte la efectividad del mecanismo de participación popular y por la otra preservar una estabilidad mínima en el gobierno de los departamentos y municipios y un número suficientemente representativo de la mayoría del pueblo, impidiendo que cualquier alianza o movimiento propiciado por rivalidades políticas o por discrepancias menores con el gobernante conduzca a su revocatoria. Esta, concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado.”

En cuanto a la mayoría exigida para la aprobación de la revocatoria, indica la Corte que, al ser ahora fijada por la disposición que se analiza en la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos que participan en la elección, hace que dicha norma profundice el acento democrático de este mecanismo de participación. En efecto, la norma vigente que se propone modificar, al exigir un 60% de la votación registrada, permite que la voluntad minoritaria se imponga sobre la mayoría que opina que el mandato debe ser revocado. La reducción propuesta, asegura la prevalencia de la opinión dominante, por lo cual mal puede estimarse contraria al modelo democrático y participativo por el que adopta la Constitución.

Por último, la Corte aprecia que el proyecto de ley estatutaria no establece la limitante a la que se refieren las normas que pretende modificar, relativa a que solamente pueden participar en la jornada electoral que defina la revocatoria del mandato del alcalde o gobernador, aquellos ciudadanos que también participaron en la jornada electoral en la que el mismo funcionario resultó elegido. En efecto,

la frase y *“únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde”*, contenida en el artículo 11 de la Ley 131 de 1994 y el artículo 69 de la Ley 134 del mismo año, para ese tiempo vigente, es eliminada en el nuevo texto propuesto por el proyecto de ley estatutaria.

Por las razones anteriores, y modificando su jurisprudencia, la Corte Constitucional declara la exequibilidad del artículo 2° del proyecto de ley N° 58/00 Senado; 219/01 Cámara,

Después del estudio de constitucionalidad, el texto del proyecto de ley que se revisó por esa corporación quedó de la siguiente manera:

“Artículo 1°: *Los artículos 7 de la ley 131 de 1994 y 64 de la ley 134 de 1994, quedarán así:*

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

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

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

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

“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.”

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

3. PROCEDIMIENTO DE REVOCATORIA DE MANDATO ANTES Y DESPUÉS DE LA VIGENCIA DE LA LEY 741 DE 2002

3.1. Procedimiento anterior de revocatoria del mandato

- *Constitución e inscripción del comité pro-revocatoria.* Se realizaba en la Registraduría con el apoyo de una cantidad de firmas no inferior al 5% del censo electoral.
- *Consecución de apoyos.* Firmas de al menos el 40% de los votos válidos de las elecciones para alcalde. El comité disponía de 6 meses a partir de la entrega de formularios por parte de la Registraduría.
- Entrega de apoyos y solicitud de revocatoria a la Registraduría.
- Revisión de apoyos y entrega de certificación por parte de la Registraduría (un mes, luego de recibidos los apoyos).
- *Convocatoria a elecciones.* Dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la certificación, se deben realizar las elecciones para la revocatoria.
- *Aprobación revocatoria.* En primer lugar, debe haber una participación electoral mínima del 60% con respecto a la votación registrada para alcalde. En segundo lugar, al menos el 60% de los votos deben ser afirmativos (por el sí) y solo pueden votar aquellos que lo hicieron en la elección para alcalde.

3.2. Procedimiento vigente y aspectos generales

A continuación se presenta una breve descripción del procedimiento para la revocación del mandato:

a) Solicitud

Se realiza con la presentación de un memorial ante la Registraduría Nacional del Estado Civil que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido (Artículo 1º, numeral 2º, de la Ley 741 de 2002), el cual deberá estar debidamente sustentado, según lo dispone el Artículo 8º de la Ley 131 de 1994, por ciudadanos inscritos en el censo electoral del respectivo municipio y sustentar que la causa para la revocatoria es el incumplimiento del Programa de Gobierno (Artículo 2º de la Ley 741 de 2002), deberá presentarse cuando haya transcurrido no menos de un (1) año, contado a partir de la fecha de posesión del mandatario.

La Resolución Número 6254 de 2002, previó el proceso de verificación de apoyos para que finalmente se expida la certificación donde conste el número de apoyos

válidos y el número total de apoyos rechazados, explicando las razones de cada una de ellas, en escrito separado.

El Registrador o el Delegado respectivo cuenta con treinta (30) días contados a partir de la presentación de la solicitud para expedir una CERTIFICACION sobre el cumplimiento del número de apoyos exigidos, de conformidad con la Ley 134 de 1994, una vez aprobada la solicitud y expedida la certificación, deberán informar de ello al funcionario cuyo mandato se pretende revocar, dentro de los cinco (5) días siguientes.

Recientemente, la Registraduría Nacional del Estado Civil, expidió varias Resoluciones y Circulares, encaminadas a regular el procedimiento para la revisión de apoyos, no solo para el caso de un proceso de revocatoria del mandato, sino también, para el caso de otros procesos que implica adelantar esta etapa de verificación entre las cuales se encuentran la resolución 1056 de 2004, así como la Resolución 5641 de 1996, por medio al cual se reglamentó un mismo procedimiento, pero con la Ley 741 de 2002 se eliminaron los procedimientos de verificación de apoyos para el mecanismo de la revocatoria del mandato.

Para la verificación de los respaldos a que se refiere el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, la Registraduría respectiva solamente procederá a establecer que el nombre corresponda con la cédula de ciudadanía y que ésta se encuentre en el respectivo censo electoral, dando aplicación al principio constitucional de la buena fe de los promotores y suscriptores, esto de conformidad al sistema de verificación de firmas de conformidad a la Resolución 023 de 2005, La circular 011 de febrero de 2005.

b) Naturaleza de la certificación:

El proceso comprende una serie de actuaciones que conforman la denominada ACTUACION ADMINISTRATIVA, en los términos previstos en la ley 134 y 131 de 1994 y 741 de 2002, que conoce en última instancia si mediante votación popular, la ciudadanía decide revocar o no el mandato a un gobernador o a un alcalde.

La Ley 134 de 1994, expresamente dispone de forma genérica en su artículo 27 que la Organización Electoral, en este caso la Registraduría Nacional del Estado Civil **certificará**, para todos los efectos legales el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana.

1. La actuación administrativa inicia con la presentación escrita de la solicitud de convocatoria, expresándose las razones o motivos en que fundamentan la petición; y anexándose los formularios o planillas suscritas a título de apoyo popular por los ciudadanos que libre y espontáneamente han avalado esta respuesta.
2. Con posterioridad le corresponde dentro de los términos que la Ley prevé asumir la responsabilidad de la respectiva Registradora a pronunciarse positiva o negativamente mediante una CERTIFICACION que exprese si se

cumplieron los requisitos para convocar o no una jornada electoral a la ciudadanía.

En caso de ser negativa la CERTIFICACION , para los promotores de la revocatoria, estamos frente a determinación de la administración que pone fin a la actuación administrativa, caso en el cual, y en los términos prescritos en el Artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, proceden recursos para agotar la vía gubernativa de reposición y apelación e incluso la revocatoria directa en el caso que se cumplan los supuestos legales para su aplicación por parte del mismo funcionario que emitió la certificación o de su superior jerárquico, si este fuese el caso.

El Gobernador o Alcalde, sujeto pasivo de este mecanismo popular, puede y debe ejercer su legítimo derecho de defensa por los medios que su misma posición le permite, llegar ante su comunidad precisamente para explicar o ilustrar el alcance de su mandato, o en el peor de las situaciones, admitiendo la posibilidad de explicar las razones para no cumplir con su programa de gobierno.

La Ley 741 de 2002, quiso brindar a mayor dinamismo eliminando cortapisas que hacían inoperante y de difícil acceso a la ciudadanía la posibilidad de revocatoria. De otro lado se protegió los derechos que le asistan a un mandatario en la Ley 134 de 1994, respetando importantes garantías como la defensa y el debido proceso (Art. 29 de la C.C.N), no a través del ejercicio de recursos administrativos en contra de la CERTIFICACION, sino por el contrario, mediante otros mecanismos alternos para llegar a la opinión pública, que será en últimas la responsable, mediante el ejercicio o no del derecho al sufragio, de revocar o no el mandato de su gobernante local.

Con la expedición de la ley 741 de 2002, se propendió precisamente por la simplificación de trámites y requisitos, por cuanto este mecanismo participativo contenía una serie de regulaciones que la hacían ineficaz. Uno de los requisitos obviados, fue exactamente la eliminación de los formularios, de alguna forma aplicables y similar a los diseñados oficialmente y entregados a los promotores por parte de las Registraduría respectivas, en análogas condiciones a las aplicadas en las solicitudes de iniciativas legislativa y normativa o solicitudes de referendo.

c) Quienes pueden participar

En sentencia C – 179 de 2002, para la procedencia de la revocatoria del mandato, pueden participar no solo quienes eligieron al alcalde o gobernador, sino todos los ciudadanos que tienen derecho a hacerlo.

d) Convocatoria

Dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la certificación, el Registrador deberá convocar a los ciudadanos a votación, para que decidan

revocarle o no el mandato al alcalde o gobernador respectivo. Para tal efecto deberá emitirse el correspondiente CALENDARIO ELECTORAL.

e) *Divulgación y Promoción*

Corresponde al respectivo Registrador del Estado Civil y a las autoridades electorales de la entidad territorial correspondiente, coordinan la divulgación, y realización de la convocatoria para votar la revocatoria del mandato.

f) *Campaña*

Las campañas de todos los procesos de participación finalizaran a las doce (12) de la noche de día anterior a la realización de la votación.

g) *Aprobación*

El mandato de un gobernador o un alcalde será revocado cuando en la votación se presente dos situaciones simultáneas e inesperadas:

- ✓ Que en el total de la votación registrada corresponda por lo menos al 55 % del total de la votación valida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.
- ✓ Que los votos que aprueben la revocatoria no sean inferiores a la mitad mas (50 % +1) de los ciudadanos que participen en la revocatoria

h) *Resultado*

Cumplida las condiciones antes descritas, se revoca el mandato, sino se obtiene la revocatoria con el resultado reflejado en las urnas, no será posible intentarse nuevamente similar proceso en lo que resta de su periodo.

i) *Comunicación de resultados y remoción del cargo – convocatoria a nuevas elecciones.*

Con el informe, comunicará los resultados de los escrutinios al presidente de la República o al Gobernador del Departamento para que, según el caso, procedan a remover el cargo al gobernador o alcalde revocado, y se convoque a nueva elección, la cual se deberá celebrar dentro de treinta (30) días siguientes a la fecha en que el funcionario delegado certifique los resultados de la votación. Lo anterior, en la medida que la revocatoria del mandato en los términos planteados, es de ejecución inmediata.

En los términos previstos en el Acto Legislativo 02 de 2002, si se llegare a presentar falta absoluta, la revocatoria del mandato, del gobernador o de alcalde mayor, para lo que reste del periodo, la ley permite que exista de un remplazo temporal entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, para lo cual el funcionario jerárquico correspondiente, nombrara al ciudadano del

mismo grupo, movimiento o partido político para que remplace al mandatario revocado por el lapso de tiempo que dure entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario elegido.

j) Nuevas elecciones

Revocado el mandato, puede inscribirse cualquier candidato, dentro de la oportunidad establecida en el CALENDARIO ELECTORAL emitido por parte de la Registraduría, ante el registrador correspondiente, por lo menos veinte (20) días hábiles de la fecha de los comicios. Se convoca a elecciones para escoger al sucesor del mandatario revocado, dentro de los treinta (30) días siguientes.

Para terminar, presentamos algunos aspectos importantes que complementaran este importante proceso, así:

✓ ***Solicitud de copias de los formularios de suscripción de apoyo:***

Los formularios o planillas de recolección de apoyos, no posee reserva legal y menos restricción reglamentaria alguna que impida ante una expresa petición, la entrega de copias de estos documentos.

El funcionario electoral responsable de entregar las copias, así proceda, dejando siempre en claro a los peticionarios, la responsabilidad que sobre ellos recae respecto al manejo y administración que sobre estos documentos realicen.

1. TRABAJO PRÁCTICO

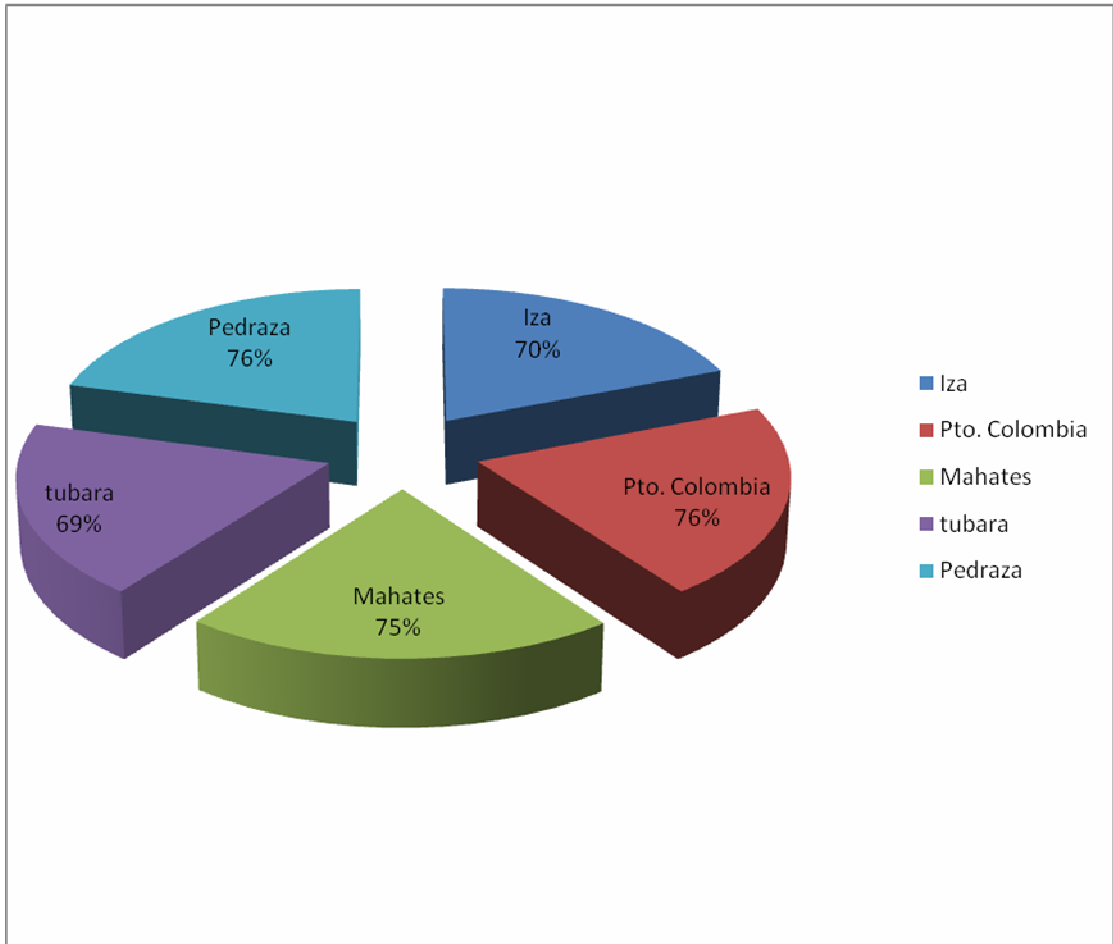
1.1 CUADRO 1

REVOCATORIAS DEL MANDATO 1996								
DEPTO	MPIO	FECHA REVOCA T.	CENSO ELECTO RAL	VOTACIO N 30/10/199 4*	MESAS	MINIMO VOTANT ES	VOTACIO N REVOCA TORIA	ABSTEN CION
BOYACA	Iza	05-may- 96	1.775	769	2	461	235 N.P.	70%
ATLANTI CO	Pto. Colombi a	02-jun- 96	16.966	9.523	26	5.713	2.341 N.P.	76%
BOLIVA R	Mahates	09-jun- 96	11.134	7.072	22	4.243	1.823 N.P.	75%
ATLANTI CO	Tubara	21-jul-96	4.499	3.409	11	2.045	954 N.P.	69%
MAGDA LENA	Pedraza	01-sep- 96	7.971	6.059	17	3.635	1.628 N.P.	76%

*La votación del 30 de octubre de 1994 constituye el censo electoral para la revocatoria

1.2 FIGURA 1:

ABSTENCIÓN - REVOCATORIA DEL MANDATO 1996



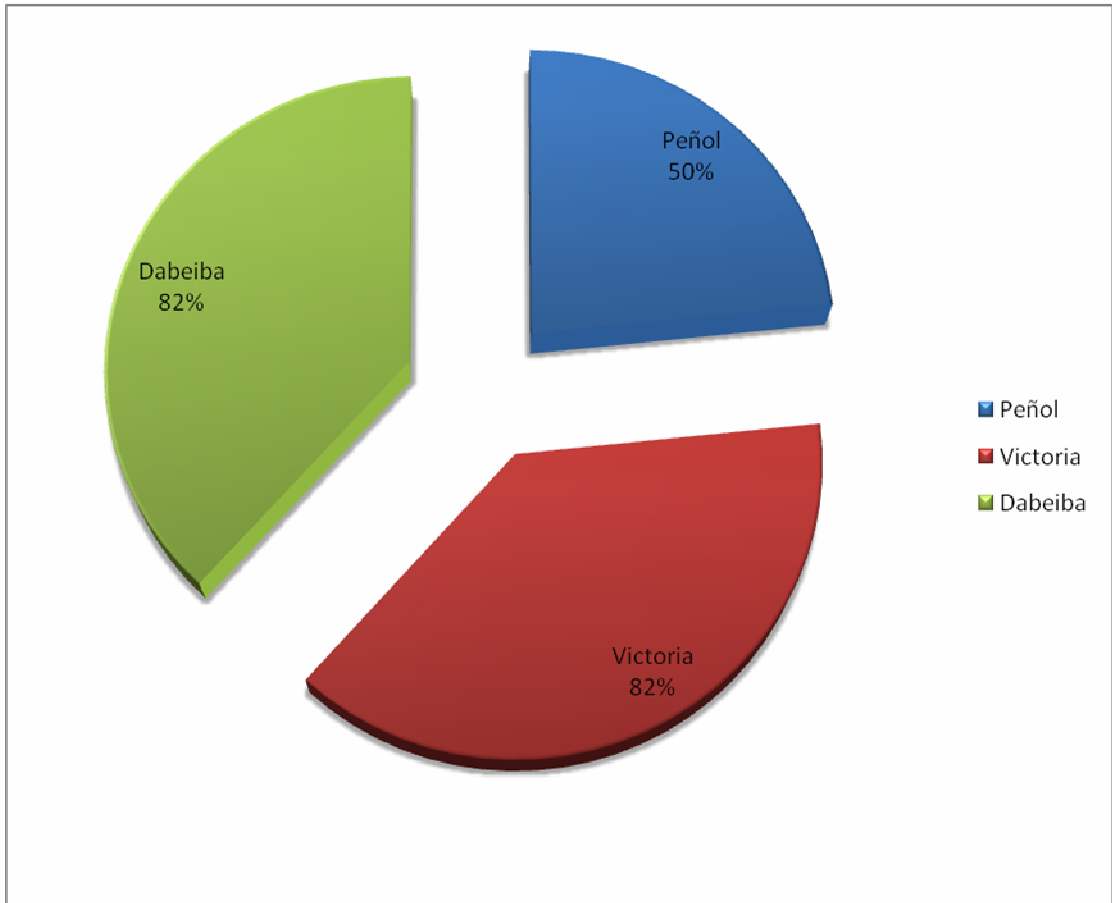
1.3 CUADRO 2

REVOCATORIAS DEL MANDATO 1999							
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FECHA	VOTACION	MINIMO	VOTACION	RESULTADO	ABSTENCION
		REVOCAT.	26-oct-97	VOTANTES	REVOCATORIA		
ANTIOQUIA	I	27-jun-99	118	70	59 N.P.	SI 51 NO 6	50%
CALDAS	Victoria	29-agto-99	4.838	2.902	869 N.P.	SI 804 NO 25	82%
ANTIOQUIA	Dabeiba	12-sep-99	2.322	1.393	410 N.P.	SI 376 NO 11	82%

La votación de alcalde anterior, constituye la base para el censo electoral

1.4 FIGURA 2

ABSTENCIÓN – REVOCATORIA DEL MANDATO 1999



1.4 CUADRO 3

REVOCATORIAS DEL MANDATO 2000							
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FECHA	VOTACION	MINIMO	VOTACION	RESULTADO	ABSTENCION
		REVOCAT.	26-oct-97	VOTANTES	REVOCATORIA		
CORDOBA	Montelibano	09-ene-00	18.997	11.398	4.304 N.P.	SI 3.993 NO 95	77%
CAUCA	Piamonte	05-mar-00	646	388	151 N.P.	SI 132 NO 11	77%
ATLANTICO	Polonuevo	15-oct-00	5.857	5.857	1.530 N.P.	SI 1.429 NO 65	74%

La votacion de alcalde anterior, constituye la base para el censo electoral

1.5 CUADRO 4

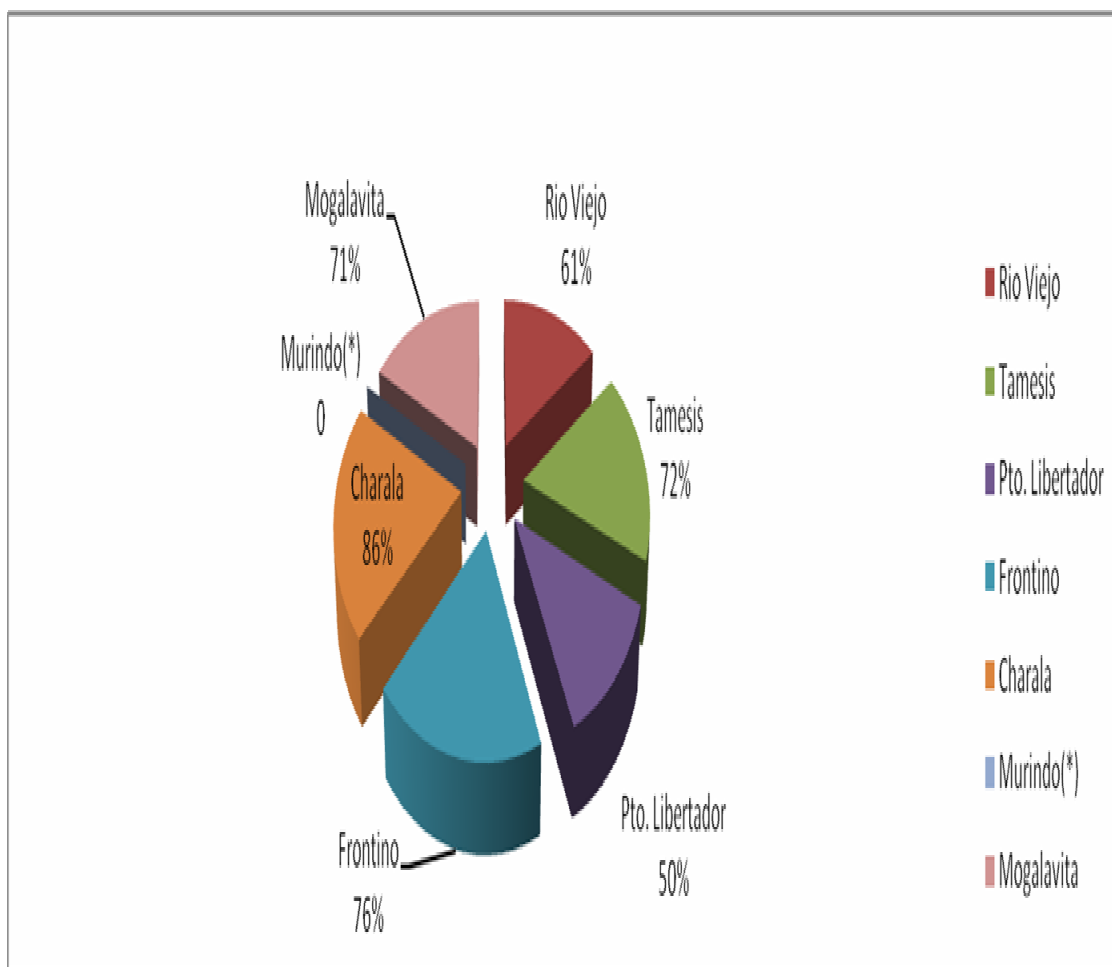
REVOCATORIAS DEL MANDATO 2003							
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FECHA	VOTACION	MINIMO	VOTACION		RESULTADO
		REVOCAT.	ANTERIOR	VOTANTES	REVOCATORIA		
ANTIOQUIA	Peque	23-mar-03		1.275	SI	NO	1.268
ATLANTICO	Sabanalarga	15-jun-03	30.612	16.836	SI 8.062	NO	8.253
SUCRE	Corozal	06-jul-03	6.009	3.304	SI	NO	
VALLE	Sevilla	13-jul-03	4.302	2.366	SI	NO	
CAQUETA	Belen de Andaquies	20-jul-03	1.847	1.015	SI 881	NO	947

1.7 CUADRO 5

CUADRO 5: REVOCATORIAS DEL MANDATO 2005							
DEPTO	MPIO	FECHA REVOCAT.	VOTACION ANTERIOR	MINIMO VOTANTES	VOTACION REVOCATORIA	RESULTADO	ABSTENCION
BOLIVAR	Rio Viejo	24-abr-05	3.668	2.017	SI 1.369 NO 22	1.436	61%
ANTIOQUIA	Tamesis	24-abr-05	6.797	3.738	SI 1.749 NO 80	1.893	72%
CORDOBA	Pto. Libertador	22-may-05	7.916	4.354	SI 3.470 NO 107	3.940	50%
ANTIOQUIA	Frontino	03-jul-05	6.073	3.340	SI 1.353 NO 35	1-469	76%
SANTANDER	Charala	31-jul-05	5.321	2.926	SI 672 NO 17	726	86%
ANTIOQUIA	Murindo(*)	07-agt-05	432	238	SI 240 NO 593	886	0.0%
SANTANDER	Mogalavita	14-agt-05	2.979	1.639	SI 793 NO 22	882	71%

1.8 FIGURA 5

ABSTENCIÓN – REVOCATORIA DEL MANDATO 2005



2. ANÁLISIS

Este estudio analítico comprende cinco cuadros que corresponden a las revocatorias del mandato que se han realizado entre los años 1996, 1999, 2000, 2003 y 2005; información que en desarrollo de la labor investigativa fue suministrada en la ciudad de Bogotá D.C., en visita que se realizó el día 20 de mayo de 2008 al personal de la Delegada en lo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad ubicada en la Av. El Dorado No. 46 -20.

Obsérvese que en los cuadros correspondientes a los años 1996, 1999 y 2000 entre las fechas comprendidas entre el 5 de mayo y el 1 de septiembre de 1996, y entre el 27 de junio de 1999 y el 15 de octubre de 2000, se realizaron 11 revocatorias del mandato. Sin embargo, ninguno de estos intentos procedió, es decir, que no dio lugar a la destitución del alcalde debido a que la votación fue insuficiente, toda vez que como lo anunciaba la ley 134 de 1994, no se alcanzó el 60% mínimo, lo que indica una abstención significativa en la participación electoral de las revocatorias del mandato.

El Profesor Jorge Eduardo Londoño de la Universidad UNIBOYACÁ de Colombia en su obra Participación ciudadana y municipio dice: “En nuestro país la participación ciudadana no ha sido del todo afortunada; los intentos de revocatoria del mandato, por ejemplo, y específicamente el caso de un municipio de nuestro departamento de Boyacá, Iza, no correspondieron a las expectativas de los ciudadanos. Sin embargo, ellos es precisamente el producto de prácticas clientelistas, que durante el excesivo centralismo que vivimos por más de 100 años se transmitieron a los municipios indefensos e inermes; corresponde precisamente ahora construir una cultura diferente que irradie el ámbito nacional”.

Todos estos intentos de revocatoria no han procedido al no alcanzar el mínimo de votación requerida, pues consideramos que la votación a favor de la revocatoria – por el sí – no hubiese tenido problemas en caso de aumentar la participación electoral; nótese que los cuadros presentan una ascenso de votos por el Sí muy optimista y con seguridad de haberse logrado la votación mínima todas las revocatorias hubiesen procedido (ver cuadro – columna votación revocatoria). De otra parte, la leyes 131 y 134 de 1994 exigían un porcentaje de votos alto y restringían la participación en las votaciones de revocatoria a determinadas personas.

En un estudio de la Universidad Nacional del Colombia, el profesor universitario e investigador William W. Jiménez, anotó: “uno de los grandes problemas de la revocatoria tiene que ver con la persecución política hacia los simpatizantes y organizadores de la revocatoria por parte del grupo que apoya al primer mandatario; los mecanismos más usados son la intimidación (publicación de lista

de quienes apoyaron la revocatoria, amenaza de citaciones a declarar ante el inspector de policía), insultos, amenazas de retirar algunos beneficios (como los de salud a través de carnets del Sisben), acciones discriminatorias (dejarlos por fuera de algunos programas o servicios)”.

Analizando la columna correspondiente a la abstención, notamos que es alta, incluso oscilan entre el 69 y 82%, salvo la que se presentó en el municipio de El Peñol en el departamento de Antioquia, cuya abstención alcanzó el 50%, de todas formas nada esperanzadora, sobre este tema, el mismo profesor investigador en su estudio señaló que: “Una explicación a la alta abstención electoral puede ser abordada desde la lógica de las campañas políticas: en elecciones a alcaldes diferentes grupos convocan la participación y movilizan electores; en revocatorias del mandato, en cambio, un grupo (promotores) promueve la participación, mientras que otro bloque (alcalde cuestionado y sectores que lo respaldan) inhibe la participación al rechazar de entrada la revocatoria. Esto trae como consecuencia un aumento en los porcentajes de abstención.”

Es de indicar que durante los años analizados, esto es, 1996, 1999 y 2000, la procesos de revocatoria se dieron bajo la vigencia de las Leyes 131 y 134 de 1994, que contenían requisitos exigentes en cuanto al porcentaje para iniciar un procedimiento de revocatoria, que era del 40% del total de votos que se hubieren emitido en la respectiva elección, o la condición de procedencia de la revocatoria solo si ésta es aprobada por el mínimo de 60% de los votos.

De ahí que sea necesario el análisis correspondiente de los cuadros estadísticos 2003 y 2005, revocatorias del mandato que se presentaron ya en vigencia de la Ley 741 de 2002, normatividad que modificó las leyes antes referenciadas.

Con respecto al cuadro de revocatorias del mandato 2003, se hace el siguiente análisis:

En las fechas comprendidas entre el 23 de marzo y 20 de julio de 2003, se realizaron cinco revocatorias del mandato en los municipios de Peque (Antioquia), Sabanalarga (Atlántico), Corozal (Sucre), Sevilla (Valle) y Belén de Andaquíes (Caquetá), no obstante, ninguna procedió, a pesar que se redujo el presupuesto básico de la revocatoria del mandato, en el 55% de la votación válida registrada el día de las elecciones. Por ejemplo en el municipio de Sabanalarga (Atlántico) la votación válida anterior fue de 30.612 votos, el 55% de esa votación es de 16.836 y el día de la votación, el SI llegó a 8.062 votos, ni siquiera la participación de ciudadanía llegó a la mitad de los exigido, y en el municipio de Belén de Andaquíes (Caquetá), la votación válida anterior fue de 1.847 votos, el 55% de esa votación es de 1.015 y el día de la votación, el SI llegó a 881 votos, a pesar de que la participación de la ciudadanía se acercó a ese 55% no alcanzó, y con ellos la posibilidad de revocar el mandato al mandatario. Al parecer, la reducción al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario ha

resultado suficiente. La ciudadanía en los procesos de revocatoria del año 2003 no participó en la forma que se esperaba.

Con respecto al cuadro de revocatorias del mandato 2005, se hace el siguiente análisis:

En las fechas comprendidas entre el 24 de abril y 14 de agosto de 2005, se realizaron siete revocatorias del mandato en los municipios de Rioviejo (Bolívar), Tamesis (Antioquia), Puerto Libertador (Córdoba), Frontino (Antioquia), Charalá (Santander), Murindó (Antioquia) y Mogalavita (Santander), siendo un caso especial el de Murindó (Antioquia) que más adelante se examinará.

La columna de mínimo de votantes hace referencia al 55% de la columna de votación anterior, es decir, por ejemplo en el caso del municipio de Rioviejo (Bolívar) la votación anterior es de 3.668 votos y el 55% de ésta es 2.017 votos. Sin embargo el día de la votación de la revocatoria los votos por el SI fueron 1.369, es decir no alcanzó el umbral de 2.017 votos, correspondiente al 55% exigido por el artículo 2 de la Ley 741 de 2002, en el sentido que la revocatoria del mandato procede cuando es aprobada por la mitad más uno de los votos que participan en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió el respectivo mandatario. Esta circunstancia se presenta en todos los demás municipios, en ninguno se superó el umbral exigido del 55%, salvo como se anunció de lo sucedido en el municipio de Murindo (Antioquia), que nos permitimos explicar de la siguiente manera, así:

Lo sucedido en este municipio es particular, como quiera que la votación anterior tuvo 432 votos, el 55% de ésta fue 238 votos, y el día de la votación el SI arrojó 240 votos, es decir, superó el umbral exigido por la legislación, sin embargo los votos por el NO fueron 593, de manera que no procedió la revocatoria.

Así las cosas, tenemos que desde la vigencia de la Ley 742 de 2002 los intentos de revocatoria no han llegado a su fin, toda vez que a pesar de reducir las exigencias legales para que proceda, no ha logrado despertar la participación y el debate democrático en torno al control del poder político que posee el pueblo, no obstante creemos que el problema no es del mecanismo de participación, sino de otros factores como por ejemplo, la falta de credibilidad en la instituciones, la pérdida de prestigio de la clase dirigente, y los más importantes a nuestro parecer, la falta de cultura política democrática y falta de garantías objetivas y subjetivas para los promotores, aspectos éstos que hacen que los resultados hasta ahora sean desalentadores.

En cuanto a los aspectos que creemos más importantes, es preciso traer las palabras del delegado en lo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuando al referirse a la revocatoria, afirma. “nunca ha existido realmente voluntad política para educar a la gente”, de suerte que el Estado tiene el deber no solo de

poner a disposición medios o mecanismos de participación ciudadana sino proveer los medios necesarios para el oportuno ejercicio de este derecho político. Y en cuanto a la falta de garantías creemos que debe existir legislación con respecto al sujeto pasivo de la revocatoria y sus promotores, en donde por ejemplo se reglamente los derechos de los defensores del alcalde, y las garantías de los testigos electorales y escrutadores.

En este orden, llama la atención que si bien en el año 2005 se dio un número considerable de revocatorias del mandato, la abstención siguen siendo alta, como quiera que alcanza un porcentaje del casi 70%, luego a pesar del hecho que los intentos de revocatoria hayan aumentado, el aspecto de la abstención es de particular importancia, toda vez que es de niveles parecidos a los presentados en años de vigencia de las leyes 131 y 134 de 1994, normatividad que contenía a diferencia de la Ley 741 de 2002, requisitos mucho más exigentes para adelantar un proceso de revocatoria. Causa de esto puede ser que en época de elecciones diferentes grupos convocan la participación y movilización de electores, mientras que en procesos de revocatoria los promotores promueven, mientras que el grupo de los simpatizantes del mandatario rechazan la intención de revocatoria, ocasionando que los niveles de abstención de mantengan.

Por otro lado, hay un tema que hace que el pueblo se aparte de adelantar un proceso de revocatoria, y es lo oneroso que este proceso implica. El concepto del Registrador Delegado en lo Electoral es claro cuando afirma: “la revocatoria del mandato es costoso, la ley no toca el tema de la financiación”, lo que muestra que un proceso de esta naturaleza involucra un gran esfuerzo y un alto costo económico que hace difícil el avance de esta iniciativa.

5. RECOMENDACIONES

1. Para garantizar la participación ciudadana, el Estado debe remover los obstáculos que se oponen a la libre participación, debe garantizar el respeto a las formas de organización y participación ciudadana, el respeto a su autonomía e independencia, debe respaldar sus iniciativas, esforzándose por dar una respuesta transparente a las demandas de la sociedad. De manera que, el deber de un Estado democrático frente a la sociedad no es el de promoverla, regularla y organizarla, sino el de atender sus demandas, escucharla y respetarla

Las prácticas políticas tradicionales y los mecanismos de exclusión, producen una cultura política ciudadana con actitudes de falta de compromiso y de desconfianza de la población hacia el sistema político administrativo, produciendo en éste crisis de legitimidad, precipitada por el clientelismo, la corrupción y la falta de responsabilidad pública.

2. Establece el artículo 65. *Motivación de la revocatoria*. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”. Con respecto a esta norma, la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 2002, determina que las razones que fundamentan el mecanismo de revocatoria del mandato se refieren a la “*insatisfacción general de la ciudadanía*” y no a la de los electores del mandatario, luego resulta, dice la Corte en completa armonía con la nueva posición jurisprudencial, en cuanto aboga por el derecho universal de los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral a participar en la jornada de revocatoria.

Sin embargo creemos que se encuentra lejos la pretensión de revocar el mandato por el simple capricho de la ciudadanía, la democracia participativa no puede regular sentimientos tenues como el de la insatisfacción, como quiera que la ciudadanía puede estar por ejemplo insatisfecha con la imposición de impuestos, o la obligación de pagar un peaje a la entrada de una gran ciudad, en fin existirían innumerables circunstancias que podrían configurar algo tan subjetivo como la insatisfacción, o por hechos extraños a la administración que escaparían a una buena administración que en determinados momentos tuviera que emprender acciones impopulares. De ahí que consideremos importante excluir el tema de la insatisfacción general de la ciudadanía, para concentrarnos solo en el cumplimiento o no del programa de gobierno.

3. Existe una diferencia entre programa de gobierno y plan de desarrollo, el primero es el requisito que el aspirante a gobernación o a la alcaldía presenta ante la Registraduría, y el segundo, que entre otras cosas, no tiene nada que ver con las funciones de la Registraduría, se presenta por el elegido después de la

elección y consecuente posesión. Así pues, el gobernador y el alcalde deben conforme a los artículos 305 y 315 constitucionales presentar respectivamente al Concejo Municipal y a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanza y acuerdos sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

Por otra parte el artículo 339 de la C.N., establece que los entes territoriales elaborarán y adoptarán Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les asigne la Constitución y la Ley; a su vez, el artículo 342 contempló la necesidad de expedir una ley orgánica sobre la planificación, desarrollada en la Ley 152 de 1994, mediante la cual, se establecieron procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como los mecanismos de articulación de éstos, con los presupuestos.

Obsérvese que con respecto al plan de desarrollo que presenta el mandatario ya elegido, existe el suficiente soporte constitucional y legal para su seguimiento, sin embargo, la revocatoria del mandato tiene su génesis, en el incumplimiento del programa de gobierno, y no en el del plan de desarrollo. El programa de gobierno es documento exigido por la Registraduría para realizar la inscripción del candidato a gobernador o alcalde, es decir, el aspirante puede hacer que su programa de gobierno prometa maravillas impensables, que se esfuman cuando una vez elegido y posesionado se da cuenta del déficit presupuestal. Es por eso que insistimos en una reglamentación urgente de las condiciones y alcance del documento que se presenta como programa de gobierno, por ser su incumplimiento la base de un movimiento de revocatoria, y acabar de una vez por todas con la costumbre dañina de copiar programas de gobierno.

6. CONCLUSIONES

1. Es un hecho evidente que no todos los que no participan en unas elecciones dejan de hacerlo por voluntad propia. Recapacítense por ejemplo 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 alcalde o del gobernador, de ahí que consideremos acertado el cambio legislativo y de jurisprudencia que estampó la Corte Constitucional, en punto de permitir el voto a todos los ciudadanos, sin interesar si participó o no en la jornada electoral en la que salió elegido el mandatario cuyo mandato se pretende revocar.
2. Creemos que pueden existir, sin pretender alcanzar taxatividad que las causas más fuertes de la no participación ciudadana en Colombia son: a) La existencia de exclusión política, es cierto que la norma constitucional que legitimaba el bipartidismo fue eliminada de la constitución, sin embargo las prácticas de exclusión política siguen intactas, sobre todo en provincia y en el campo. b) La tradicional absorción de las organizaciones sociales por el sistema político. c) La existencia tradicional de la represión para aquellos que sin dejarse cooptar, intentan participar desde otras perspectivas ajenas al sistema político, es más la participación independiente tiende a ser considerada como conspiración o subversión.
3. La baja participación electoral en las revocatorias, consiste entre otros factores a: 1) El alcalde cuestionado, antes que hacer una campaña de defensa en busca del apoyo masivo, prefiere dedicar sus energías para lograr la desmovilización y baja participación el día de los comicios. 2) La posible persecución política que pueden sufrir los simpatizantes y organizadores de este movimiento democrático, por parte del grupo que apoya al primer mandatario. 3) En las elecciones a alcaldes diferentes grupos convocan la participación y movilizan electores, sin embargo en tratándose de revocatorias del mandato, sólo un grupo pequeño de promotores inicia la participación. De suerte que, este mecanismo de participación no fracasa cuando no logra revocar a un mandatario, sino que naufraga cuando no logra la participación ciudadana requerida en torno al debate político que se plantea.

BIBLIOGRAFÍA

Anónimo. 2001. Pensamiento jurídico, No. 14, editorial Unibiblos, Bogotá D.C., Colombia. P. 334.

Anónimo. Año 2007, jurisprudencia sistematizada Corte Constitucional, ediciones equidad, Colombia.

Coronel Hernández Carlos Antonio. 2005, La Participación Ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano, primera edición, editorial Doctrina y Ley Ltda, Bogotá D.C., Colombia. P. 411.

Gómez Sierra Francisco. 2006. Constitución Política de Colombia, vigésima segunda edición, editorial Leyer, Bogotá D.C., Colombia, p. 522.

Hernández Becerra Augusto. 2006. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 182.

Londoño Jorge Eduardo. 1996, Participación Ciudadana y Municipio, editorial Ethos. Colombia.

Naranjo Mesa Vladimiro. 2003, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, primera edición, editorial Temis, Bogotá D.C., Colombia.

Restrepo Luis Alberto. La Participación Ciudadana: ¿Participación tutelada o participación abierta?, Colombia.