Facultad de Ciencias Jurídicas

Maestría en Derecho

LA REVOCATORIA DEL MANDATO COMO MECANISMO DE CONTROL POLÍTICO CIUDADANO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991. UN ESTUDIO DE CASO.

Autores: Ramiro Cardona y Ricardo Rivera

Director de Tesis

JAVIER GONZAGA VALENCIA HERNANDEZ

Universidad de Manizales

Contenido

1. Introducción 5
2. Objetivos 9
2.1. General 9
2.2. Específicos 10
3. Hipótesis 10
4. Revocatoria de mandato como mecanismo de participación y control político ciudadano en el Estado Constitucional de Derecho Colombiano 11
4.1 Importancia de la consagración de los mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico colombiano 11
4.2 Importancia de la consagración de la revocatoria de mandato en el ordenamiento jurídico colombiano como instrumento para el ejercicio de la democracia y el control político ciudadano. 16
4.3 Revocatoria de mandato en el marco de la democracia participativa en Colombia 24
4.4. El voto programático y la soberanía popular como fundamentos de la revocatoria de mandato. 28
4.5. Revocatoria de mandato hacia la democracia deliberativa 34
5. La revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico colombiano 38
5.1. La revocatoria de mandato en la Constitución Política de Colombia 38
5.2 La revocatoria de mandato en la legislación colombiana 41
5.2.1. Principales cambios que introdujo la Ley 741 de 2002 47
5.2.2. Momento a partir del cual es procedente el proceso de revocatoria: 48
5.2.3. Causales de revocatoria del mandato. 53
5.2.4. Revisión de apoyos y certificación 54
5.3. La revocatoria de mandato en la jurisprudencia colombiana 55
5.3.1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional. 55

5.4. Reglamentación de la revocatoria de mandato por la Registraduría Nacional del Estado Civil y avalada por el Consejo Nacional Electoral……62
5.5 Obstáculos y vacíos jurídicos en la regulación normativa de la revocatoria del mandato 63
6. Metodología 70
6.1. Fuentes de Información 70
6.1.1. Documental: 70
6.2. Análisis de Contenido 72
6.3. Estudio de caso 74
6.4. Análisis de contenido documental 76
6.5 Estudio de caso - Pradera (Valle) 76
6.6 Análisis de entrevistas 83
6.7 Análisis de documentos expedidos durante el proceso de revocatoria 90
7. Interpretación-discusión de resultados 94
7.1. Vacíos e incoherencias de las leyes, resoluciones y circulares que regulan la revocatoria del mandato en Colombia 94
7.2. Análisis de categorías recurrentes en los cinco grupos entrevistados y de la documentación emanada de los actores que intervinieron en la revocatoria 96
7.3. La Revocatoria de mandato: De la teoría a la realidad jurídica y de la realidad jurídica a su aplicación en el mundo material……93
8. Conclusiones……...102
9. Bibliografía 106
10. Anexos 110

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1. Cuadro de relación de los proesos de revocatoria de mandato adelantados en Colombia entre 1996 y 2002 41

Ilustración 2. Cuadro resumen sobre las tres leyes que regulan la revocatoria de mandato en Colombia…….. 45
Ilustración 3. Categorias recurrentes en cada grupo entrevistado 83
Ilustración 4. Consolidado categorias en todos los grupos entrevistados 85
Ilustración 5. Categorias recurrentes en documentos emanados del alcalde, la registraduría y los promotores..... 93
Ilustración 6. Consolidado categorias en los documentos emandos del alcalde, la registraduría y los promotores..... 94

1. Introducción

En esta investigación se aborda el estudio de la revocatoria del mandato como mecanismo de control político y como medio para el desarrollo de la democracia participativa, identificando la importancia de la consagración del referido mecanismo en el ordenamiento jurídico colombiano, determinando causas que inciden en que los ciudadanos participen o no en ejercicio del control político a la gestión realizada por los gobernantes a través de la revocatoria y estableciendo cómo influye el mecanismo de participación objeto de estudio en el ejercicio de la democracia participativa.

Lo anterior, teniendo en cuenta que Colombia es un estado de derecho organizado en forma de república unitaria, además, es una democracia participativa y pluralista, donde la soberanía recae en el pueblo, que la ejerce directamente o por intermedio de sus representantes y que para el cumplimiento de estos postulados el Constituyente de 1991 estableció mecanismos de participación como la iniciativa popular normativa, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto, la consulta popular y la revocatoria del mandato, que permiten complementar la democracia representativa con instituciones propias de las democracias participativas y así promover que la ciudadanía ejerza control político y deje de ser la simple depositaria de un voto y participe de manera directa en asuntos que afectan a la colectividad.

Pasados 20 años de la expedición de la Constitución Política y habiéndose aplicado esta figura en 71 ocasiones, es pertinente conocer las causas por las cuales de los intentos de revocatoria, ninguno ha culminado con el logro del propósito de los promotores de la misma, que es el retiro del cargo de los mandatarios.

Se analiza lo anterior desde una óptica que abarca factores coyunturales, estructurales, normativos –legales y jurisprudenciales-, así como las condiciones de violencia del contexto, la legitimidad de los mandatarios, la falta de formación política de los ciudadanos, entre otros, que rodean los procesos electorales en Colombia. Un tema central que se expone es el control político como referente teórico de la inclusión de la sociedad en asuntos públicos que antes les estaban vedados por considerar que los mismos sólo eran competencia de los gobernantes elegidos, quienes no tenían obligaciones frente a sus electores antes de la Constitución de 1991, cuando la soberanía residía en la Nación.

Para el cumplimiento de los objetivos trazados se construyó un marco teórico que consideró como categorías conceptuales democracia representativa, participativa y deliberativa; mecanismos de participación ciudadana, particularmente la revocatoria de mandato; voto programático; soberanía popular y control político. Se utilizaron como técnicas: el análisis de contenido para la compilación, análisis e interpretación de la información contenida en la documentación recopilada, el modelo comparativo constante para el estudio de entrevistas realizadas. También se adelantó un estudio de caso del proceso de revocatoria del mandato del Alcalde del Municipio de Pradera –Valle-, mandatario elegido el 28 de octubre de 2007, para el periodo constitucional 2008 - 2011, con el fin de identificar los factores que incidieron en el trámite de la revocatoria y así conocer situaciones que se presentan en la aplicación del mecanismo de participación ciudadana frente a la realidad actual; estudio propuesto para comprender la efectividad del mecanismo de participación como medio para la realización de la democracia participativa en Colombia y su idoneidad para el ejercicio del control político de los ciudadanos a sus representantes.

El caso Pradera se escogió por ser este proceso el último de de los adelantados en Colombia al momento del inicio de la investigación y porque el proceso se

promovió en vigencia de la norma que actualmente regula este mecanismo de participación ciudadana, Ley 741 de 2002, modificatoria de la Ley 134 de 1994.

Esta investigación ahonda a través de un estudio de caso en la realidad del ejercicio de la democracia, más puntualmente en la puesta en práctica del mecanismo de la revocatoria de mandato, a la vez que descubre las causas que imposibilitan la efectividad de este instrumento democrático. Permite establecer el porqué el ciudadano común se aleja del debate político cuando la lógica y la realidad lo llaman a ser partícipe directo, cuando un gobernante es ajeno a la propuesta política de gobierno o su mandato está poniendo en peligro el interés común.

En esta investigación se concluye que en una democracia participativa es importante considerar el papel del ciudadano frente al cumplimiento de los alcaldes y gobernadores de los programas de gobierno presentados a los electores como propuesta para ser elegidos mandatarios y que se requiere que los ciudadanos conozcan y se apropien de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Política con el fin de materializar el principio de participación y el ejercicio del control político.

Igualmente, se concluye que el mecanismo de participación de la revocatoria del mandato puede ser idóneo para la materialización de la democracia participativa y el ejercicio del control político ciudadano, pero si va aunado a la formación y concientización política de los distintos actores sociales, particularmente, de los ciudadanos, ya que aún no ha sido apersonado por la comunidad y las autoridades, lo que ha impedido un verdadero ejercicio de la democracia participativa y del control político. Además, que el estudiado mecanismo puede permitir el tránsito de una democracia participativa a una democracia deliberativa en nuestro país, si se superan los obstáculos que se presentan en su aplicación.

En el estudio de caso realizado se hallaron obstáculos como la multiplicidad de resoluciones y circulares expedidas por la Registraduria Nacional para reglamentar la revocatoria de mandato, la inconsistencia entre ellas, la falta de fijación de un procedimiento especial para la verificación de apoyos para la revocatoria del mandato que permita eliminar las confusiones en el procedimiento por seguir con otros mecanismos, la exigencia de requisitos por fuera de la ley, tales como la exigencia de la dirección y la fecha del respaldo, debido a que la falencia de los mismos son usados como causal de exclusión, el no cumplimiento de los términos legales por parte de la Registraduria en cada una de las etapas, la Registraduria no cumple con la obligación legal de divulgar y promocionar los mecanismo de participación; la no unificación de criterios y la aplicación de los mismos tales como si la certificación de los respaldos es un acto administrativo de trámite o definitivo, pues se toma indistintamente, así como la foliatura de los respaldos. La verificación de respaldos está altamente cuestionada debido a que se entregan suficientes respaldos para la convocatoria y son eliminados sin justificación suficiente por parte de la Dirección de Censo Electoral, beneficiando en la mayoría a los alcaldes a revocar y abortando el proceso de la revocatoria; la disparidad en la interpretación normativa regulatoria de la revocatoria por parte del Consejo Nacional Electoral y la Registraduria Nacional. Vemos que los mayores obstáculos son puestos por la Organización Electoral ente encargado constitucionalmente de garantizar la efectividad del mecanismo de participación de la revocatoria del mandato.

2. Objetivos

En Colombia no se ha presentado hasta el momento ningún retiro del cargo de alcaldes o gobernadores, a través de la revocatoria del mandato. Pasados 20 años de la expedición de la Constitución vigente es necesario recalcar en la importancia de que en una democracia se consagren mecanismos que permitan a los ciudadanos participar en la construcción de la sociedad y ejercer el control político del cumplimiento de las funciones de los servidores públicos y para el caso concreto, de los gobernadores y alcaldes respecto del cumplimiento del programa de gobierno por el cual fueron elegidos. Igualmente, es importante conocer las motivaciones de la ciudadanía para participar o abstenerse de hacerlo en el ejercicio del control político y cómo la revocatoria del mandato contribuye a la realización de dicho control y a la materialización de la democracia participativa.

Para lograr lo anterior se trazaron los siguientes objetivos de investigación:

2.1. General

Conocer los factores y condiciones que inciden en el ejercicio de la revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana y control político en la democracia colombiana**.**

2.2. Específicos

- Determinar la importancia de la consagración constitucional y legal de la revocatoria del mandato dentro del marco jurídico colombiano, para el ejercicio del control político ciudadano.

- Identificar las principales causas que inciden en que el ciudadano participe o no, en el ejercicio control del poder político, a través de la revocatoria del mandato.

- Establecer cuáles son los principales factores en el que el mecanismo de la revocatoria del mandato contribuye al ejercicio de la democracia directa.

- Adelantar un estudio de caso sobre la revocatoria del mandato en la ciudad de Pradera (Valle) en el año 2009.

3. Hipótesis

El mecanismo de la revocatoria de mandato formalmente es un instrumento valioso en el ejercicio del control ciudadano del poder político y para la materialización de una democracia participativa directa, pero que en la realidad por distintas causas, sociales, políticas y jurídicas, no ha cumplido con los fines para los cuales fue concebida por el Constituyente de 1991 y el legislador.

4. Revocatoria de mandato como mecanismo de participación y control político ciudadano en el Estado Constitucional de Derecho Colombiano

4.1 Importancia de la consagración de los mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico colombiano

La Constitución Política de 1991 incorpora los denominados mecanismos de participación ciudadana, que permiten que los ciudadanos participen de manera activa y directa en algunos de los asuntos de los que antes se ocupaba el Estado exclusivamente y así, en la concreción de una democracia más incluyente, materializándose de esta manera los postulados del Estado Social de Derecho desde la perspectiva del Estado Constitucional. Al respecto, el Preámbulo de la Constitución establece que el Estado Colombiano se enmarca dentro de un orden jurídico, democrático y participativo; en el postulado del artículo primero consagra que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; y estipula en el artículo 2 como fin del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; pretendiendo de esta manera el constituyente la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan como miembros de la sociedad y la intervención en el control de la gestión pública, a través de la conformación del poder político y del control de éste. Para el efecto y en desarrollo del principio de participación democrática en la Constitución, se consagraron como mecanismos de participación ciudadana el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales permiten que los ciudadanos intervengan y sean partícipes en la construcción de las decisiones de interés general y de esta manera materializar el principio de participación[1].

[1] "El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los

La importancia de la consagración de estos mecanismos en la Carta Política, implica un trasfondo de responsabilidad en cabeza de la ciudadanía, en la medida en que pone es sus manos las herramientas para el control de la gestión pública. No se trata en adelante con un ciudadano limitado y excluido, sometido a las gestiones y decisiones de un pequeño grupo, sino, por el contrario, de un agente activo en la toma de decisiones públicas. El Constituyente dejó en cabeza del Legislador la tarea de regular lo relativo, en el Art. 270 de la Carta, así: "la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados". A su vez, el Art. 103 reza:

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

---

principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social". -Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

Los dos artículos mencionados ponen de presente el control de la gestión pública como fin de la participación de ciudadana, luego, no es posible en el estado de política actual, por lo menos en términos normativos, ignorar que la sociedad civil tiene un sus manos un considerable compromiso consigo misma, relativo a las decisiones gubernamentales que la afectan. No se trata entonces de una serie de mecanismos plasmados por la Constitución y la ley sin ninguna repercusión. Son garantías que exigen un ciudadano y una ciudadanía especial, actores fiscalizadores de una buena Gestión Pública al tener en sus manos una serie de mecanismos para ello. Entre ellos la revocatoria de mandato, que para Velásquez (1995) constituye "…el mecanismo de participación política más importante…"

Afirma Velásquez (1995 p: 13)

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

A propósito de los hechos que han empañado la historia de Colombia, y los cambios en todos los niveles y de todos los actores que cualquier nuevo proyecto de sociedad requiere, afirma Arango (2004 p: 23)

> Para evitar que se repitan tales prácticas, es necesario transformar la sociedad; que ésta adquiera mayor conciencia y sensibilidad por lo

> que significa vivir sujetos a unas normas fundamentales que no deben ser desconocidas por intereses políticos, económicos o militares. Tal transformación cultural, la elevación de la conciencia moral y la sensibilidad, es una tarea de largo plazo que debe llevarse a cabo especialmente mediante la educación de las nuevas generaciones en el respeto y el reconocimiento mutuo de los derechos de todos.

Por otra parte, si bien una nueva conciencia social haría más útiles los mecanismos que la Constitución y la ley brindan a la ciudadanía como herramientas de control político, no es menos cierto que este cambio debe venir paralelamente de los gobiernos de turno, más aún, en sistemas de gobierno como el colombiano donde la cultura política ha sido mínima y se ha caracterizado por una ciudadanía parca y desconfiada frente a la actividad política de sus mandatarios. Este cambio a nivel de gobernantes exige una postura abierta al diálogo y la concertación.

Para Velásquez (1995 p: 22)

> La autonomía de la sociedad civil no puede significar la reducción al mínimo del papel del Estado en los procesos de democratización. Por el contrario, el Estado debe crear un marco de regulación que propicie la participación ciudadana, debe estar abierto a la voz ciudadana, especialmente de aquellos sectores tradicionalmente excluidos de la órbita de las decisiones públicas, y debe crear una estructura de oportunidad política favorable a las dinámicas de intervención de la sociedad civil. Lo que no puede permitirse el Estado es ceder a la tentación de imponerle límites a la participación. La estatización de la esfera pública puede convertirse en un real obstáculo a la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

No obstante lo anterior, el mismo autor deja ver un asomo de pesimismo de cara a la realidad civil y política del país. Lo hace desde lo que se podría llamar una crítica a la postura que asumen tanto los gobernantes como la misma sociedad civil frente a lo público y a lo de interés general. Continúa el autor:

> …en Colombia, lo público muestra una gran fragilidad. Como dice Gómez (1996, p:7), "tenemos el encanto y la riqueza de una muy alta creatividad individual, pero no tenemos el sentido de la racionalidad colectiva". Que lo público sea frágil quiere decir que la sociedad civil abunda en iniciativas que no logran trascender la esfera de los intereses individuales y termina por delegar en los actores políticos la toma de decisiones sobre los asuntos colectivos. Pero los actores políticos tampoco toman la bandera de la racionalidad colectiva, pues operan a partir de lógicas clientelistas, patrimonialistas o mercantilistas que en nada contribuyen a fortalecer el bien común. Los actores económicos, por su parte, se guían por una racionalidad de lucro y cuando orientan su acción a la esfera pública o al Estado lo hacen con un sentido corporativo en el afán de ver favorecidos sus intereses. En consecuencia, no existen ciudadanos, sino pobladores, usuarios o clientes de servicios públicos; no existen partidos, sino organizaciones electorales interesadas en privatizar en su beneficio los fondos públicos; no existe, en fin, una autoridad legítima, sino un cuerpo de funcionarios que velan por su propio interés como burocracia.

4.2 Importancia de la consagración de la revocatoria de mandato en el ordenamiento jurídico colombiano como instrumento para el ejercicio de la democracia y el control político ciudadano.

La revocatoria del mandato es un mecanismo de participación que permite el ejercicio del control político por los ciudadanos a los mandatarios elegidos popularmente. En Colombia constitucionalmente está establecida la revocatoria para alcaldes y gobernadores en virtud a que su elección obedece al voto programático, situación distinta se presenta en la elección de Presidente de la República y congresistas. El voto consagrado en nuestro régimen constitucional para la elección de presidente es el voto nominal y para la escogencia de los congresistas el voto funcional. Por lo expuesto, los únicos obligados a cumplir con el programa de gobierno presentado a la ciudadanía en campaña son los gobernadores y alcaldes electos, quienes al presentar e inscribir el programa de gobierno se obligan a su cumplimiento.[2]

La Constitución Política de 1886 no consagraba la revocatoria del mandato y al residir la soberanía en la Nación los gobernantes elegidos no eran responsables ante sus electores[3]. Esta situación cambió con la expedición de la Constitución de 1991, que al estar la soberanía en cabeza del pueblo se establecieron mecanismos para su participación en la democracia y para el control del mandato otorgado a los elegidos.

---

[2] Artículo 259 Constitución Política: 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.

[3] Consagraba el texto constitucional en el artículo 179: El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo.

En los siglos XVII y XVIII con el auge de la burguesía se forjaron y consolidaron las teorías contractualistas para justificar el origen y existencia del Estado; citados por Restrepo (1991), pensadores como Spinoza, Locke, Rousseau y Hobbes sustentaron el origen del Estado en el paso del estado de naturaleza al estado civil, en la entrega de los derechos naturales al gobernante, bien se tratara de una monarquía, de una aristocracia o una democracia, con el fin de lograr su protección al ser investidos tales derechos con la categoría de derechos civiles[4].

Durán (1991 p: 74) define la teoría del contrato social así:

> La teoría del contrato social no se trata solamente de reconocer que somos egoístas sociales (lobos, diría Hobbes) para desde allí contratar un juez imparcial – el Estado – que nos facilite la convivencia pacífica mediante una ilustrada pedagogía social (Rousseau). Se trata ante todo, de reconocer que existe un común denominador de la condición humana, la libertad (Kant), que es capaz de organizarlo tono en torno de sí, incluyendo la justicia (Rawls) y por supuesto incluyendo nuestra condición de seres parlantes, discursivos y capacitados para entendernos cuando discurrimos sobre lo que, en tanto seres para la comunicación y el acuerdo, nos conviene o no (Apel).

[4] Hobbes imagina un "estado de naturaleza" en el sólo rige la ley del "amor propio" egoísta, es decir, la "guerra de todos contra todos", la violencia y la inseguridad. Locke concibe un hombre primigenio más neutral, ni bueno ni malo, regido por una ley natural que le prescribe el respeto a la propiedad y a la libertad de cada uno. Vale anotar que de la propiedad hace parte el propio cuerpo y en definitiva, la vida. Rousseau, en cambio, imagina un hombre neutral benévolo, guiado por el "amor de sí" que busca la preservación de la propia vida y libertad sin excluir por ello la compasión por los otros. Es de anotar que, aunque Locke y Rousseau conciben un estado originario menos agresivo que el descrito por Hobbes, en su reconstrucción imaginaria de la historia humana, también ellos suponen la irrupción de una etapa de inseguridad generalizada como previa condición y antesala inmediata del nacimiento de la sociedad civilizada. A nadie escapa en qué medida influyó sobre el pensamiento político de estos autores la violencia que acompañó el surgimiento de la sociedad moderna en Europa. Ni debería escapar tampoco la similitud con nuestra propia situación. Según Hobbes, Locke y Rousseau, la violencia, el temor y la inseguridad obligan a los hombres a establecer el "contrato social". Restrepo, Luis. (1991).

Es así como estas teorías han servido como fundamento para justificar el uso legítimo del poder, el cual trae aparejado la responsabilidad respecto de quien lo concede y en caso de sobrepasar el mandatario los límites del poder otorgado, los ciudadanos tienen la facultad de controlarlo y de ser necesario revocar el mandato.

Así lo expone Schedler[5] (2004 p: 9) (parafraseando a Madison) en su ensayo titulado: Qué es la rendición de cuentas?

> Como ya sabían los teóricos clásicos: en política, primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo. "Al organizar un gobierno… la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo".

Si bien, de entrada podría pensarse que el autor en mención hace referencia solamente a la rendición de cuentas en términos numéricos o fiscales, sobre la destinación o inversión de los dineros públicos, se observa de manera interesante en el desarrollo del tema, cómo la expresión abarca todos los ámbitos de ejercicio del poder político.

Schedler dice respecto de la rendición de cuentas (2009 p:13)

[5] El ensayo forma parte del libro The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, compilado por el propio Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, publicado por Lynne Rienner Publishers, 1999.

> Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.
>
> La rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico. Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder. (p 14)

Al hacer referencia a la rendición de cuentas como un diálogo entre dos actores, pone de presente cómo la solicitud de las mismas debe ser un asunto de interés a la sociedad en general, la aprehensión y aplicación del término como algo inherente al dominio de poder, entender que “la rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo.” Schendler (2004 p: 15)

Pero sería un absurdo tener la posibilidad de exigir a los gobernantes explicaciones sobre las decisiones que adopten y que las mismas sólo sean formalismos sin efectos jurídicos o políticos. En palabras del autor en mención:

> Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas. Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen

> una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder. (2004 p: 16)

Un aspecto tan real e inevitable en la organización de las sociedades como es el manejo del poder, lo expone así: (2004 p: 24)

> La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. En este sentido, la rendición de cuentas presupone el ejercicio de poder. Lejos de abrigar utopías que sueñen con la desaparición del poder, la rendición de cuentas política entra de lleno al mundo del poder. Las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se vaya "por la libre". Tratan de circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo, pero no eliminarlo, suprimirlo, abolirlo.
>
> A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Sin el poder y los poderosos, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de la rendición de cuentas. (2004 p: 24)

O'Donnell (citado por Schendler) hace una distinción entre lo que es la rendición de cuentas de forma horizontal y vertical. La primera hace referencia a los controles entre las mismas entidades estatales, mientras que la segunda y más importante en el contexto de este trabajo hace relación "al control de la sociedad hacia el Estado" (2004 p: 33).

Otro punto a valorar es el papel de la ley, más exactamente de la Constitución en el objetivo de controlar el poder. No se puede dejar de considerar que proporciona las herramientas para que la sociedad tenga la posibilidad de exigir a los elegidos dar cuentas de sus actos. Resulta absurdo hablar de gobierno democrático y Estado Social de Derecho, si desde la Constitución no hay posibilidad de ejercer control del ejercicio del poder.

Aragón (citando a Jacobsohn 1987 p: 9) destaca de forma categórica el papel que cumple la Constitución en materia de control tanto político como jurídico del Estado:

> …al margen de cualquier tipo de adjetivaciones, hablar de Constitución tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder. Efectivamente, el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, si se pretende que la Constitución se «realice», en expresión, bien conocida, de Hesse; o dicho en otras palabras, si la Constitución es norma y no pura entelequia o desnuda vaciedad. El control no forma parte únicamente de un concepto «político» de Constitución, como sostenía Schmitt, sino de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma.

> Sólo es Constitución «normativa» la Constitución democrática y sólo a partir de ella puede configurarse el Estado constitucional como forma política o el Estado de Derecho como Estado constitucional. De ahí que sólo en el Estado constitucional así concebido, la teoría del control se presente como parte inseparable de la teoría de la Constitución, precisamente porque ambos términos, control y Constitución, se encuentran allí indisolublemente enlazados.

En este contexto adquiere relevancia en un sistema de gobierno de talante democrático la revocatoria de mandato, como instrumento para que la ciudadanía pueda ejercer un control político real sobre sus gobernantes, al ser un medio que permite al ciudadano dar por terminado el mandato a un gobernador o alcalde en virtud del voto programático por el cual son elegidos. Sin embargo, la sola consagración del mecanismo no es suficiente para que su importancia se vea reflejada en beneficio de la colectividad, por ello, es necesario hacer alusión a un concepto igualmente importante como factor dinámico frente al tema que ocupa este trabajo, la sociedad civil.

Para Norberto Bobbio (1997) el término es utilizado en el lenguaje político actual en contraposición al concepto de Estado, por ello definirla implica delimitar el ámbito de actuación del Estado[6]

El autor guía el concepto hacia las instituciones que la conforman; "la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver

[6] De esta forma, el Estado es interpretado de forma negativa como "el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo", poder que hace que persista la dicotomía Estado/Sociedad Civil. Ver Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad*.

mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos". Lo anterior pone de manifiesto cómo, si bien la sociedad civil surge del reconocimiento de derechos ajenos al Estado y propios del individuo, aquél es llamado a responder por la materialización de los mismos. En consecuencia, la dicotomía se predica frente al ámbito de coerción o espacio vetado al Estado para ejercer un poder coactivo, límites a la arbitrariedad, pero un puente de exposición de necesidades y demanda de soluciones que une los dos espacios.

Afirma Bobbio (1985 p: 43)

> En las recientes teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas que se dirigen hacia el sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta; el contraste entre sociedad civil y Estado se presenta como el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuesta adecuadas y rápidas.[7]

Queda presente cómo en el marco de una real democracia, es necesaria la participación de un ciudadano consciente de su papel en la sociedad tanto desde su individualidad como desde su responsabilidad como integrante de un conglomerado social en el que las decisiones que se tomen por los gobernantes repercuten en la sociedad en general.

[7] Para el autor mencionado, en la medida en que aumenten las demandas de la sociedad civil y disminuya, o no crezca en forma paralela, la respuesta institucional se genera lo que se conoce como ingobernabilidad que conlleva a la crisis de legitimidad. De allí la afirmación según la cual "la solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimización, y por tanto nuevos espacios de consenso". Norberto Bobbio. Estado, Gobierno y Sociedad.

4.3 Revocatoria de mandato en el marco de la democracia participativa en Colombia

En sociedades políticamente organizadas es apenas lógico que las instituciones del Estado evolucionen a medida que la misma sociedad va experimentando transformaciones. En el ámbito de la democracia, como forma de gobierno, se ha visto cómo en el pasado fue relativamente fácil en una asamblea de los habitantes de la polis decidir asuntos de interés general de forma directa. En la época moderna la democracia representativa sirvió para salvar grandes extensiones tanto territoriales como poblacionales, y así la batuta de los asuntos públicos se confió a los gobernantes considerados aptos para ello.

Sin embargo, los nuevos modelos políticos y constitucionales con el tiempo darían apertura a la participación de los ciudadanos de una manera más activa y democrática, así ésta sólo se diera en teoría. Dice Sartori (1993 p: 74) que en los años sesenta es cuando se empieza a hablar de democracia participativa.[8] No obstante, el paso a las formas de gobierno democrático participativo tuvo su transición mediante la democracia representativa, teniendo como modelo la figura jurídica del mandato en el derecho civil, pero que traído al ámbito del derecho público, dejó de lado una de sus características propias. Para Vidal (1996), se trata de la obligatoriedad del mandatario frente al mandante para el cumplimiento cabal de lo que éste último le encomendó. Lo anterior, basado en la teoría de la soberanía de la nación, de la que se explicará su fundamento y consecuencias más adelante.

[8] El autor Italiano define participación así: "Participación es tomar parte personalmente en algo, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un "formar parte" inerte ni un "estar obligado" a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros". Sartori, Giovanni. *Qué es la Democracia?*. Altamir Ediciones. Bogotá 1994.

Los cambios institucionales en materia de estos sistemas de gobierno los expone Sabsay así (2007 p:1):

> El sistema democrático forjado al calor de las ideas del constitucionalismo ha ido sufriendo muchas transformaciones a lo largo de los más de dos siglos de vigencia. Este enriquecimiento de los contenidos del Estado de Derecho tiene entre otras innovaciones la superación del esquema representativo rígido propio de la democracia decimonónica, por un nuevo marco dentro del cual la participación de los gobernados vaya cobrando de a poco un papel mayor. Si se tiene en cuenta este ángulo de observación, fácil es comprobar que desde una intervención que se limitaba, conforme a los moldes del constitucionalismo clásico, a elegir a los gobernantes por medio del sufragio, los espacios de participación han ido aumentando con la incorporación de las formas semi-directas de democracia –referendums, plebiscitos, revocatorias, etc.-, primero; y luego, con la creación de instituciones que como la audiencia pública le reservan a los miembros de una comunidad políticamente organizada, diferentes posibilidades de intervención en los procesos de toma de decisión. De este modo las modalidades de expresión de la voluntad gubernamental sufren grandes transformaciones, con claras consecuencias en el esquema de relaciones entre gobernados y gobernantes.

Cabe resaltar la importancia que adquieren las transformaciones del “esquema de las relaciones entre gobernantes y gobernados”. Expuesto por Sabsay (2007 p:2):

> El tránsito desde una democracia representativa hacia una de tipo participativo constituye uno de los fenómenos más característicos de la evolución del constitucionalismo en lo que hace a las modalidades de ejercicio del poder. La primera etapa de este movimiento se

caracterizó por una clara separación entre las esferas de los gobernantes y de los gobernados. En efecto, estos últimos sólo intervenían en el ámbito del poder público, a través del sufragio, a fin de instituir a quienes debían integrar los órganos políticos del Estado.

El transcurso del tiempo iría poniendo de manifiesto que esta visión pecaba por defecto y de ahí en más se irían creando nuevos espacios para la participación de los gobernados en la gestión de intereses públicos.

Las nuevas modalidades a que estamos haciendo referencia, transforman la participación popular, haciendo de ella una nota inserta en la rutina de la toma de las decisiones en el marco de la democracia. De esta manera, la intervención directa de los gobernados cumple un importante papel en la gestación, toma, aplicación y control de las decisiones, así como en la asunción de las responsabilidades que puedan surgir como consecuencia del comportamiento de los gobernantes.

Desde una perspectiva económica y su impacto social y político, Velásquez (1995 p:2) explica claramente cómo en los países de Latinoamérica se da, después de la segunda posguerra, un auge neoliberal, prometido como la panacea que dejó en manos del mercado la regulación de la economía, la satisfacción de las necesidades y la distribución del ingreso, reduciendo al mínimo el papel del Estado y quedando en su cabeza principalmente la tarea de crear las condiciones para el libre desempeño de los agentes del mercado en la prestación de servicios. Las consecuencias no se hicieron esperar y más temprano que tarde afloraron las falencias del sistema, obligando a la implantación de nuevas políticas en las que la participación del Estado en lo económico fuera más contundente como proveedor de servicios, satisfactor de necesidades y agente distribuidor de la riqueza. No

obstante, las nuevas dinámicas no omitirían el papel que deben jugar los agentes de mercado y los agentes sociales en la búsqueda del desarrollo. Es en este contexto económico, político y social que es posible hablar de democracia y del papel de la ciudadanía en su materialización. Lo explica Velásquez (1995 p: 3) así:

> La relación entre el Estado y la sociedad opera en términos de la construcción de una ciudadanía política y social. En consecuencia, representación y participación constituyen los ejes en torno a los cuales se articula el sistema democrático. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa. Ello supone el fortalecimiento del tejido social y la constitución de actores colectivos que den vida a este proyecto concertador.

Este entramaje de relaciones entre actores y roles, es lo que define Velásquez como el camino para la construcción de lo público. Continúa el autor, (citando a Duhau y Girola)

> En otras palabras, es el "ámbito en el cual, a través de la participación formalmente igualitaria de todos los ciudadanos, se dirimen un conjunto de contenidos normativos: alcances y límites de la acción estatal; procedimientos, derechos y obligaciones relativos a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad colectiva y de las normas vinculantes (leyes); derechos y obligaciones respecto del disfrute de la propiedad, los bienes y la vida privada, etc. Es decir, aquellos que al mismo tiempo que establecen los derechos y obligaciones de cada individuo respecto de su participación en el destino de la sociedad en la que se desenvuelve como ciudadano, definen los límites de lo que han de considerarse, en cada caso, como

> perteneciente con exclusividad a la esfera de la vida privada" (Duhau y Girola, 1990, p: 12).

Una de las responsabilidades de los gobernados frente a las malas decisiones de los gobernantes es la posibilidad ciudadana de poder dar por terminado un mandato cuando la gestión de uno de éstos es contraria a los intereses de la comunidad a la que representa. Es aquí cuando el mecanismo de la Revocatoria de Mandato entra en juego.

4.4. El voto programático y la soberanía popular como fundamentos de la revocatoria de mandato.

Todos los regímenes de gobierno han tratado de justificar el control de poder y así los actos mediante los cuales hacen uso del mismo. Vidal Perdomo hace mención de tres teorías mediante las cuales se ha explicado el poder que poseen los gobernantes en las sociedades políticas. La última de ellas, relativamente reciente toda vez que se basa en doctrinas que si bien ya decayeron, tuvieron su auge apenas en el siglo XX. Esta es la teoría de la soberanía revolucionaria, basada en ideas marxistas y que tiene como fuente de poder político a la revolución. Las otras dos teorías son la teocrática y la democrática. La primera de ella, basa el control del poder en el origen divino del mismo. Así, es Dios la fuente de poder y designa en la tierra quien debe representarlo, sea una persona, una dinastía o un grupo social. Es en la teoría democrática donde se reconoce y radica la soberanía en el pueblo.

Afirma Vidal (citando a Rousseau 1996 p: 72)

> Rousseau explica la formación de la sociedad política como la resultante de un contrato entre el pueblo y los gobernantes. A través

> de un pacto, los individuos renuncian a parte de sus derechos para gozar de las ventajas de la vida en comunidad. El contrato, sostenía, da la solución al problema del sometimiento a la autoridad, pues imagina una asociación en la cual el hombre, al unirse a todos, se obedece a sí mismo y queda tan libre como antes. La soberanía reside en la universalidad de los individuos y de su delegación a los gobernantes surge el poder político.
>
> Esta tesis, que se llama de la soberanía popular, le confiere a la universalidad de los ciudadanos la sede de la soberanía, que aparece como la suma de las soberanías individuales. Se opone a la tesis de la soberanía de la nación que acogió la Revolución Francesa…

Hauriou (citado en Vidal, 1996) la tesis de la titularidad de la soberanía en la nación es el resultado de considerar a los individuos como un solo cuerpo, creándose así un cuerpo social, es decir, la nación. Estas concepciones diferenciadas se reflejan en el tipo de democracia que las acompaña, para Vidal (1996) "la tesis de la soberanía de la nación está ligada a la democracia representativa, mientras que la de la soberanía popular se abre a formas de democracia más participativas" (p: 74).

Como ya se explicó, el mandato representativo se adoptó de la figura del mandato propio del derecho privado, pero que traído a la esfera de lo público, se adecuó de acuerdo con la teoría de la soberanía en la nación, bloqueando así la posibilidad de obligar al mandatario a obrar conforme a la voluntad del mandante. Lo explica Vidal, (1996 p: 95):

> La nación posee la soberanía pero ha delegado su ejercicio a sus representantes. De esta manera, los hechos que ellos realicen y las

> normas que expidan son de la nación, sin necesidad de que ella tenga que ratificarlos mediante un pronunciamiento popular.
>
> Esto quiere decir que el representante no lo es de las personas que han votado por él sino de la nación entera, la cual ha delegado la soberanía a todos en cuerpo y no, por porciones, a cada uno de los representantes.
>
> La posibilidad de un mandato entre el elector y el elegido queda descartada. La soberanía, al ser indivisible, no puede ser delegada en su ejercicio sino al conjunto de los representantes.

No obstante, es un gran paso en términos de teoría política y coto a sistemas de gobierno donde la ley del más fuerte o el derecho de sangre era suficiente argumento para el sometimiento de las mayorías al parecer de una persona o grupo social. Vidal (1996) afirma que “las ideas de la soberanía desembocaron en el sistema de la elección de los gobernantes, procedimiento válido para la mayor parte de los países y la mayor parte de los cargos de gobierno” (p: 102).

Como se ha visto, el proceso democrático ha sido progresivo, ampliándose cada vez más la posibilidad de participación ciudadana y de inclusión de los individuos en la toma de decisiones que los afecten. Es entonces cuando se habla de democracia participativa, ya los ciudadanos no son meros electores de sus representantes, gozan de una serie de figuras jurídicas que hacen posible, así sea sólo en teoría, su intervención en materia política en asuntos de los cuales son los directos beneficiados o perjudicados. Una de estas herramientas es la revocatoria de mandato que, si se le quiere llamar, se presenta como una herramienta de control político posterior.

López y Aragón[9] (1986) lo exponen así:

> El término revocar tiene su origen en el latín *revocare* y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se ratifica…
>
> En el ámbito constitucional el mandato se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por su parte la revocatoria constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del periodo para el que fue elegido.

Para Jiménez, (2001 p: 38). esta forma de manifestación popular, es más una crítica hacia el sistema de gobierno representativo propio de los regímenes políticos "liberal-burgueses". Es una "alternativa al principio del mandato no imperativo que tiene sus orígenes en el pensamiento político marxista que asimila la representación no revocable a la sociedad burguesa y capitalista"

Cita a su vez a J.J. Rousseau como pensador poco convencido de este sistema de gobierno, debido a que "desconfía de la sociedad civil que ve nacer ante sus ojos llena de codicia, ambición desenfrenada, egoísmo y desigualdad, pero que necesita organizarse de alguna forma para mantener ese estado de manera permanente". Continúa, aludiendo al pensador ginebrino, del cual hace una exposición de su aversión hacia el sistema de representación política, que podría resumir el fundamento, por lo menos político, de la figura jurídica de la revocatoria de mandato. Dice: (2001 p: 37)

[9] *Revocatoria de Mandato, Etimología y Concepto*. Aragón, Manuel. López, José Luis. Recuperado en página web //www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/revocatoria%20de%20mandato.htm

> El vocero del pueblo debe ser un simple delegado, un portavoz, nunca un representante que ejerce funciones en su nombre; de esta forma, el pueblo nunca entrega o cede su poder en manos de los representantes, y en cualquier momento puede asumir directamente la titularidad y el ejercicio del poder soberano.

Acorde al pensamiento de Rousseau, la revocatoria de mandato en Colombia constituye una garantía que permite a la ciudadanía despojar al mandatario del poder del que le ha investido, en caso de darse los presupuestos que prevé la Constitución política que son: la insatisfacción general o el incumplimiento del programa de gobierno.[10] Esta figura sólo está prevista para los primeros mandatarios del nivel municipal y departamental, alcaldes y gobernadores.[11]

---

[10] Con relación a la conservación del poder en manos del pueblo basado en el principio de soberanía ha dicho la Corte Constitucional: "El derecho a revocar el mandato forma parte no sólo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del poder político. La revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como quiera que este conserva el derecho político de controlar al elegido durante todo el tiempo en que el mandatario ejerza el cargo". Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 180 de 1994.

[11] Sin embargo, no siempre fue así, para el caso podría hablarse de una evolución de las instituciones democráticas. La constitución de 1886 prescribía en su artículo 179: El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo. Pero subyace bajo este cambio constitucional un enfoque teórico jurídico filosófico relativo al titular de la soberanía de la cual emana el poder. A la luz de la constitución de 1886 la soberanía residía en la nación. rezaba; Artículo 2.- La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece. Con el cambio dado a partir de 1991, desde el preámbulo, la nueva carta política pregona como titular de la soberanía al pueblo colombiano. El preámbulo reza; EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano… luego en el artículo 3; La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Guillermo González Ramírez explica las consecuencias de este cambio axiológico. En el anterior esquema "las necesidades reales de la comunidad podían hacer parte o no de la agenda de los representantes, sin que ello fuera importante desde el punto de vista constitucional, puesto que los representantes lo eran de una abstracción llamada nación y no mandatarios del pueblo elegidos para un cometido concreto." A partir de 1991 "como antes se ha dicho, en cuanto titular originario de la soberanía, el pueblo escoge a sus representantes mediante

En su artículo 259, la Constitución plantea:

> Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

En este sentido, el presupuesto de la revocatoria es el voto programático, los mandatarios mencionados deben asumir su gestión como gobernantes electos de acuerdo con lo propuesto en el programa inscrito. Si durante el ejercicio de su gobierno se aleja de ello, cabe la oportunidad de revocarle su mandato.

La Ley 131 de 1994, reglamentaria del voto programático lo define así en su artículo primero:

> En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

La Corte Constitucional en Sentencia C 180 de 1994, relacionada con la consagración de este mecanismo de participación ha dicho:

---

el sufragio universal, pero esa titularidad también le permite vincularse directamente a los asuntos públicos, pues en virtud de ella puede ejercer directamente el poder. De allí que en desarrollo de la soberanía popular el pueblo pueda contar con mecanismos jurídicos que le garanticen esa relación directa con los asuntos que le conciernen o afecten para tomar decisiones que correspondan". Resaltan así tres instituciones con su respectiva repercusión en el ámbito político y jurídico tales son; la soberanía, la naturaleza de la representación y la naturaleza del voto. González, Guillermo. *El voto Programático y la Revocatoria del Mandato Poder Político de la Comunidad.* Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá 1997.

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

4.5. Revocatoria de mandato hacia la democracia deliberativa

En este capítulo se busca hacer una aproximación a un debate político teórico relativamente nuevo. Se trata de la democracia deliberativa, como un eslabón más en la búsqueda teórica de aproximación a sistemas de gobierno de cara a la realidad actual y no simples utopías que no respondan a las contingencias que presenta aquella.

Los regímenes de gobierno junto con las teorías políticas que los fundamentan, no pueden obviar años de enriquecimiento jurídico en materia de derechos y de garantías ciudadanas que se han conquistado, ya sea, desde lo teórico o a través de la manifestación fáctica de la voluntad de los mismos pueblos. Es así como el debate no se debe quedar corto frente a las realidades que se viven en los conglomerados sociales actuales.

El sistema y las instituciones no responden a las demandas ciudadanas frente a la real materialización de mínimos derechos. La insatisfacción de necesidades básicas en gran parte de los pobladores es un flagelo cuyos efectos se reflejan en todos los órdenes sociales. [12] En la presente investigación interesa principalmente la repercusión que tiene en el ámbito de la participación ciudadana y del uso de los mecanismos que son reconocidos en el marco jurídico. La pregunta entonces gira en torno al papel de la democracia y al poder de decisión y autodeterminación de los pueblos. Luego, no resulta falto a la verdad, anunciar que la democracia se ha convertido en un entretenido tema de conversación académica y de deleitable lectura. Arango (2004 p:121) hace alusión a este tema, recalcando la importancia de ciertas condiciones fácticas para el verdadero ejercicio de la democracia, diferenciándola entre la procedimental y la funcional y oponiéndose de entrada a la tesis defendida por Habermas, así:

> …Ella es una noción idealizada, que presupone la existencia de los derechos a la autonomía personal y a la participación política, pero no le preocupa asegurar las condiciones materiales para que esa autonomía y participación sean realmente ejercidas por todas las personas. La democracia de Habermas es una democracia procedimental que no presupone la garantía de los derechos sociales fundamentales. Estos son el resultado posible de la acción política, no precondición de la misma.

En realidad, esta postura desconoce por completo los escenarios en los que se desarrolla la democracia en la actualidad. Arango se adhiere a la tesis de algunos teóricos defendiendo lo que denomina democracia funcional, así:

[12] Arango, Rodolfo. Derecho, Constitucionalismo y Democracia. Pág. 120.

> Se trata en ellas no simplemente de quedarse en una democracia nominal, donde se supone que los actores sociales, por iniciativa propia, son los llamados a tomar parte en la vida política. Por el contrario, sólo una concepción de la democracia que garantice los presupuestos materiales para el ejercicio efectivo de las libertades civiles y políticas hace posible una verdadera democracia.

En el caso colombiano, un autor como Velásquez se refiere de manera directa al tema afirmando:

> Colombia es un país de leyes en el que muchos creen que basta con expedirlas para que generen procesos de cambio en los planos simbólico y práctico. Por eso se habla permanentemente del estado de derecho y los colombianos se ufanan de una Constitución en la que está consignada una extensa lista de derechos de toda índole. Sin embargo, se trata de un derecho ineficaz, al cual todo el mundo sabe cómo hacerle el "quite", como lo demuestra la extensión de la inseguridad, de la violencia y de la impunidad y su aceptación como componentes casi que "normales" de la vida cotidiana.

Es en este orden, que se deben considerar los factores subyacentes a un verdadero debate democrático, que la base sea una deliberación concienzuda de cada uno de los actores y de frente a las contingencias y pretensiones de los mismos. No puede hablarse de debate justo sin mínimas condiciones de igualdad y posibilidad de planteamiento de ideas y discusión de ellas.

Nino (1997 p: 180) lo expone, señalando las exigencias de un debate democrático. Lo denomina: "condiciones que subyacen al proceso"

> …Que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos

> con argumentos genuinos; que el grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; que no haya ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minoría cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias.
>
> Cuando las condiciones para promover el valor epistémico de la democracia no son satisfechas, ésta no logra su valor.

Como puede verse, la valía de la democracia como sistema de gobierno y partiendo de su propia definición, radica precisamente en la posibilidad de participación, de considerar a los actores sociales, y el contexto en el que los mismos llevan a cabo tanto su vida privada, como los espacios públicos como comunidad. Es en estos espacios donde surge la necesidad de enriquecer los procesos democráticos, es allí donde los cambios sociales exigen a su vez, articular nuevas y mejores formas de participación y debate.

Las posiciones que se tomen frente a cada tema de debate en un proceso democrático deliberativo responden a posturas que defiendan y pretendan satisfacción de intereses propios, de preferencias individuales y de conglomerados con similares contingencias. Luego, será un proceso con cierto grado de dificultad, en el que las reglas deben ser claras. El debate no se encamina a imponer una voluntad, así esta sea mayoritaria.

Gargarella, R., (1998) describe algunas de las características de la democracia deliberativa, la que considera “se ajusta a muchas de nuestras más arraigadas intuiciones acerca de cómo debería funcionar una democracia.” En primera medida, considera que es una concepción antielitista en la medida en que “rechaza el criterio según el cual alguna persona o grupo de personas se

encuentran capacitadas para decidir imparcialmente en nombre de todos los demás". Afirma el teórico:

> Según el principio que aquí se asume, es valioso y deseable que la ciudadanía delibere, a los fines de decidir adecuadamente los rumbos principales de la política. En este caso, la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es vista como una condición necesaria del sistema democrático.

En segundo lugar, considera que la democracia deliberativa "no toma las preferencias de los individuos como dadas. Distingue enfáticamente entre el ámbito del mercado y el de la política". Esta particularidad es importante en la medida en que considera los espacios propios de la política y los de la economía, estos últimos donde las elecciones del actor sólo lo afectan a él.

> En una discusión los propios participantes son los que formulan las preguntas, expresan sus intereses y tratan de justificarlos frente a los otros. Una discusión no es una mera suma de reflexiones individuales que operan en forma aislada, sino que es un proceso colectivo en el cual la posición de cada participante se vuelve cada vez más focalizada como consecuencia de reaccionar a los argumentos de los otros. La reflexión de cada uno se ve así enriquecida por las de los demás.

5. La revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico colombiano

5.1. La revocatoria de mandato en la Constitución Política de Colombia

La revocatoria de mandato se introduce en el ordenamiento constitucional y legal colombiano a partir de la Constitución de 1991, como un mecanismo mas de participación ciudadana dentro de un nuevo esquema democrático, al pasar de una democracia representativa[13] en la que la soberanía residía en la nación a una democracia participativa en la que la soberanía reside en el pueblo. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-179 de 2002, se ha pronunciado así:

> La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina "representativo". En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.

La Carta Política, desde su preámbulo y los primeros artículos de la misma pone de manifiesto el interés del constituyente en cambiar las relaciones

[13] Artículo 2 Constitución Nacional de Colombia de 1886; 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.

mandante/mandatario, pretendiendo convertir a este último en un verdadero representante de los intereses de los mandantes y por tanto con mayor responsabilidad, ya que quien le otorga el poder, se conserva del derecho de removerlo cuando así lo considere necesario. El preámbulo de la Carta enuncia que el régimen constitucional colombiano se desarrolla "dentro de un marco jurídico, democrático y participativo". A su vez el Art. 1 reitera la democracia participativa cuando reza; "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria… democrática y participativa". Con relación a la soberanía en cabeza del pueblo, expresamente señala el Art. 3: "La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce de forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece." Con relación a la investidura de los elegidos popularmente se refiere el Art. 133 en el siguiente sentido: "Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura." Por último, el Art. 258 establece el voto como "un derecho y un deber ciudadano."

En este apartado, se ilustrada la importancia del cambio democrático, fundando las bases constitucionales para el desarrollo de los derechos políticos de los ciudadanos como elector. Así el Art. 40 numeral 4o establece como derecho ciudadano "participar en la conformación, ejercicio y control del poder público. Para hacerlo efectivo este derecho puede:… "Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley."

Sobre los mecanismos de participación ciudadana la Constitución los enunció, dejándole al legislador su reglamentación. Art. 103 "son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el

referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará…"

El voto programático lo establece el Art. 259 de la Constitución Política como fundamento de la revocatoria de mandato así: "Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático."

En la sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional destaca la importancia de la revocatoria de mandato como mecanismo de participación ciudadana así:

> La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa que postula el Artículo 1o. de nuestra carta política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral.

A raíz de que el constituyente dejó en cabeza del legislador la tarea de reglamentar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, sólo hasta 1994 el Congreso de la República expide las Leyes 131 y 134, reguladoras del voto programático y de los mecanismos de participación, entre ellos, la revocatoria del mandato.

5.2 La revocatoria de mandato en la legislación colombiana

El desarrollo legal de los mecanismos de participación ciudadana lo hace el legislador por medio de la Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. La Ley 131 de la misma anualidad reglamenta el voto programático. Cabe mencionar que en la revisión constitucional del Proyecto de Ley 254 de Cámara y 163 de Senado, (hoy Ley 131 de 1994) la Corte Constitucional en Sentencia C-011 de 1994, dejó claro la no retroactividad de la Ley. En este sentido sólo eran susceptibles de revocárseles el mandato los alcaldes y gobernadores elegidos a partir de octubre de 1994 fecha en que se eligieron los gobernantes para el periodo 1995 a 1997. Mandatarios elegidos por voto programático. La Ley exige como requisito para la revocatoria del mandato, haber transcurrido un año de posesión del mandatario, por ello sólo a partir del 1 de enero de 1996 es cuando por primera vez se puede iniciar un proceso de revocatoria por parte de quienes habían participado en las elecciones cuando se eligió al mandatario a quien se pretendía revocarle el mandato. En consecuencia, sólo cuatro años y seis meses después de entrar en vigencia la Constitución de 1991 el voto programático y la revocatoria del mandato fueron normativamente viables para alcaldes y gobernadores.

Cabe resaltar cómo en el mismo año (1996), se intentaron varias revocatorias de mandato a algunos alcaldes, sobre todo de municipios pequeños. Lo llamativo es cómo se intentaron llevar a cabo varios procesos.

Entre los años 1996 y 2002 se logró llegar a convocar a los ciudadanos para decidir sobre continuidad o no del mandato de algunos alcaldes, donde se puede interpretar que el abstencionismo, en un promedio general de 81,96%, fue el derrotero y por ende la causa primordial de la imposibilidad de la terminación anticipada del periodo de los alcaldes.

Municipio y Depto.	Fecha revocatoria	Censo electoral	Votos válidos elecciones alcalde	% abstención elecciones alcalde	Votación mínima requerida	Votación total revocatoria	% abstención revocatoria

Iza (Boyacá)	5 mayo/96	1.775	769	56,7	461	235	70,0
Pto Colombia (Atlántico)	2 jun./96	16.996	9.523	44,0	5.713	2.341	76,0
Mahates (Bolívar)	9 jun./96	11.134	7.072	36,5	4.234	1.823	75,0
Tubará (Atlántico)	21 jul./96	4.499	3.409	24,3	2.405	954	72,0
Pedraza (Magdalena)	1 sep./96	7.971	6.059	24,0	3.635	1.628	73,2
El Peñol (Antioquia)	27 jun./99	11.292	129	98,9	78	59	99,5
Victoria (Caldas)	29 agos./99	7.657	4.838	36,8	2.903	869	88,7
Dabeiba (Antioquia)	12 sep./99	12.533	2.322	81,5	1.394	410	96,7
Montelíbano (Córdoba)	9 ene./2000	22.127	18.618	15,9	11.398	4.304	80,6
Piamonte (Cauca)	5 mar./2000	1.248*	647	48,2	388	151	87,9

Ilustración 1. Tomado de Jiménez, William W. (2001).

Algunos de los requisitos exigidos por las leyes reguladoras hacían inviable el mecanismo, ello, sumado a la poca cultura política de la ciudadanía reflejada en la apatía a acudir a las urnas, crearon la necesidad de reformar las leyes en mención. En palabras de la Corte Constitucional en la revisión del proyecto de Ley No 58 de 2000 Senado y 219 de 2001 Cámara "por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático," el objetivo es "Garantizar la adecuada y efectiva participación de los electores con una herramienta que resultara adecuada para ello". En la misma Sentencia, en concepto del Procurador General de la Nación:

> La supresión de cualquier limitación excesiva o la remoción de cualquier obstáculo que entrabe el desarrollo del proceso de profundización de la democracia participativa…deberán entenderse como una actividad legislativa congruente con el principio

constitucional que rige la teleología del Estado Social de Derecho colombiano en la perspectiva de la participación democrática.

En el año 2002, con la Ley 741 se reforman las Leyes 134 y 131 de 1994, con el propósito de efectivizar los mecanismos de participación ciudadana, se presentan algunos cambios en los requisitos anteriores, básicamente las exigencias tanto para la recolección de firmas y la aprobación en las urnas de la revocatoria . Para mejor ilustración se expone un cuadro comparativo con las reformas y normas que continúan vigentes:

CATEGORIA.	LEY 131 DE 1994	LEY 134 DE 1994	LEY 741 DE 2002
Tiempo de Aplicación.	(Art. 7, núm. 1.). haber transcurrido mas de un año a partir de la posesión.	(Art. 64). Haber transcurrido más de un año a partir de la posesión.*	No reguló.
Solicitud	(Art, 7 núm. 2) Memorial suscrito por quienes participaron en las elecciones del mandatari, no inferior al 40% de los votos validos emitidos.	(Art, 64) Memorial suscrito por quienes participaron en las elecciones del mandatario, no inferior al 40% de los votos validos emitidos.	(Art, 1 núm. 2.) Memorial suscrito por quienes participaron en las elecciones del mandatario, no inferior al 40% de los votos que obtuvo el elegido.*
Causal a invocar	(Art, 8). El memorial debe	(Art, 64). El memorial	No reguló.

	sustentar las razones que lo animan.	debe contener las razones que la fundamentan.*	
Certificación	(Art, 7, parágrafo). La registraduría de la respectiva entidad certificara en un lapso de 30 días* que las cedulas correspondan a quienes votaron.	(Art, 64). La registraduría correspondiente certificara que las cedulas de quienes firman correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.*(nota) no trae términos)	No reguló.
Convocatoria a elección.	(Art, 9) Dentro de un término no superior a dos meses contados a partir de la fecha de la radicación del memorial de la solicitud.	(art, 67) Dentro de un término no superior a dos meses contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.*	no reguló
Informe de solicitud de revocatoria	No se reguló.	(art. 66) Aprobada la solicitud y expedida la certificación dentro de los cinco días siguientes l registrador informará al funcionario.*	No reguló.

Divulgación, promoción y realización de elecciones.	(Art. 10) el Registrador Nacional coordina la divulgación y promoción.	(Art. 68) corresponde al registrador **respectivo,** de acuerdo al titulo x, de esta ley.*	No reguló
Procedencia	(Art. 11) Al ser aprobada por un numero de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria, siempre que el numero de sufragantes no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario y únicamente podrán sufragar los que lo han hecho el día de elección del mandatario.	(Art. 69) Al ser aprobada por un numero de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participaron en la respectiva elección, siempre que el numero de sufragantes no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario y únicamente podrán sufragar los que lo han hecho el día de elección del respectivo mandatario,	(Art. 2) Al ser aprobada por la **mitad mas uno de los votos** de los ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios **no sea inferior al 55%** de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.*
Prohibición del volver a intentarse.	No se reguló	(Art. 70). Si no fue revocado no se podrá volver a intentar en lo que resta del periodo.*	No se reguló.
Ejecución de la	No se reguló	(Art. 73) la revocatoria	No se reguló.

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

Ilustración 2. Cuadro resumen de la revocatoria del mandato en las tres leyes que la regulan

* Se entiende está vigente.

5.2.1. Principales cambios que introdujo la Ley 741 de 2002

Se debe tener presente, que la Ley 741 de 2002 modifica el Artículo 7 y 11 de la Ley 131 de 1994 y 64 y 69 de la Ley 134 de 1994; y deroga las disposiciones que le sean contrarias, por lo tanto, en los demás aspectos que esta no reguló se atiende lo contemplado en la Ley 134 de 1994, y lo que ésta no estableció debe acudirse a la Ley 131.

Se tiene entonces, que la modificación sustancial de los requisitos en el trámite de la Revocatoria del mandato que llevó a la disminución en las exigencias del número de apoyos que debe contar quien(es) promueven la Revocatoria del mandato el cual exigía con las Leyes 131 y 134 de 1994; de un 40% de firmas de apoyo por quienes habían participado en las elecciones del total de votos válidos emitidos, se hace mas flexible con la Ley 741 de 2002 al pedir como respaldo el 40% de apoyo de los votos que obtuvo el elegido. Igualmente, cambia el criterio de participar con su apoyo solamente quienes participaron en la elección del

mandatario, por el criterio de estar en el censo electoral del respectivo ente territorial.

Otro de los propósitos del legislador con la modificación, era la de hacer menos exigentes los requisitos para que sea viable la revocatoria del mandato modificando el porcentaje de votos que se requerían para la aprobación de la revocatoria del mandato, el cual deja de ser del 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva elección, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y en tercer lugar, se pasa a que pueden votar todos los ciudadanos que conforman el censo electoral pues antes sólo podían participar de la revocatoria quienes habían votado en la elección del respectivo mandatario; requisitos estos que fueron modificados; los que pasan a exigir para aprobación de la revocatoria, la mitad mas uno de los votos de los ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Luego, no sólo se disminuye el porcentaje para la aprobación de la revocatoria sino también el umbral electoral y la base del mismo, al dejar de ser un 60% de los ciudadanos que participaron en la elección para la aprobación de la mitad más uno de los votos depositados el día de la elección de la revocatoria, y el umbral del 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario por el de 55%.

Al revisar el cuadro comparativo de la normatividad que regula la revocatoria es importante destacar algunas categorías, siendo la primera de ellas la siguiente:

5.2.2. Momento a partir del cual es procedente el proceso de revocatoria:

De acuerdo con lo contemplado en las Leyes 131 y 134 de 1994, sólo es viable que proceda la revocatoria del mandato después de un año de la posesión del mandatario y no después de un año de iniciar el periodo del mandatario local o regional[14] teniendo en cuenta que estos periodos ya son institucionales mediante Acto legislativo No. 02 de 2002 y no personales, luego, para efectos de la aplicación de la revocatoria, si el mandatario se posesionó, a manera de ejemplo; el 3 de enero, la revocatoria procederá a partir del 4 de enero del año siguiente; lo que resulta poco claro es lo que se debe entender por "*procederá"*; si es para el procedimiento de recolección de firmas, es decir, si se puede recolectar el apoyo antes de transcurrir un año de la posesión del mandatario, así la fecha de los comicios electorales se haga después de transcurrido un año de su posesión. Pues en este entendido, la Ley 131 de 1994 establece en su artículo 7o: "La revocatoria del mandato procederá siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario".

El Consejo Nacional Electoral al conceptuar sobre cuándo es procedente la revocatoria al mandato de un gobernante plantea lo siguiente; en concepto 1668 de 2009 a raíz de consulta elevada por el Registrador Nacional, el colegiado sostiene:

> Esta Corporación en reiterada doctrina ha considerado y sigue considerando que el ejercicio de la revocatoria de mandato como mecanismo de participación ciudadana, debe garantizar que la recolección de los apoyos se cumpla cuando por lo menos haya transcurrido el primer año del mandato del servidor respecto del cual

[14] El artículo 303 de la Constitución política no estableció si el periodo de los gobernadores era institucional o personal, se limitó a determinar el tiempo de elección por tres años, lo que llevó a diferentes interpretaciones entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional (ver sentencias C.E. sección Quinta abril 24 de 1997 exp. No. 1612; Corte Constitucional Sentencias C'011 de 1994, C586 de 1995; C 448 de 1997; y SU 640 de 1998) mas el Acto Legislativo No. 02 de 2002 establece claramente que el periodo es institucional y tendrá una duración de cuatro años.

> se solicita la revocatoria (gobernador o alcalde), requisito éste, que sólo se puede verificar con el cumplimiento de las formalidades que establecen las leyes 131 y 134 de 1994, pero también con la citada exigencia que en ningún momento va en contravía de la normatividad constitucional o legal.

A su vez, en el concepto radicado 0841 de 2009 a raíz de solicitud elevada por el señor Plinio Riascos Sánchez, a propósito del proceso de revocatoria que se adelantaba en contra del alcalde de Pradera Valle, la Corporación manifestó: "Para iniciar la recolección de las firmas de apoyo a una solicitud de revocatoria del mandato, es indispensable que haya vencido el primer año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde, como lo señala la ley 741 y las circulares 0070 de 2005 y 001 de 2009".

Analizado el momento a partir del cual es procedente la revocatoria de mandato, para la Organización Electoral- Consejo Nacional Electoral, se puede pensar que cuando se cumplen todos los requisitos del número de apoyos con sus respectivas firmas, es decir, después de la certificación de la misma entidad encargada de fijar la fecha de la elección y convocar a los ciudadanos con el fin de que decidan si el mandatario continúa o no. Lo que resulta claro es que la fecha de convocatoria a la elección no puede ser antes de pasado el año de su posesión, pero puede ocurrir que la recolección de firmas de apoyo, el proceso de verificación de las mismas y la expedición de la certificación se hagan antes de cumplido el año de la posesión del mandatario a revocar y la convocatoria de las elecciones se haga después del tiempo establecido por el legislador, entendiendo que el que decide si ***procede*** o no la revocatoria, es el ciudadano que conforma el censo electoral del ente territorial donde se pretende revocar el mandato, lo demás son sólo trámites para llegar a la decisión popular.

La anterior interpretación se soporta en el Artículo 2º de la Ley 741 de 2002, la cual modificó los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de1994, que establece:

> 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.

Las anteriores inquietudes han sido motivo de consultas al Consejo Nacional Electoral, Corporación que en Concepto No.0841 del 14 de abril de 2009 y 1668 del 2 de junio de 2009; en la primera de estas consultas manifestó que: "Para iniciar la recolección de las firmas de apoyo a una solicitud de revocatoria de mandato, es indispensable que haya vencido el primer año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde, como lo señala la Ley 741 y las Circulares 0070 de 2005 y 001 de 2009." ; en el segundo concepto, frente al tema en particular de recolección de firmas de apoyo se sostuvo en lo dicho en Concepto radicado No 1315 del 10 de junio de 2005, el cual consiste en que dicha recolección debe realizarse después de transcurrido un año de la posesión del alcalde.

Adicional a lo anterior, en Concepto 1668 de 2009, el sustento legal de exigir dentro del trámite de una revocatoria de mandato, el foliado anterior a los formularios de recolección, señaló:

> No obstante no existir norma legal expresa que establezca la exigencia del foliado anterior de los formularios de recolección de firmas, esta Corporación en reiterada doctrina ha considerado y sigue

> considerando que el ejercicio de la revocaría de mandato como mecanismo de participación ciudadana debe garantizar que la recolección de apoyo se cumpla cuando por lo menos haya transcurrido el primer año del mandato del servidor respecto del cual se solicita la revocatoria (gobernador o alcaldes), requisito este, que sólo se puede verificar con el cumplimiento de las formalidades establecidas en las leyes 131 y 134 de 1994, pero también y muy especialmente con la citada exigencia que en ningún momento va en contravía de la normatividad constitucional o legal. Se entiende la expresión "foliado anterior" como la numeración de los folios que contiene el formulario, en momento anterior a su entrega a la organización electoral.

Para este estudio se considera que el concepto del Consejo Nacional Electoral parte de un criterio restrictivo del uso del mecanismo de participación ciudadana al darle mayor importancia al procedimiento que al derecho sustancial fundamental, aumentando requisitos que la norma no contempla, como se explicará más adelante. Recuérdese que con la Ley 741 de 2002 ya no se requiere de la conformación del comité de apoyo a este mecanismo, ni es necesario el nombramiento del promotor, tampoco la nueva ley exige formularios oficiales, ni que estos vengan numerados, sólo deben ser diligenciados con lo exigido por las normas vigentes, tales como el deber de invocar las razones y motivos, el nombre, número de cédula y firma del ciudadano que respalda la convocatoria; apoyos que deben acompañar a la solicitud de la convocatoria por quienes participaron en la elección del mandatario el cual no debe ser inferior al 40% de firmas de apoyo de los votos que obtuvo el elegido. En consecuencia, la tesis que se defiende es que antes de la radicación de la solicitud no existe formalmente la iniciación de un trámite o solicitud de convocatoria a la revocatoria de un mandatario, por lo que la Registraduría Nacional debe abstenerse de radicar solicitud antes de transcurrido el año de la posesión del mandatario, y dado el caso, que parte de los apoyos

sean recogidos antes de cumplir el año de gestión del mandatario no puede viciar el procedimiento de la convocatoria a la revocatoria, pues se trata del ejercicio de un derecho fundamental, como es el derecho de control político ciudadano a la gestión de los mandatarios electos por el voto popular.

5.2.3. Causales de revocatoria del mandato.

Es de señalar, que en principio son dos las causales que estableció el legislador: por insatisfacción general de la ciudadanía o por incumplimiento del programa de gobierno[15]. La primera de las causales fue introducida por el Artículo 65 de la Ley 134 de 1994. Si bien esta causal podría devenir del incumplimiento del programa de gobierno, esta afirmación general no resulta del todo acertada, toda vez que un mandatario puede estar cumpliendo con las propuestas hechas en el programa y caer en un escándalo de corrupción administrativa o de cualquier tipo que ponga en entredicho su capacidad y moralidad frente a la opinión pública, situación que conllevaría a la insatisfacción general y así, darse la posibilidad de dar por terminado anticipadamente el mandato a dicho gobernante mediante decisión popular.

[15] La Ley 131 de 1994, en su Artículo 8º. señala que "el memorial de la solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan teniendo en cuenta objetivos, metas y cronogramas no alcanzados durante la gestión del mandatario en concordancia con el contenido del artículo 4º. de la presente ley". A su vez el artículo 4º. de la Ley 131 de 1994 establecía*:* "Los programas de gobierno de los candidatos a ser elegidos popularmente gobernadores y alcaldes se entenderán como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico". La Corte Constitucional en Sentencia C-11 de 1994 consideró que las "… las exigencias establecidas por el legislador de establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político".

El encabezado de los formularios de recolección de apoyos debe contener la causal de revocatoria que los promotores consideraron para dar por terminado un mandato. Este requisito es indispensable, toda vez toda vez que el ciudadano que apoye la iniciativa debe conocer dichas razones para tomar partido. La omisión de este requisito conlleva a la inadmisión de los folios por la Registraduría.

5.2.4. Revisión de apoyos y certificación

Frente a la certificación debe aplicarse el artículo 64 de la Ley 134 de 1994 y no el parágrafo del Artículo 7 de la Ley 131 por ser anterior, pero al realizar una revisión y análisis del texto normativo se halla que es similar en las dos leyes señaladas, salvo en el término contemplado para que la Registraduría haga la revisión de los apoyos presentados y certifique los mismos. Este término es de treinta (30) días, y solamente está regulado en la Ley 131 de 1994. En las otras leyes se guarda silencia al respecto.

El Artículo 23 de Ley 134 de 1994, establece: "El Registrador Nacional señalará el procedimiento que debe seguir para la verificación de la autenticidad de los respaldos y podrá adoptar técnicas de muestreo científicamente sustentadas, previa aprobación de las mismas por el Consejo Nacional Electoral".

En razón a dicho mandato legal y al Decreto Ley 1010[16] existen una serie de resoluciones que regulan lo pertinente, muchas veces encontrándose contradicciones en las mismas. Lo que se expondrá más adelante.

[16] Este Decreto establece "La Registraduría Nacional del Estado Civil tiene por objeto y misión organizar, dirigir y vigilar los mecanismos de participación ciudadana, garantizando la transparencia del procesos electoral, en orden a apoyar el fortalecimiento democrático del país."

5.3. La revocatoria de mandato en la jurisprudencia colombiana

5.3.1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Tres han sido los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional mediante las Sentencias C-011 de 1994, C-180 de 1994 y C-179 de 2002, en el tema de Revocatoria de mandato y voto programático.

Para la Corte en las tres decisiones antes referidas la revocatoria del mandato es una consecuencia del voto programático. Por tratarse el voto programático y la revocatoria de mandato de materias que regulan derechos fundamentales políticos, por mandato constitucional deben surtir el trámite de ley Estatutaria, es decir, el trámite para su expedición tiene un control constitucional previo, integral, automático y definitivo; es entonces, que la Corte se ocupa de la revisión de los siguientes proyectos de ley estatutaria, así: "Por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones" el cual se ha radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes, (Sentencia C-011 de 1994); Proyecto de ley estatutaria No. 92 de 1992 Senado y 282 de 1993 Cámara, "*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*". (Sentencia C-180 de 1994); igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 2002, realiza la revisión constitucional del proyecto de ley número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, "Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático". [17]

[17] Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Resulta necesario revisar las dos tesis que ha tenido la Corte Constitucional frente al tema de la revocatoria de mandato y, en especial lo pertinente a quienes pueden apoyar, votar o participar, en la decisión de dar por terminado el mandato a los gobernadores y alcaldes, así como el alcance del voto programático. La primera postura jurisprudencial se encuentra en las sentencias C-011 de 1994 y la C-180 de 1994, en la que solo podían votar la revocatoria los que eligieron al mandatario; y con la sentencia C-179 de 2002 la H. Corte Constitucional ante la revisión de la nueva normativa en materia de requisitos para adelantar la revocatoria, da paso a la nueva jurisprudencial que se encuentra actualmente vigente, en la que permite votar a todos los ciudadanos que conforman el respectivo censo electoral[18].

La Corte en la Sentencia C-011 de 1994, ha entendido la Revocatoria de Mandato como consecuencia del voto programático, como expresión de soberanía popular, de democracia participativa, que permite aumentar el control entre el ciudadano (mandante) y (gobernante) mandatario; por lo que la revocatoria del mandato resulta ser la consecuencia del derecho de participación cuando el gobernante incumple su programa de gobierno; pero solo es posible revocar el mandato quien lo ha otorgado, porque el mandato es una relación de confianza fundado en el principio de buena fe, por medio del cual una persona –el mandante- logra hacerse presente donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-; por lo que se excluye a los ciudadanos que no participaron en la elección.

En las Sentencias C-011 de 1994 y C-180 de 1994, el alto Tribunal señaló:

> Para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (Art. 1o.), al atribuirle la soberanía al pueblo (Art. 3o.), al

[18] Para Jorge Humberto Cárdenas el Censo Electoral el Censo Electoral es el conjunto de ciudadanos titulares de cédulas aptas para votar por estar inscritos o incorporados en un determinado lugar. El Censo Electoral es la base fundamental para la planeación, organización desarrollo y control de los diferentes eventos electorales incluyendo los mecanismos de participación ciudadana.

> otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (Arts. 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (Art. 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (Art. 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (Arts. 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del período que la Constitución asigna al cargo.

Por existir un nexo inescindible entre la revocatoria de mandato y las nociones de voto programático, soberanía popular, democracia participativa y mandato imperativo, resulta necesario consultar lo dicho por la Corte Constitucional respecto a estos temas.

La revocatoria de mandato, la define la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, como "La potestad del pueblo, derivada del principio de la soberanía popular, de despojar del cargo a quien ha escogido como sus representantes".

Así, en la Sentencia C-179 de 2002, retoma lo dicho en la Sentencia C-011 de 1994;[19] ha entendió que:

> 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

[19] Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

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.

La Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 2002[20], diferencia la democracia participativa de la representativa, y la soberanía nacional de la soberanía popular así:

> La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa.
>
> La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores.[21]

En la democracia participativa existe un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, que es aquel que reciben los elegidos al representar la voluntad del pueblo; (Sentencia C-179 de 2002), mandato que se convierte en revocable[22].

---

[20] Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

[21] Colombia Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[22] Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

En este contexto, es necesario diferenciar entre el mandato imperativo y el representativo, desde la perspectiva constitucional, que lo explica la Corte en la decisión antes referida, así:

> Cuando el *mandato* es *imperativo,* las personas designadas para ocupar cargos en cuerpos deliberativos están obligadas a ceñirse a instrucciones dadas por sus electores. Se diferencia así del *mandato representativo o libre,* en el que no hay materias vedadas para los funcionarios, quienes siguen nada más que los dictados de sus conciencias.

La doctrina ha acuñado el concepto de *mandato libre* en virtud del cual "el representante lo es de la nación entera y no del grupo o región que lo ha elegido", concepto que sufrió cambios de especial trascendencia, hasta llegar hoy al actual *mandato programático* que le confieren los electores al elegido a través del programa que éste haya presentado en las elecciones.

La Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994, fundamenta que este mecanismo de participación descansa en el esquema de la democracia participativa, al residir la soberanía en el pueblo, (artículo 3o. de la Constitución), donde se otorga un mandato programático a sus elegidos, y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle "cuentas" y en tal caso, revocarle el mandato. “La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo 1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral.”[23]

La Corte en esta decisión señala que el principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de

[23] Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y así como el replanteamiento de su papel en la vida nacional. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa de forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

La H. Corte Constitucional resalta importancia de la consagración en el ordenamiento jurídico del mecanismo de participación objeto de estudio, en la Sentencia C-180 de 1994[24], al considerar que la revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, otorga a los electores un importante poder de control sobre sus representantes, estableciendo un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. No quienes son ajenos a la relación establecida, que en este caso es la de elector-elegido. Argumenta la Corte:

> El derecho a revocar el mandato forma parte no sólo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del

[24] Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

> poder político. La revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como quiera que este conserva el derecho político de controlar al elegido durante todo el tiempo en que el mandatario ejerza el cargo.

En esta primera posición jurisprudencial, entiende la Corte que el ciudadano competente para revocar el mandato es aquel que participó en las elecciones en las que resultó elegido el mandatario, por lo que es el elector activo quien tiene la relación de mandato y no el conjunto del electorado quienes impusieron el programa de gobierno al elegido. Por tanto, la revocatoria de mandato se presenta como la consecuencia que debe asumir el mandatario en caso de incumplir su propuesta de gobierno. Desde esta interpretación considera la Corte Constitucional que no se está excluyendo a quienes no votaron para la elección del mandatario, pues ellos tuvieron la oportunidad de votar y no lo hicieron, por tanto, no es una sanción.

En revisión Constitucional del proyecto de ley número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, por el cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático en Sentencia C-179 de 2002[25], la Corte cambia la interpretación jurisprudencial, en especial, en lo relacionado a quien le asiste el derecho político de revocar el mandato, con nuevos elementos jurídicos y doctrinarios frente al tema de democracia participativa y democracia representativa, refiriéndose de la siguiente manera:

> La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la

[25] Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

> soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina "representativo". En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.
>
> La democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribe los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos.

Otro principio que a consideración de la Corte Constitucional debe regir y guiar la democracia participativa, es el principio de la Universalidad, el cual, en palabras de esta corporación en la sentencia C-179 de 2002, con Ponencia del doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, define:

> El principio democrático es universal en cuanto "compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como

> privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social." La Corte ha hecho que el principio democrático cobre vigencia en espacios que no se restringen a lo electoral, sino en todos aquellos asuntos que implican la toma de decisiones que afecten a la comunidad o a la persona y que aparejan el ejercicio del poder.

La Corte Constitucional, al modificar la jurisprudencia contenida en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 del mismo año, concibe a partir de esta decisión de manera diferente la naturaleza del mandato, que venía siendo manejado bajo la óptica del derecho privado, para ser manejado desde los principios que rigen el derecho público; reconociendo a todos los ciudadanos el derecho a participar en las decisiones que lo afecten, y en la vida política, fundados en la noción de soberanía popular y en el modelo de democracia representativa, en el que los funcionarios públicos elegidos popularmente reciben un mandato imperativo, y son responsables políticamente del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura ante la sociedad y frente a sus electores (Artículo 133 de la C.P.), y de manera especial, el Artículo 40.4 superior da la posibilidad a todos los ciudadanos de ejercer el control político, por tanto, el de revocar el mandato.

5.4. Reglamentación de la revocatoria de mandato por la Registraduría Nacional del Estado Civil y avalada por el Consejo Nacional Electoral

La Ley 134 de 1994 en su artículo 23 establece que corresponde al Registrador Nacional señalar el procedimiento que deba seguirse para verificar la autenticidad de los respaldos presentados para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas y las solicitudes de referendo. A su vez, por remisión normativa del

Artículo 64 de la misma Ley, lo mismo es aplicable a la revocatoria de mandato. En este orden, son varias las resoluciones expedidas por el Registrador Nacional para la revisión de apoyo a esta iniciativa ciudadana.

Sin embargo, revisadas las resoluciones del Registrador Nacional se encuentran una serie de desaciertos en la medida en que el registrador de turno se extralimita en sus competencias en algunas ocasiones y en otras, no hace claridad sobre las normas derogadas y las que continúan vigentes después de cada resolución expedida. Situación esta se encuentra en la Resolución 5641 de 1996 que exige como requisito, en la revisión de los formularios de apoyo a revocatoria de mandato, la dirección de la residencia y el nombre del Distrito, Municipio, Departamento, Localidad, Comuna o Corregimiento, cuando la Ley 134 de 1994 en su Artículo 64 y antes de ser reformada por la Ley 741 de 2002, sólo se limitaba a exigir de la Registraduría la certificación de que las cédulas de quienes firmaran el formulario correspondieran a ciudadanos que hubiesen votado en las respectivas elecciones. De esta forma, esta resolución añadía un requisito innecesario en la medida en que la residencia del ciudadano resultaba, y aún hoy, resulta irrelevante para apoyar la iniciativa. No obstante, la Circular 057 de 2009 exige este requisito en el formulario de apoyo a la Revocatoria, cuando la reforma introducida por la Ley 741 de 2002 sólo exige que el ciudadano se encuentre inscrito en el censo electoral del respectivo municipio. Así se crea un obstáculo para sacar adelante la convocatoria, en la medida en que si un apoyo no lleva este dato, es invalidado por la Registraduría en su revisión. Otro aspecto, es la inconveniencia de colocar el lugar de residencia de quien respalda el mecanismo de revocatoria de mandato debido a que fácilmente es localizado por quienes respaldan la continuidad del mandatario, teniendo en cuenta que los formularios de apoyo se convierten en documentos públicos una ves son radicados ante la Registraduría respectiva para buscar la certificación, los contradictores de la revocatoria del mandato por el afán de no perder el poder, terminan amenazando a quienes han respaldado la convocatoria o intimidando para excluirlos de

programas gubernamentales, como Acción Social o SISBEN; tal como al parecer sucedió según entrevistas realizadas a la población de Pradera en el estudio de caso.

No obstante, la Circular 057 de 2009 dirigida a los Delegados del Registrador Nacional, Registradores Distritales, Especiales y Municipales, de unificar el procedimiento a seguir para la verificación de apoyos, se limita a enunciar las respectivas resoluciones y circulares expedidas con anticipación por la Registraduría, reguladoras de la materia. Esta circular retoma las directrices de la Resolución 023 de 2005 que a su vez, establece que las directrices que se deben seguir son las de la Resolución 1056 de 2004 en sus artículos 1, 2, 3, 4, y 5. No hace mención al Artículo 1 que determina que la Registraduría debe verificar que el nombre corresponda con el número de la cédula y que ésta se encuentre en el respectivo censo electoral, dando aplicación al principio constitucional de la buena fe de los promotores y suscriptores. Sin embargo, la Circular 057 también establece que se debe tener en cuenta lo señalado por la Resolución 6254 de 2002 que en su artículo segundo elimina la exigencia de la dirección de residencia en los datos de los ciudadanos que suscriban el memorial. Pese a lo anterior, la misma circular introduce este requisito. Se demuestra por tanto, cómo desde la misma Registraduría Nacional se crean las confusiones al momento de establecer las pautas que deben seguir los funcionarios para certificar los apoyos a un mecanismo de participación como la revocatoria de mandato, pero en los formularios y en la verificación de apoyos se vuelve a exigir la dirección como requisito de validez de los apoyos.

Otro ejemplo tiene que ver con el término con el que cuenta la Registraduría para la verificación de los apoyos. La Circular 070 de 2005 pretende complementar lo establecido previamente por las Resoluciones 6254 de 2002, 1056 de 2004, 023 de 2003 y la Circular 0011 de 2005. Sin embargo, la Resolución 6254 fija el término de un mes para que la Registraduría haga la respectiva revisión de los

apoyos, pero a su vez, la circular 070 que remite a ésta, fija un término de 30 días para este procedimiento, días que deben contarse como hábiles.

5.5 Obstáculos y vacíos jurídicos en la regulación normativa de la revocatoria del mandato

El primer obstáculo que se encuentra tiene que ver con la cantidad de resoluciones expedidas por el Registrador Nacional con el fin de fijar el procedimiento de los mecanismos de participación, entre ellos, la Revocatoria de Mandato, actos que se contradicen o contrarían lo establecido por la ley, Así mismo, hay casos en que no se respetan los términos fijados; no se establece todo el procedimiento en un sólo acto vigente, limitándose a establecer que se deroga lo que es contrario al último procedimiento, confundiendo aún más a los funcionarios encargados de dar trámite a la revocatoria de mandato, a los ciudadanos que pretenden adelantar un trámite de revocatoria o al mandatario a quien se pretende revocar. Adicional a lo anterior, en los mismos actos administrativos que fijan el procedimiento, no se hace la diferenciación entre el procedimiento para un mecanismo y otro.

Un vacío normativo que se presenta después de la reforma introducida por la Ley 741 de 2002 tiene que ver con el término para que la Registraduría expida la correspondiente certificación de los apoyos. El parágrafo del Artículo 7 de la Ley 131 de 1994 establecía este término en 30 días. La reforma de la Ley 741 de 2002 en su artículo 1 no hace referencia a ello, de tal manera que fue el Registrador

Nacional quien estableció dicho término, pero como ya se explicó en el acápite anterior, en algunos actos administrativos habla de un mes y en otros de 30 días.[26]

En estos casos, es función del Consejo Nacional Electoral, como órgano que tiene la suprema inspección y vigilancia, avalar la eficacia y efectividad de cada uno de los mecanismos de participación ciudadana, garantizando la práctica del mecanismo de la revocatoria de mandato y haciendo respetar el Estado de Derecho y la democracia participativa.

Las principales inconsistencias jurídicas que se convierten en obstáculos para dejar fluir jurídicamente las revocatorias de mandato corresponden a la reglamentación dada por la Registraduría Nacional en sus circulares y resoluciones que además de fijar el procedimiento para la verificación de apoyos a todos los mecanismos de participación ciudadana, sin hacer distinción en cada uno de ellos, se extralimita y fija nuevos requisitos por fuera de los contemplados en la Ley 741 de 2002, debido a que esta solo señal como apoyo para la revocatoria de mandato (firma del ciudadano, nombre y su número de cédula) y establecer que dicho ciudadano corresponde a la circunscripción electoral del mandatario por revocar. No se puede continuar exigiendo la numeración de los folios previamente, como pretende el Consejo Nacional Electoral en Concepto No. 1668 de 2009. Respecto de los requisitos adicionales a los señalados en la ley el Registrador Nacional y otras veces el Director del Censo Electoral se apoyaron del artículo 23 de la ley 134 de 1994, siendo que esta normativa establece que: “El Registrador Nacional del Estado Civil, señalará el procedimiento que debe seguir para la verificación de la autenticidad de los respaldos, y podrá adoptar técnicas de muestreo…” y no les da competencia para crear otros requisitos, como fecha de suscripción del apoyo y dirección. Por otra parte la pluralidad de circulares y

[26] Debe entenderse que en materia jurídica, cuando la ley habla de un mes, hace referencia al mes calendario ininterrumpido, no así cuando es precisa en definir días, ya que en esta última situación hace referencia a los días hábiles, por tanto, es un término más amplio.

resoluciones que fijan el procedimiento para la verificación de apoyos no son claras debido a que las últimas de estas no derogan de manera expresa y mantiene la vigencia de lo que no es contrario. Así, la Circular 057 de 2009, en vez de unificar el procedimiento se refiere a la vigencia de circulares y resoluciones expedidas por la misma Registraduria, como lo es la Circular 023 de 2005, y la Resolución 1056 de 2004, esta última establece como requisitos para la verificación de los apoyos que el nombre corresponda al número de cédula, y que esta se encuentre en el respectivo censo; adicional a ello se debe tener en cuenta lo señalado en el artículo 2º de la Resolución No. 6254 de 2002, donde se eliminan la exigencia de la dirección de la residencia en la suscripción de apoyos, mas sin embargo la Registraduria sigue en la práctica que se demuestra en los formularios que este Ente suministra la casilla correspondiente a la dirección y también es tenido en cuanta ese ítem en los procesos de revisión de apoyos.

El artículo 66 de la Ley 134 de 1994 indica que aprobada la solicitud y expedida la certificación dentro de los cinco días siguientes el registrador informará al funcionario, resultando entendible que el legislador bajo el esquema de un Estado con democracia directa, participativa, donde la soberanía radica en el pueblo, y al no tratarse la revocatoria de mandato de un proceso disciplinario, ni fiscal ni penal, sino de un acto de voluntad del soberano que decide o no dar por terminado el mandato de un gobernante, no cabe que le sea aplicable la notificación personal, sino simplemente un acto de comunicación no solo por ser la primera autoridad civil y política que deba enterarse oficialmente que se van a programar elecciones para que el pueblo decida sobre su continuidad, mas se reitera no en un proceso en el que el alcalde deba ejercer el derecho a la defensa, pues no existe autoridad por encima del pueblo para determinar la insatisfacción general que debe ser manifestada inicialmente con los apoyos a la convocatoria y posteriormente el día de las elecciones. El Consejo Nacional Electoral en Concepto Radicado No.1315 de 10 de julio de 2005 manifestó:

> Si bien es cierto que el artículo 66 de la Ley 134 de 1994, dispone que una vez una vez resulte aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, le corresponde al Registrador informar del hecho al respectivo funcionario, no lo es menos, que en estricto sentido jurídico no se trata de un ¨hecho¨, , sino de un acto administrativo por el cual se da por culminado el procedimiento originado en la solicitud de la convocatoria a la votación para la revocatoria, razón por la cual la comunicación aludida en la norma, ha de entenderse como la notificación al interesado.

Y en Concepto 0731 de 2009, en desarrollo de la revocatoria de mandato del alcalde de Pradera-Valle esta misma Corporación señaló:

> ¨ (…) presentada la solicitud de convocatoria para la revocatoria del mandato ante el respectivo Registrador, que como se dijo anteriormente deberá ser suscrita por el número determinado de ciudadanos e indicar la razón en que se funda, se inicia la actuación administrativa, ordenando foliar los documentos en los cuales tendrá lugar la recolección de los apoyos y la comunicación al gobernador o alcalde cuyo mandato se pretende revocar.¨[27]

Con esta postura del Consejo Nacional Electoral lo que busca es colocar una nueva talanquera, pues de ser así el mandatario local es el afectado con la revocatoria, mas no el interesado de habla la norma, y en la practica una ves enterado informalmente sobre la certificación colocará todo su empeño en no dejarse notificar y el proceso de la revocatoria se vería truncado.

[27] Organización Electoral, Consejo Nacional Electoral, concepto 0731 de 2009, Magistrado Ponente Ciro Muñoz Oñate.

6. Metodología

La investigación tuvo un componente teórico y otro casuístico. El primero, desde una compilación conceptual de los tópicos relativos al tema de estudio, tales como la democracia representativa, la democracia participativa, la democracia deliberativa, el estado constitucional de derecho, el control político, los mecanismos de participación ciudadana, particularmente, la revocatoria de mandato, la soberanía popular y el voto programático. El segundo, es un estudio de caso, en el que se analizó el proceso de revocatoria de mandato del Acalde del Municipio de Pradera, Valle, llevado a cabo en el año 2009.

6.1. Fuentes de Información

6.1.1. Documental:

- La documentación emanada de los distintos actores partícipes en el proceso de revocatoria del mandatario del Municipio de Pradera: Registraduría Nacional del Estado Civil, Alcalde, promotores, Consejo Nacional Electoral.

Esta documentación se obtuvo directamente de los archivos de la Registraduría Municipal del Pradera, a través de derechos de petición elevados a la Registraduría Departamental del Valle y por medio de INTERNET.

- La información sobre el proceso de revocatoria publicada en los medios de comunicación regionales.

Se adquirió esta información realizando un rastreo en INTERNET de las publicaciones de los diversos medios de comunicación regionales que se pronunciaron durante el proceso de revocatoria.

- El Programa de Gobierno inscrito en la Registraduría, presentado a la ciudadanía por el entonces candidato a la Alcaldía de Pradera.
- El Plan de Desarrollo del Municipio.
- El Plan de Inversiones
- Información sobre la ejecutoria del Programa de Gobierno durante el primer año de mandato.

Esta documentación e información se obtuvo a través de derecho de petición dirigido al Municipio de Pradera.

- La Constitución Política de Colombia de 1991.
- Constitución Nacional de Colombia de 1886.
- Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.351
- Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana. Diario Oficial No. 41.373.
- Ley 742 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático. Diario Oficial No. 44.823
- La Sentencia C-180 de 1994 de la Corte Constitucional
- La Sentencia C-1011 de 1994 de la Corte Constitucional
- La Sentencia C-179 de 2002 de la Corte Constitucional

Entrevistas

Se realizaron entrevistas estructuradas[28] al Alcalde del Municipio de Pradera a quien se pretendió revocar el mandato, seis Registradores que conocieron en distintas etapas el proceso de revocatoria objeto de estudio, cinco promotores del intento de revocatoria de mandato, cinco ciudadanos que firmaron la convocatoria de revocatoria y además participaron el día de la votación de la misma, cinco que firmaron la convocatoria pero que no participaron el día de la votación y cinco que no participaron en ninguna etapa del proceso. Para el efecto, se les formularon preguntas divididas en tres bloques temáticos: 1. Desarrollo del proceso. 2. Prácticas democráticas, cultura política y violencia política. 3. Económico.

Validación del instrumento de las entrevistas:

El instrumento fue validado en el Municipio de Pradera a través de entrevistas aleatorias a dos de los funcionarios que conocieron de la revocatoria como Registradores del Estado Civil del Municipio de Pradera, se entrevistó al Alcalde y se entrevistaron 2 ciudadanos.

En la investigación, se utilizaron como métodos para la compilación, análisis e interpretación de la información, el Análisis de contenido y el Estudio de Caso.

6.2. Análisis de Contenido

La técnica utilizada para el estudio de la documentación recopilada fue el Análisis de Contenido, cuya definición técnica según Porta, Luis:

[28] Ver cuadros anexos

Ofrece la posibilidad de investigar sobre la naturaleza del discurso. Es un procedimiento que permite analizar y cuantificar los materiales de la comunicación humana. En general, puede analizarse con detalle y profundidad el contenido de cualquier comunicación: en código lingüístico oral, icónico, gestual, gestual signado, etc. y sea cual fuere el número de personas implicadas en la comunicación (una persona, diálogo, grupo restringido, comunicación de masas...), pudiendo emplear cualquier instrumento de compendio de datos como, por ejemplo, agendas, diarios, cartas, cuestionarios, encuestas, tests proyectivos, libros, anuncios, entrevistas, radio, televisión... (HOLSTI: 1968).

"En los últimos años esta técnica ha abandonado los límites de los medios de comunicación y se utiliza en marcos cada vez más variados, desde el contenido de las producciones personales como técnica auxiliar al análisis de datos obtenidos, a través de encuestas, entrevistas, registros de observación, etc". (PEREZ SERRANO, 1993:133). Krippendorff (1980:28), define el Análisis de Contenido como "la técnica destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a un contexto".

Sé clasificó la documentación teniendo en cuenta los autores de quienes emanaban los documentos y se buscaron categorías en la información contenida en estos y así hallar categorías recurrentes y emergentes en la totalidad de la documentación. Para el efecto se elaboraron formatos[29] que permitieron compilar y analizar la información.

[29] Cuadro No. 5

Este análisis permitió establecer si las decisiones administrativas y judiciales proferidas en torno al proceso de revocatoria se hicieron de acuerdo con la Ley, es decir, si aquellas, comparadas a la luz del marco constitucional, legal y reglamentario, fueron pertinentes, prácticas y oportunas, o por el contrario se dilataron en el tiempo entorpeciendo el proceso.

6.3. Estudio de caso

A partir de la investigación se describe y explica el proceso de revocatoria del Alcalde del Municipio de Pradera y se analizan los factores que no posibilitaron que el proceso culminara con el retiro del mandatario de su cargo. De igual manera, las conclusiones del estudio permiten extraer inferencias que dan luces acerca del porqué de todos los intentos de revocatoria de los mandatos de alcaldes que se han intentado en nuestro país, ninguno ha sido exitoso en lo referente al propósito de los promotores de la revocatoria de deponer a los burgomaestres de sus cargos.

Las inferencias resultantes del estudio permitieron comprender la revocatoria del mandato como mecanismo para la materialización de la democracia participativa en Colombia y para el ejercicio del control político por los ciudadanos.

Para el Estudio de caso se utilizaron como técnicas de recopilación y análisis de la información el Análisis de Contenido y el Método de Comparación Constante, el cual, según Murillo, Javier[30]. (2006)

[30] Ver Pag Web http://books.google.com.co/books?id=yxtGMuCSDe4C&pg=PA29&lpg=PA29&dq=Pretende+generar+teor%C3%ADa+a+partir+del+an%C3%A1lisis+comparativo+y+sist%C3%A9mico+de+los+incidentes.&source=bl&ots=3M_lK5UUvN&sig=4Xbvzkg-EJST5inB0Gp8IeTiBQ0&hl=es-419&sa=X&ei=j4ouT5jmLMe4tweW98HvDw&sqi=2&ved=0CCAQ6AEwAA#

Pretende generar teoría a partir del análisis comparativo y sistémico de los incidentes.

El Método comparativo constante es un elemento que integra los resultados del muestreo teórico y de la saturación teórica para la generación de teoría.

Parte de la combinación del procedimiento de codificación propio del análisis de contenido y de la generación propia de la inspección. Es decir el M.C.C. no es una prueba de hipótesis, sino que tiene como objetivo generar categorías conceptuales y propiedades.

El Método comparativo constante es la comparación constante, a la búsqueda de semejanzas y diferencias a través del análisis de los incidentes contenidos contenido en los datos.

Comparando dónde están las similitudes y diferencias de los hechos, el investigador puede generar conceptos y sus características, basadas en patrones del comportamiento que se repiten. En definitiva este método persigue hallar regularidades en torno a procesos sociales.

La información e interpretación de la información obtenida en las entrevistas se realizó utilizando la técnica investigativa del Método de la Comparación Constante (MCC), para el efecto, se realizaron cuadros comparativos con categorías recurrentes y emergentes extraídas de los distintos grupos de personas entrevistadas.

6.4. Análisis de contenido documental

La técnica utilizada para el estudio de la documentación recopilada que no hacía parte del estudio de caso también fue el Análisis de Contenido. Sé recopiló y analizó la normativa constitucional y legal; la jurisprudencia, los actos administrativos y conceptos que regulan el mecanismo de participación ciudadana de revocatoria de mandato en Colombia.

Se accedió a esta información a través de INTERNET.

6.5 Estudio de caso - Pradera (Valle)

Entre los intentos de revocatoria de mandato realizados en Colombia se encuentra el llevado a cabo en el año 2009 en el municipio de Pradera (Valle), caso seleccionado por los investigadores al ser éste proceso el último de de los adelantados en el país y por lo tanto, según se consultó no había sido objeto de estudio. También, porque el proceso se promovió en vigencia de la norma que actualmente regula este mecanismo de participación ciudadana, Ley 741 de 2002, modificatoria de la Ley 134 de 1994. Además, se analizaron los costos que implica la investigación como son los desplazamientos a los diferentes municipios de la geografía nacional, encontrando que Pradera se halla cerca de las ciudades de Cali y Manizales, lugar de residencia de los investigadores. De igual manera, se facilitaba el estudio por ser un caso de reciente ocurrencia, permitiendo ubicar a los actores que intervinieron en la revocatoria, quienes aportarían información fiel de lo sucedido al recordar las situaciones presentadas durante el proceso democrático.

El Municipio de Pradera se encuentra ubicado al sur del Departamento del Valle del Cauca, limita por el Norte con el Municipio de Palmira, por el Este con el Departamento del Tolima, por el Sur con el Municipio de Florida y por el Oeste con el Municipio de Candelaria. Su extensión es de 40.300 hectáreas, cuenta con 48.843 habitantes, 42.494 en la cabecera y 6.349 en la zona rural. Su temperatura promedio de 23 ℃ y ha tenido como a ctividades económicas principales la agricultura y la ganadería. [31]

Se adelantó un estudio de caso del proceso de revocatoria de mandato del Alcalde del Municipio de Pradera –Valle-, mandatario elegido el 28 de octubre de 2007, para el periodo constitucional 2008 - 2011, con el fin de identificar factores que incidieron en el trámite de la revocatoria, extrayéndose conclusiones e inferencias que permitieron conocer situaciones que se presentan en la aplicación del mecanismo de participación ciudadana en la realidad fáctica y comprender la efectividad de la revocatoria del mandato para la materialización de la democracia participativa en Colombia y como mecanismo para el ejercicio del control político por los ciudadanos. Se determinó durante la ejecución del proyecto de investigación que el mecanismo de participación ciudadana objeto de estudio es un mecanismo que puede permitir el tránsito de una democracia participativa a una democracia deliberativa en nuestro país, por tratarse de un mecanismo que exige la participación de la ciudadanía en torno a la deliberación, particularmente, a través de la conformación de grupos en defensa del mandatario a quien se busca deponer del cargo o de grupos a favor del retiro del gobernante. De esta manera la revocatoria del mandato facilita el debate democrático, a través del dialogo entre distintos actores de la comunidad, que encuentran en este mecanismo un escenario propicio para exponer sus ideas y para llevarlas a la práctica si luego del debate correspondiente triunfan su tesis.

Para adelantar el proceso de revocatoria se conformó un Comité de Promotores

[31] Datos tomados de la página web de oficial del municipio de Pradera Valle, en http://www.pradera-valle.gov.co/sitio.shtml?apc=rlxx-1-&m=n

integrado por 3 concejales y otros 3 ciudadanos, quienes definieron como causal de la revocatoria la inconformidad de los ciudadanos del Municipio de Pradera frente a la falta de gestión, el deterioro de la infraestructura vial, la inseguridad, el alto nivel de desempleo, el abandono de la zona rural y el alto nivel de corrupción administrativa.

El Comité promotor comenzó la recolección de firmas el día el 9 de enero de 2009, pero al recibir información verbal por parte de la Registraduría sobre el cambio de formato de recolección de firmas, según la información suministrada en las entrevistas por los promotores de la revocatoria, se debió iniciar nuevamente con la recolección luego del 12 de enero del mismo año, alegándose por parte de uno de los promotores que este cambio causó la pérdida de más de 2.500 firmas recolectadas.

El 9 de febrero de 2009 el Comité Promotor presentó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil – Municipio Pradera Valle-, solicitud de convocatoria revocatoria del mandato al Alcalde del Municipio de Pradera Valle, señor GUIDO GERMAN CAICEDO MORALES, respaldada por 5.303 firmas, solicitud enviada por la Registradora de Pradera a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil el 10 de febrero de 2009.

El 24 de marzo de 2009 el Registrador Municipal de Pradera certifica que el censo electoral vigente a la fecha de la presentación de la solicitud de revocatoria ascendía a 34.683 cédulas aptas para votar y por lo tanto para el éxito de esta etapa del proceso se requería la presentación de un número de respaldos no inferior al 40% de la votación obtenida por el mandatario elegido - 6.187 votos. Por lo tanto, la acreditación de un total de 2.474 apoyos validos. Además, que una vez numerada y foliada por la Registraduría la documentación allegada por el comité

promotor, sé estableció que el número real de apoyos presentados ascendió a la suma de 5.303 y que de acuerdo con el Oficio No DCE – 219 del 24 de marzo de 2009 remitido por el Director Nacional del Censo Electoral, "…efectuada la correspondiente revisión en la base de datos de la Dirección, de las firmas que apoyaron la solicitud de revocatoria del mandato del alcalde del municipio de Pradera Valle y practicada la respectiva inspección grafológica de las mismas bajo la investigación contra Censo, se concluyó: Que de las 5.303 firmas que fueron allegadas como apoyos para la iniciativa de revocatoria de mandato del alcalde del municipio de Pradera Valle 1.021 apoyos no pertenecen a la lista de votantes de este municipio (censo electoral)". Que efectuado el análisis correspondiente y rendido el concepto técnico de revisión de apoyos se encontró que "con base en el resultado del análisis de los manuscritos obrantes en los 543 folios, 560 apoyos resultaron uniprocedentes. Consecuentemente en el estudio grafológico se encontró un caso de suplantación".

Certifica el funcionario 3.721 apoyos, superando la cifra de 2.474, correspondiente al 40% de la votación obtenida por el Alcalde electo. Por lo tanto, se expide la certificación por haberse dado cumplimiento a lo estipulado por la ley en lo referente a los respaldos que apoyan la solicitud de revocatoria de mandato del Alcalde de Pradera.

El 1 de abril de 2009 el Alcalde de Pradera solicita ante el registrador Nacional del Estado Civil la revocatoria del Acto Administrativo, por medio del cual expide la certificación por el Registrador ad hoc del Municipio de Pradera, de la solicitud de revocatoria.

Mediante Resolución No. 001 de abril 22 de 2009 la Registraduría suspende los efectos de la Certificación de apoyos ante la solicitud de revocatoria directa

presentada por el burgomaestre y por medio de Resolución 002 de julio 22 de 2009 la Registradora ad hoc de Pradera no revoca la certificación de la solicitud de apoyo a la revocatoria, aduciendo que el acto administrativo era de trámite o preparatorio.

El 22 de julio de 2009 la Registradora ad hoc de Pradera profiere la Resolución 003, por medio de la cual aprueba la certificación de apoyos de la solicitud de revocatoria del mandato, toda vez que la Registraduría ya había expedido la certificación, pero no había aprobado la misma, de conformidad con el Artículo 66 de la Ley 134 de 1994. Siendo recurrido este acto administrativo en reposición y en subsidio apelación por el mandatario local.

Por medio de Resolución 005 de agosto 28 de 2009, la Registradora ah doc confirma la decisión y concede el recurso de apelación. A través de Resolución 002 de octubre 28 de 2009, emanada de las Delgadas del Registrador Nacional del Estado Civil, se resuelve el recurso instaurado modificando la cantidad de apoyos validos de 3.721 a 3.667.

A través de Resolución No. 004 de agosto 28 de 2009 la registrador ah doc de Pradera aclara el Artículo 1 de la Resolución 003, fechada el 22 de julio del mismo año, detallando la relación de los 1.021 apoyos que fueron anulados, así: 1. Apoyos no inscritos en el censo del Municipio 519; apoyos dados de baja por pérdida de derechos políticos 35; apoyos cancelados por muerte 15; apoyos que no existen en el ANI 192; apoyos no inscritos en el censo nacional 59; apoyos con datos incompletos 56; apoyos que no corresponden contra datos del ANI 95; apoyos ilegibles 50; apoyos repetidos 0.

El 9 de noviembre de 2009 la Registradora ad hoc, a través de Resolución 006, convoca a elecciones con fines de revocatoria de mandato para el 29 de noviembre de 2009.

El 17 de noviembre de 2009 el Alcalde interpone acción de tutela en contra de la Registraduría Municipal, la Delegación Departamental y el Registrador Nacional del Estado Civil, por violación al derecho a la igualdad, al derecho de petición, al debido proceso y al derecho de defensa, solicitando la suspensión provisional de la Resolución 006 del 9 de noviembre de 2009 y declarar la nulidad de todo actuado durante el trámite de la revocatoria.

El Tribunal Superior de Cali mediante providencia datada el 26 de noviembre de 2009, rechaza la acción de tutela al considerar que la misma era improcedente.

El 29 de noviembre se votó la revocatoria de mandato arrojando como resultados, según Acta General de Escrutinios fechada el 1 de diciembre de 2009: Votación total registrada 5.847; votos válidos 5.751; votos nulos 59; votos no marcados 37; votos en blanco 49; votación a favor de revocarle el mandato al Alcalde 5.609; votación en contra de la revocatoria 93.

La votación mínima requerida para la procedencia de la revocatoria era de 10.396 votos, correspondiente al 55% de la votación válida registrada el día que se eligió al mandatario. Por lo tanto, no prosperó la revocatoria al haberse obtenido un registro de votación el día de la revocatoria de 5.847 votos, inferior al porcentaje exigido.

El Registrador Municipal para la fecha en que los promotores solicitaron información a la Registraduría para el trámite de la revocatoria era ALAN ROY CABRERA ORTIZ, quien se declaró impedido el 13 de enero de 2009 aduciendo razones de seguridad, amenazas y alteraciones de orden público, presentadas en virtud de la revocatoria, además, que llevaba mucho tiempo viviendo en el Municipio y tenía muchas amistades. Mediante Resolución 55 del 11 de febrero de 2009, emanada de los Delegados del Registrador se nombra a HECTOR ROBERT BURBANO CAICEDO, como Registrador ad hoc para todo el proceso de revocatoria del mandato del Alcalde. A través de Resolución 063 de febrero 19 de 2009 se designa como Registrador ad hoc a JOSE FRANCISCO DAZA SILVA.

Mediante Resolución 145 de abril 21 de 2009 se revoca la Resolución 063 y en la misma fecha se expide Resolución 146, designando como Registrador ad hoc a SANDRA MARIA PIAMBA BURBANO, considerando escrito presentado por el mandatario local.

El 24 de noviembre de 2009 se nombra, a través de resolución 8571, como Registrador ad hoc de Pradera a NICOLAS FARFÁN NAME.

Consejo Nacional Electoral

1. Concepto 0841 de 2009 sobre diferentes aspectos relacionados con la revocatoria de mandato popular en el departamento del Valle.

2. Concepto 1668 de 2009 sobre el trámite de las solicitudes de revocatoria de mandato.

3. Resolución 0603 de 2009 que resuelve petición elevada por el alcalde de Pradera Valle.

6.6 Análisis de entrevistas

Para la obtención de información del trámite de la revocatoria se entrevistaron actores que participaron de una u otra manera en el proceso o se abstuvieron de hacerlo, formulándosele preguntas dividas en tres bloques temáticos: 1. Desarrollo del proceso. 2. Prácticas democráticas, cultura política y violencia política. 3. Económico.

Sé entrevistó al Alcalde del Municipio de Pradera a quien se pretendió revocar el mandato; cinco promotores de la revocatoria; seis registradores que ejercieron el cargo en distintas etapas de la revocatoria y a quince ciudadanos, cinco ciudadanos que firmaron la convocatoria de revocatoria y participaron el día de la votación; cinco que firmaron la convocatoria, pero que no participaron el día de la votación y cinco que no participaron en ninguna etapa del proceso.

A estos grupos se les indagó sobre las dificultades presentadas durante el intento de revocatoria. Las garantías ofrecidas por la Registraduría a los actores del proceso. Las quejas presentadas durante la revocatoria. El conocimiento que tenían sobre el mecanismo de revocatoria y los procedimientos establecidos para llevarlo a cabo. La necesidad de los cambios de Registrador Municipal durante el trámite de la revocatoria. Si la causal de revocatoria invocada por los promotores debía ser certificada y por cuál funcionario. Amenazas recibidas. Las causas que impidieron que la revocatoria terminara con la separación del Alcalde del cargo. Vacíos en la normativa que regula la revocatoria del mandato. Participación de la comunidad en la construcción del programa de gobierno del Alcalde electo.

Actividades ejecutadas para evitar el éxito de la revocatoria. Mecanismos de participación ciudadana aplicados en el Municipio. La manera como se contrarrestó la campaña para remover al Burgomaestre del cargo. La existencia de grupos armados ilegales que hayan tenido injerencia en la actividad política del Municipio. Cómo se financió el proceso de revocatoria. La conformación de grupos antirrevocatoria y las fuentes de su financiación. Si fue oportuna y suficiente la información suministrada por la Registraduría para llevar a cabo la revocatoria. El tiempo transcurrido entre la recolección de firmas y la fecha de los comicios de la revocatoria. Los parámetros e instrumentos tenidos en cuenta para determinar la causal invocada. Si se presentaron deliberaciones en las que participara la comunidad para discutir sobre la terminación anticipada del mandato del Alcalde. La instancia de la Registraduría a la que le corresponde hacer la revisión y certificación de las firmas para convocar a la revocatoria. Los efectos del inicio del trámite de la revocatoria en lo referente a la actividad del Alcalde para cumplir con el programa de gobierno. El papel de los medios en la difusión de la revocatoria. La pertenencia de los integrantes del comité de promotores a distintos partidos o movimientos políticos. El apoyo recibido por el comité promotor de parte de diputados, concejales, partidos y movimientos políticos. Si el programa de gobierno del Alcalde electo fue construido de manera participativa con la comunidad, la sociedad civil y los gremios. Si como ciudadano había hecho seguimiento al cumplimiento del programa de gobierno. Acerca de participación en veedurías realizadas al Municipio. Acerca de los mecanismos de participación ciudadana aplicados en el Municipio. El número de votos requeridos para la procedencia de la revocatoria. La efectividad del Mecanismo de la revocatoria del mandato para que los gobernantes se esfuercen en el cumplimiento del programa de gobierno. La influencia, en las elecciones para Alcalde llevadas a cabo en el año 2007, por parte de actores económicos y armados. Los motivos por los que votaron a favor de la revocatoria, en contra o se abstuvieron de votar, según el caso.

De los bloques temáticos y de las respuestas dadas por entrevistados a las preguntas formuladas, los investigadores elaboraron una lista de categorías para el análisis de la información recopilada. Las categorías resultantes se dividieron en emergentes y recurrentes, teniendo en cuenta el número de veces que se repetía la respuesta en los entrevistados, inicialmente vistos estos de manera individual y luego como grupo.

	CATEGORÍAS RECURRENTES EN CADA GRUPO ENTREVISTADO	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
1	Falta de cumplimiento en las formalidades de la documentación. (Registraduría)	X					
2	Garantías ofrecidas por la Registraduría y la administración Municipal		X			X	X
3	Falta de garantías ofrecidas por la Registraduría.	X		X			
4	Desconocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.	X		X	X	X	X
5	Conocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.	X		X		X	X
6	Recursos insuficientes para financiar la revocatoria de mandato.	X					
7	Duración del proceso (Demasiado)	X		X	X	X	X
8	Duración del proceso (necesario)						X
9	Votación Superior al 55% (muy exigente)	X		X	X	X	X
10	Votación Superior al 55% (Adecuado)						X
11	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Abuso de poder para evitar la revocatoria. (Amenaza a programas sociales y a empleados del municipio)	X		X	X	X	
12	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Corrupción. (Compra de votos, Intervención de Congresistas, Programación de eventos y Ofrecimiento de dadivas para evitar la votación)	X					

13	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Agresividad y polarización entre los promotores				X		
14	Acciones para contrarrestar la ineficiencia de la registraduría. (huelga de hambre, encadenarse)	X					
15	Recursos y acciones presentadas durante el proceso	X	X				
16	Causas de la iniciativa a la revocatoria. (Incumplimiento del programa de Gob. Corrupción. Intereses particulares de Promotores. Deterioro de las vías)	X					
17	Deliberación con la Comunidad en torno a la Revocatoria.	X		X	X	X	
18	Falta de deliberación con la Comunidad en torno a la Revocatoria.				X		
19	Amenazas a promotores	X					
20	No amenazas a promotores	X					
21	Alcalde asume compromisos con la comunidad (Prometiendo obras)	X					
22	Vacíos normativos	X	X				X
23	Efectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.	X		X	X	X	
24	Inefectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.	X	X				
25	Difusión de la revocatoria por los medios de comunicación.	X					X
26	Poca difusión de la revocatoria por los medios de comunicación. (de 3 canales, 1 estaba con el alcalde)	X		X	X	X	
27	Imparcialidad de los medios de comunicación				X		
28	Parcialidad de los medios de comunicación	X		X	X	X	
29	Unión política y cívica para promover la revocatoria.	X					
30	Participación activa de la comunidad apoyando la revocatoria.			X	X		
31	Consciencia ciudadana frente a la participación política.	X					
32	Construcción no participativa del Programa de gobierno.	X	X	X	X	X	
33	Falta de control político por parte de la ciudadanía.	X					
34	Inaplicación de mecanismos de participación ciudadana.	X					

35	No ingerencia de grupos armados en la actividad política	X	X	X	X	X	X
36	Ingerencia de actores económicos y armados en las elecciones del 2007.	X			X		
37	Campaña antirrevocatoria: Reuniones informales con la comunidad explicando proceso el del mandato		X				
38	Causales de la no revocatoria. (La forma en que los promotores gestionaron la campaña, de forma grosera y denigrante)		X				
39	Corrupción. (En la recolección de firmas de apoyo, suplantación)		X				
40	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria. (la Registraduría fue presionada, medios de comunicación chantajearon al alcalde)		X				X
41	Quejas presentadas durante el proceso		X				
42	Realización de procesos democráticos.			X	X	X	
43	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.			X	X	X	
44	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.			X	X	X	
45	Falta de Transparencia en la elección del alcalde. (Corrupción-Compra de votos)			X		X	
46	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.			X	X		
47	Desconocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana.			X		X	
48	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó dinero para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la Registraduría.)			X	X	X	
49	Efectos negativos de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)			X		X	
50	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)			X	X	X	
51	Causas de la no revocatoria. (Falta de fundamentación del inconformismo. Oposición política)				X		
52	Percepción negativa de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)				X		

53	No apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.				X		
54	Respeto al debido proceso.						X
55	Los actores del proceso no recibieron presiones.						X
56	No Realización de procesos democráticos.						X
57	Abstencionismo. (Causa de no revocatoria)				X		

Ilustración 3. CATEGORÍAS RECURRENTES EN CADA GRUPO ENTREVISTADO[32]

	CATEGORIAS EN TODOS LOS GRUPOS ENTREVISTADOS	RECURRENTES
1	Garantías ofrecidas por la Registraduría y la administración Municipal	X
2	Falta de garantías ofrecidas por la Registraduría.	X
3	Desconocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.	X
4	Conocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.	X
5	Duración del proceso (Demasiado)	X
6	Votación Superior al 55% (muy exigente)	X
7	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Abuso de poder para evitar la revocatoria. (Amenaza a programas sociales y a empleados del municipio)	X
8	Recursos y acciones presentadas durante el proceso	X
9	Deliberación con la Comunidad en torno a la Revocatoria.	X
10	Vacíos normativos	X
11	Efectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.	X

[32] 1, Promotores; 2, Alcalde; 3, Ciudadanos que firmaron y votaron; 4, Ciudadanos que solo firmaron; 5, Ciudadanos que no participaron; 6. Registradores.

12	Inefectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.	X
13	Difusión de la revocatoria por los medios de comunicación.	X
14	Poca difusión de la revocatoria por los medios de comunicación. (de 3 canales, 1 estaba con el alcalde)	X
15	Parcialidad de los medios de comunicación	X
16	Participación activa de la comunidad apoyando la revocatoria.	X
17	Construcción no participativa del Programa de gobierno.	X
18	No Ingerencia de grupos armados en la actividad política	X
19	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria. (la registraduría fue presionada, medios de comunicación chantajearon al alcalde)	X
20	Quejas presentadas durante el proceso	X
21	Realización de procesos democráticos.	X
22	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.	X
23	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.	X
24	Falta de Transparencia en la elección del alcalde. (Corrupción-Compra de votos)	X
25	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.	X
26	Desconocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana.	X
27	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó $ para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la registraduría.)	X

28	Efectos negativos de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)	X
29	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)	X

Ilustración 4. CATEGORIAS EN TODOS LOS GRUPOS ENTREVISTADOS

6.7 Análisis de documentos expedidos durante el proceso de revocatoria

- Documentos estudiados

De la documentación emanada de los distintos actores durante el trámite de la revocatoria del mandato se analizaron los siguientes documentos, de los cuales se extrajeron categorías:

- Documentos emanados del Alcalde

1. Programa de Gobierno
2. Solicitud de revocatoria directa del Acto Administrativo de Certificación de firmas
3. Acción de Tutela por violación de derechos fundamentales en el proceso de revocatoria.
4. Derechos de Petición solicitando información sobre el desarrollo del proceso de revocatoria.

- Categorías documentos emanados del Alcalde

1. Recursos y acciones presentadas durante el proceso
2. Construcción no participativa del Programa de gobierno.

- Categorías recurrentes documentos emanados del Alcalde

No se hallaron categorías recurrentes en la documentación originada en el Alcalde

- Documentos emanados de la Registraduría

1. Respuesta sobre requisitos para formulario de recolección de firmas de apoyo a revocatoria.
2. Acta de recibimiento de firmas de apoyo.
3. Acto administrativo de Certificación de firmas de apoyo.
4. Resolución 002 de julio 21 de 2009 por la cual se resuelve solicitud de revocatoria directa.
5. Resolución 003 de julio 22 de 2009 mediante la cual se aprueba la certificación de firmas.
6. Resolución 004 de agosto 28 de 2009 por la cual se aclara el artículo primero de la resolución 003 de 2009.
7. Resolución 005 de agosto 28 de 2005 por la cual se resuelva recurso de reposición contra la Resolución 003 de julio 22 de 2009 mediante la cual se aprueba la certificación de firmas.
8. Resolución 002 de octubre 28 de 2009 que resuelve recurso de apelación contra la resolución 003 de 2009 que aprueba la certificación de firmas.
9. Resolución 006 de noviembre 6 de 2009 por la cual se convoca a elecciones con fines de revocatoria de mandato.
10. Acta General de Escrutinio.
11. Oficio de respuesta a derecho de petición del alcalde sobre procedimiento de revocatoria de mandato.
12. Impedimento del registrador Alan Roy Cabrera Ortiz para adelantar el proceso de revocatoria.
13. Resolución 55 de febrero 11 de 2009 por la cual se designa Registrador Ad – hoc.
14. Resolución 63 de febrero 19 de 2009 por la cual se designa Registrador Ad – hoc.

15. Resolución 146 de abril 21 de 2009 por la cual se designa Registrador Ad – hoc.
16. Circular 057 por el cual se definen trámites y procedimientos para la revocatoria de mandato.
17. Circular 001 de 2009 por el cual se definen trámites y procedimientos para la revocatoria de mandato.
18. Circular 070 de 2005 por el cual se definen trámites y procedimientos para la revocatoria de mandato.
19. Circular 052 de 2005 por el cual se definen trámites y procedimientos para la revocatoria de mandato.
20. Circular 011 de 2005 por el cual se definen trámites y procedimientos para la revocatoria de mandato.
21. Resolución 023 de 2005 por el cual se establece el procedimiento para la verificación de firmas en los distintos mecanismos de participación ciudadana.
22. Resolución 1056 de 2004
23. Resolución 0254 de 2002 por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas en el mecanismo de participación ciudadana de Revocatoria del Mandato de Gobernadores y Alcaldes.
24. Resolución 5641 de 1996 por la cual se reglamenta el procedimiento para la verificación de las firmas que respaldan o apoyan los distintos mecanismos de participación ciudadana.

	CATEGORIAS RECURRENTES EN DOCUMENTOS EMANADOS DEL ALCALDE, LA REGISTRADURÍA Y LOS PROMOTORES	**1**	**2**	**3**
1	Garantías ofrecidas por la Registraduría.			X
2	Falta de garantías ofrecidas por la Registraduría.		X	X

3	Desconocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato. (Registraduría)	X	X	X
4	Conocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato. (Registraduría)			X
5	Respeto al debido proceso.			X
6	Violación al debido proceso.	X	X	
7	Falta de cumplimiento de requisitos procedimentales.		X	
8	Cumplimiento del programa de gobierno		X	
9	Recursos y acciones presentadas durante el proceso	X	X	X
10	Causas de la iniciativa a la revocatoria. (Incumplimiento del programa de Gob. Corrupción. Intereses particulares de Promotores. Deterioro de las vías)	X		

Ilustración 5. CATEGORIAS RECURRENTES EN DOCUMENTOS EMANADOS DEL ALCALDE, LA REGISTRADURÍA Y LOS PROMOTORES[33]

	CONSOLIDADO CATEGORIAS EN LOS DOCUMENTOS EMANDOS DEL ALCALDE, LA REGISTRADURÍA Y LOS PROMOTORES	RECURRENTES
1	Falta de garantías ofrecidas por la Registraduría.	X
2	Desconocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato. (Registraduría)	X
3	Violación al debido proceso.	X

[33] 1, Promotores; 2, Alcalde; 3, Registradores.

4	Recursos y acciones presentadas durante el proceso	X

Ilustración 6. CONSOLIDADO CATEGORIAS EN LOS DOCUMENTOS EMANDOS DEL ALCALDE, LA REGISTRADURÍA Y LOS PROMOTORES

7. Interpretación-discusión de resultados

Para la interpretación de los resultados arrojados en la investigación se analizaron las leyes, resoluciones y circulares que regulan la revocatoria de mandato. También, los conceptos emanados del Consejo Nacional Electoral y las sentencias proferidas por la Corte Constitucional.

La información obtenida de las entrevistas realizadas y de la documentación surgida de los distintos actores que participaron en el proceso de la revocatoria, se analizó a través de las categorías recurrentes halladas, las cuales se obtuvieron utilizando el método comparativo constante y el análisis de contenido.

Finalmente, se interpreta la información a la luz del marco teórico construido, permitiendo este análisis hallar las bondades del mecanismo estudiado, así como los vacíos normativos que presenta y las contradicciones y otros problemas que se suscitan en su aplicación, a pesar de contar con una regulación legal y una fundamentación desde las teorías democráticas que pretenden hacerlo idóneo para contribuir al ejercicio de la democracia participativa.

7.1. Vacíos e incoherencias de las leyes, resoluciones y circulares que regulan la revocatoria del mandato en Colombia

La legislación que regula la Revocatoria de Mandato ha teniendo modificaciones desde la Ley 131 y 134 de 1994 hasta la Ley 741 de 2002, que han logrado que los requisitos y procedimientos sean más expeditos.

Con relación al número de firmas para apoyo a la convocatoria la Ley 741 de 2002 disminuye del 40% de los votos válidos registrados en las elecciones donde fue elegido el mandatario al 40% de los votos válidos obtenidos por este.

Con la Ley 741 y para la procedencia de la revocatoria se exige la mayoría simple siempre y cuando participen no menos de 55% de la votación válida registrada el día que fue elegido el mandatario, modificando la ley anterior que exigía tanto el 60% de aprobación como el 60% de la participación registrada el día de las elecciones del mandatario. Además, exigía que el ciudadano hubiese participado en dichas elecciones. La legislación vigente sólo exige estar inscrito en el censo electoral del respetivo municipio.

Otro cambio importante introducido por la ley vigente es la eliminación del comité promotor, como requisito de procedencia de la revocatoria del mandato, así como un formulario especial para la recolección de las firmas. Este último puede ser proporcionado por la Registraduría o elaborado por los promotores, siempre y cuando contenga la información solicitada como son el encabezado donde se indique la causal invocada y sea presentado a la Registraduría para ser foliado.

Son varias las resoluciones que ha expedido la Registraduría para regular el procedimiento de la revocatoria de mandato, sin que exista claridad sobre cuáles están vigentes, prestándose esta situación a confusiones que entorpecen su

aplicación ya que los funcionarios no cuentan con la suficiente claridad de los pasos por seguir.

Con relación a los datos exigidos en el formulario de recolección de firmas, sólo es necesaria la correspondencia entre el nombre, el número de la cédula y la firma. Datos como fecha, dirección y lugar son exigencias introducidas por las resoluciones y circulares de la Registraduría, mas no por la ley, sobrepasando la facultad legal otorgada al Registrador, la cual es la de fijar el procedimiento para la verificación de los apoyos.

La Registraduría cuenta con una apoyo muy importante por parte de grafólogos de entidades como el DAS, LA SIJIN y C.T.I. señalados por el mismo legislador, no obstante, el Registrador Nacional ha renunciado a esta policía judicial especializada y que goza de credibilidad, y ha contratado con empresas privadas la revisión de los apoyos.

7.2. Análisis de categorías recurrentes en los cinco grupos entrevistados y de la documentación emanada de los actores que intervinieron en la revocatoria

Si bien desde la perspectiva de los ciudadanos y de los registradores la actuación de la Registraduría se ajustó a derecho, durante todo el proceso se presentaron quejas por los promotores y el Alcalde por violaciones al debido proceso por parte del órgano electoral, tales como:

La primera certificación de apoyos expedida por el Registrador Municipal no le dio la posibilidad al Alcalde de interponer recursos de vía gubernativa, a pesar de que el Consejo Nacional Electoral había otorgado dicha facultad. No le fue comunicado al Alcalde el inicio del proceso de la revocatoria, la Registraduría dio a los promotores por primera vez formularios que no eran los exigidos por el nivel central debiendo cambiar más de 2.500 apoyos y debiendo recolectar nuevamente las firmas. La Registraduría no cumplió con los términos legales de convocar a votaciones dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la certificación de las firmas, [34](Artículo 69 de la Ley 134 de 1994.). Tampoco cumplió con el deber legal de la divulgación y promoción de la convocatoria para el pronunciamiento ciudadano en las urnas, como lo ordena el Artículo 10 de la Ley 131 1994 y el artículo 68 de la Ley 134 de 1994, pese a que los entrevistados manifiestan en otro aparte de la entrevista, que la comunidad tuvo la oportunidad de deliberar en torno a la revocatoria del mandato.

Expresan los ciudadanos que el programa de gobierno no fue construido de manera participativa, sino que lo elaboró el Alcalde con un equipo de colaboradores y que se han realizado pocos procesos democráticos en el Municipio en relación con mecanismos de participación ciudadana, pero que la comunidad está interesada en participar en iniciativas a favor del Municipio y no encuentra canales adecuados para el ejercicio de su derecho. Se percibe falta de formación en la ciudadanía, pues el conocimiento sobre mecanismos de participación lo tienen especialmente los servidores públicos entrevistados.

En cuanto a la participación de los medios de comunicación se puede afirmar que esta fue muy escasa y todos los grupos entrevistados la consideraron parcializada.

[34] En los resultados arrojados en la revisión documental se halla que la certificación inicial de las firmas fue el 24 de marzo de 2009, pero por los diferentes recursos y acciones instauradas por parte del alcalde, sólo se convoca a votaciones el 6 de noviembre del mismo año, programando la jornada electoral para el 29 de noviembre de 2009, día en que finamente se realiza.

Los promotores de la revocatoria pertenecían a diferentes movimientos políticos. Pese a que para los ciudadanos faltó transparencia en la elección del Alcalde a quien se pretendió revocar el mandato, para los demás grupos esta elección fue transparente. A pesar de hallarse el Municipio de Pradera en zona donde han hecho presencia grupos al margen de la ley, la mayoría de los entrevistados coincidieron en afirmar que estos grupos no interfirieron en el proceso de revocatoria y no se presentaron problemas de orden público.

Consideran los entrevistados que exigir para la procedencia de la revocatoria la participación de mínimo el 55% de la votación valida presentada el día en que se elige al mandatario es muy exigente y que existen vacíos en las normas que regulan el mecanismo de participación estudiado. Se presenta una tendencia mayoritaria al considerar dicho mecanismo como efectivo para exigir el buen desempeño de los mandatarios en el ejercicio de su cargo.

El proceso de revocatoria tuvo una duración excesiva, porque se presentaron distintas situaciones como declaratorias de impedimentos, lo que trajo como consecuencia que luego de la designación de siete Registradores, se nombrara a un delegado de la Registraduría del nivel central para conocer del proceso. Sumado a las distintas acciones judiciales interpuestas por el Alcalde y promotores, tales como denuncias penales, administrativas, solicitud de revocatorias de la certificación, tutelas, peticiones al Registrador Nacional y al Consejo Nacional Electoral.

7.3. La Revocatoria de mandato: De la teoría a la realidad jurídica y de la realidad jurídica a su aplicación en el mundo material

En la construcción del marco teórico de esta investigación se encontró abundante literatura de interés sobre los diversos tipos de democracia, la representativa, la participativa y la deliberativa; acerca del estado derecho y el paso de este modelo al estado constitucional, en el cual adquiere suma importancia la participación de los ciudadanos en el manejo de lo público y se pretende una mayor intervención de la ciudadanía en el control político a los gobernantes.

En el ordenamiento jurídico colombiano se halla una amplia regulación sobre los mecanismos de participación ciudadana y el ejercicio de la soberanía popular, a través de estos. Es así como el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato y otras formas de participación han sido establecidas por el constituyente con el fin de afianzar la democracia participativa, aunado esto a la implementación del voto programático en la elección de gobernadores y alcaldes. Estos mecanismos han sido regulados legalmente por el Congreso de la República para su aplicación, lo que ha sido objeto de estudio por parte de la rama judicial, particularmente, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Además, le ha correspondido al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil su reglamentación de la aplicación de los referidos mecanismos.

Se concluye de lo expresado que los mecanismos de participación ciudadana, especialmente, la revocatoria de mandato, de interés para la investigación adelantada, no adolece de sustrato teórico ni normativo, por el contrario existe una sólida fundamentación que permite reafirmar la importancia de su consagración constitucional y legal en un estado de raigambre democrática.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que de las revocatorias de mandato promovidas en Colombia ninguna ha culminado con el retiro de los mandatarios de su cargo, surgen cuestionamientos sobre las razones por las que no se ha presentado el mencionado resultado y sí la revocatoria de mandato es un medio idóneo para el cumplimiento de los postulados de la democracia participativa como

son la participación activa de los ciudadanos en la vida política y el control político por parte de estos a los alcaldes y gobernadores elegidos.

Estudiada la jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a mecanismos de participación ciudadana, se encuentra que existe una rica fundamentación por parte de este Alto Tribunal, en lo concerniente a la participación ciudadana en los procesos democráticos, basada esta participación en la soberanía popular y en el voto programático, pero que como pasa a analizarse esta fundamentación teórica no es suficiente para la consolidación de una democracia participativa, en la aplicación de estos mecanismos en la vida real se hallan una serie de obstáculos que afectan su idoneidad para la materialización de una verdadera democracia participativa y el tránsito hacia una democracia de tipo deliberativo

Analizada la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional respecto del principio democrático resulta no solo de gran importancia, sino un compromiso para los operadores jurídicos (autoridades electorales), autoridades políticas y civiles, sino para todos los ciudadanos convocados a fortalecer nuestra democracia participativa. El principio de participación democrática expresa no solo un sistema en la toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundado entre otros en la protección de los derechos humanos y libertades por parte de las autoridades, así como la responsabilidad de los ciudadanos en las definiciones del destino colectivo.

Observamos en el estudio de caso de Pradera-Valle que este principio democrático resulta ausente o por lo menos menguado, no solo dejó de darse la suficiente protección al proceso de revocatoria, al contar con funcionarios que no dieron suficiente ilustración a los promotores haciéndoles cambiar más de dos mil firmas de respaldo a la convocatoria de la revocatoria por no suministrar el formulario correcto para la recolección de apoyos; se deja de notificar de manera oportuna al mandatario del proceso de la revocatoria y no se le conceden los recursos a la certificación del proceso de revocatoria; se presenta confrontación

permanente verbal de parte del mandatario local a revocar y su grupo de colaboradores con los promotores y seguidores de la revocatoria, incluso amenazas a la integridad física; siete cambios en el Registrador Municipal en el curso de la convocatoria a la revocatoria, con una Delegada Departamental del Registrador Nacional para el Valle del Cauca (jefe de los Registradores en el departamento y segunda instancia en sus decisiones) del mismo grupo político del alcalde a revocar, acciones de tutela para impedir el avance de la revocatoria del alcalde, solicitud de revocatoria de la certificación de los apoyos a la revocatoria, compulsa de copias en materia penal de Director del Censo Electoral por inconsistencias en la revisión de firmas, consultas por parte del alcalde al Registrador Nacional y al Consejo Nacional Electoral, y consultas internas entre el Registrador Nacional y el Consejo Nacional Electoral, la demora en la revisión de firmas, la falta de transparencia en la revisión de firmas y estudios grafológicos por parte de la Dirección de Censo Electoral[35] y en la expedición de la certificación por parte de la Registraduria, la exigencia de requisitos no establecidos en la ley por parte del Registrador Nacional y avalados por el Consejo Nacional Electoral contribuyendo de esta manera a torpedear el mecanismos de la revocatoria de mandato y no a facilitarlo, por lo que la autoridad Electoral se encuentra lejos de aplicar el principio democrático que fundamenta la democracia participativa (expansión y universalidad), reiterados por la la Honorable Corte Constitucional en las Sentencia T-006 de 1992; C-089 de 1994 y C- 179 de 2002; las que han sostenido que el principio democrático deba ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez mas vigente, con maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder y al control del poder político, por tanto la tendencia expansiva prescribe los obstáculo y trabas que impidan la efectiva realización de la democracia y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos.

[35] Registraduria Nacional del Estado Civil, oficio DCE – 3997 del 27 de septiembre de 2011, Director Censo Electoral. Señala que los estudios grafológicos son dirigidos a nombre de la Registraduria pero a su vez son dirigidos a sus interesados por lo tanto no existe ningún archivo histórico en dicho estudios grafológicos.

Al ser el principio democrático esencialmente universal y expansivo, el cual conlleva de otra parte la responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo, encontrando en el estudio de caso ausencia de participación dentro del proceso del voto programático y de la revocatoria de mandato, en el primero de estos el programa de gobierno del alcalde de Pradera fue construido a espaldas a los ciudadanos, y elaborado por el entonces candidato con un grupo de asesores, no contó con el ingrediente participativo, lo que pudo generar que la revocatoria se promoviera por ejemplo por el mal estado de las calles, cuando ese asunto no fue consagrado en la propuesta del alcalde, dejando ver que en la practica el programa de gobierno que presentan los mandatarios a la Registraduría Nacional resulta ser un requisito mas para inscribir la candidatura, que un instrumento válido para el ejercicio práctico de la democracia participativa y deliberativa respecto de cual puedan los ciudadanos debatir la suerte de su municipalidad o del departamento, bajo unas propuestas elaboradas con la participación comunitaria y que pueda ser escogida la más conveniente el día de los comicios electorales.

En el estudio de caso Pradera- Valle, se logra establecer falta de compromiso y de coherencia de los ciudadanos en el uso del mecanismo de la revocatoria, al no encontrar en el formulario de registro de votantes ciudadanos que habían firmado el respaldo a la convocatoria de la revocatoria, es decir que inicialmente apoyaron y después no concretaron esta voluntad el día de definir la continuidad o no del mandatario, dejando ver falta de responsabilidad y coherencia en las decisiones políticas de los ciudadanos en Colombia donde la mayoría de los casos resulta ser mayor los respaldos ciudadanos inicialmente presentados que los votos obtenidos por la revocatoria.

El principio democrático de la universalidad no ha sido comprendido lo suficiente por la comunidad (ver entrevista de ciudadanos), debido a que este debe entrarse a ocupar espacios mas allá de lo meramente electoral, debe participar de todos aquellos asuntos que impliquen la toma de decisiones que afecten a la comunidad

o a la persona que apareja el ejercicio del poder. En el caso Pradera-Valle, el ejercicio de agruparse unas personas (promotores) a plantearle a los ciudadanos la posibilidad de dar por terminado el mandato del alcalde causó gran entusiasmos de la población que genero acaloradas discusiones entre los mismos, y la adopción de tareas dentro del proceso de la convocatoria a la revocatoria donde unos aportaban fotocopias, otros recolectaban firmas, otros hablan con el vecindario para convencerlos de recibir su apoyo (ver entrevista a promotores), resulta una práctica de gran importancia en la puesta en marcha de la democracia participativa y mas aún de la democracia deliberativa.

La teoría sobre el principio democrático expuesta en los capítulos anteriores dista de la realidad respecto del estudio de caso de Pradera Valle, dado que desde la teoría el verdadero debate democrático, para que sea justo debe darse en condiciones de igualdad y posibilidades de planteamiento y discusión de las ideas; asunto este que deja de apreciarse, por las condiciones tan disímiles en aspectos económicos, sociales, culturales, y políticas, entre otros, en el municipio de Pradera, donde existen un único sector económico poderoso (dos Ingenios de Azúcar), una clase trabajadora que labora en los ingenios (que son los mayores empleadores del municipio) población campesina e indígena, luego no existen en el municipio espacios de discusión ni mucho menos formas de participación y debate que permitan enriquecer procesos democráticos; siendo el intento de la revocatoria de mandato un espacio democrático que pudo permitir debates respecto de posibles cambios políticos.

El proceso de revocatoria de mandato en Pradera – Valle no se adelantó ni por parte de la Organización Electoral (conceptos contradictorios entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduria Nacional) ni por los promotores y mandatario local (actores del proceso de revocatoria) bajo reglas claras propias de un proceso deliberativo, que o del mandatario; por el contrario la inexistencia de reglas claras, llevó a la interposición de recursos, demandas administrativas, tutelas, derechos de petición solicitud de revocatoria de certificación, consultas al

Registrador Nacional y al Consejo Nacional Electoral, no hicieron más que entorpecer el proceso, el cual en términos legales (Ley 741 de 2002) debe ser realizado en no más de tres meses a partir de recibir los apoyos la Registraduria y para el caso Pradera se realizo en nueve (9) meses, enfriando el proceso y desgastando el mecanismo de participación.

Ante la ausencia de verdaderos espacios democráticos donde los ciudadanos puedan deliberar en torno a lo público, a pesar de hallarse en la teoría política, en la ley y en las decisiones de los tribunales, particularmente, el Constitucional, un serio fundamento de la democracia participativa, incluso de la democracia deliberativa, no se puede predicar que en Colombia exista una verdadera democracia participativa o deliberativa, en primer lugar por la falta de voluntad política por parte de los candidatos a las alcaldías y gobernaciones quienes no construyen de manera participativa el programa de gobierno presentado a la ciudadanía, dándose de esta manera una especie de contrato por adhesión, donde los ciudadanos adhieren a las propuestas del candidato sin haber tenido la oportunidad de deliberar alrededor de estas y en segundo lugar al hallarse en la regulación del la revocatoria de mandato una falta de claridad respecto a la vigencia de los actos administrativos emitidos por la Registraduría. Por lo tanto se puede afirmar que ante la falta de aplicación de manera integral de la revocatoria de mandato, esta figura que es propia de las democracias participativas y que puede ser un instrumento para la consolidación de una democracia deliberativa, en Colombia se ha aplicado como un mecanismo propio de una democracia representativa donde los ciudadanos solo participan a través del instrumento del voto.

Igualmente se encuentra que mecanismos de participación como la revocatoria de mandato, encuentran obstáculos por parte de los perjudicados con la aplicación de estos tipo de medios que disponen los ciudadanos para ejercer control político y al disponer estos eventuales perjudicados –léase alcaldes y gobernadores – de la maquinaria presupuestal y no existir recursos estatales para la financiación de la

revocatoria, difícilmente se puede obtener como resultado el retiro del cargo de un mandatario.

Por lo tanto, se considera que existe una amplia regulación legal y jurisprudencial de la revocatoria de mandato, con un fuerte sustento teórico, pero que en lo que respecta a los procedimientos para su aplicación aún se presentan graves falencias y vacíos normativos, así como hace falta que estos procedimientos sean más expeditos. Hallándose además obstáculos de hecho que imposibilitan que los intentos de revocatoria culminen con el propósito de los promotores de estas.

8. Conclusiones

1. La revocatoria del mandato es un mecanismo establecido por el constituyente con el fin de promover el ejercicio de la democracia participativa y es un valioso instrumento para el ejercicio del control político ciudadano, siendo así percibido por la colectividad.

2. Pese a que los ciudadanos se sienten comprometidos con el desarrollo de la comunidad en donde residen, al igual que con la participación de las decisiones que afectan al conglomerado social, y que además manifiestan su inconformidad con los movimientos políticos y sus representantes, no identificándose con estos, se percibe la falta de formación en política y responsabilidad social de los ciudadanos al no encontrarse capacitados para participar de manera activa y eficaz en las decisiones que los afectan, tampoco se evidencia el desarrollo de competencias que les permitan articularse y congregarse con el fin de sacar adelante una iniciativa ciudadana como lo es la revocatoria del mandato, obstaculizándose la materialización de la democracia participativa.

3. En cuanto a los servidores públicos, si bien denotan un conocimiento mayor al de la ciudadanía sobre la normativa que regula el trámite de la revocatoria, aún

falta un conocimiento más preciso, lo que genera la comisión de errores que afectan la efectividad y del mecanismo.

4. Ante la ausencia de formación en temas de democracia se puede afirmar que en Colombia la democracia participativa es formal y no se ha logrado que la ciudadanía tome conciencia de la importancia de su participación en asuntos que afectan a la comunidad, y los que participan, lo hacen mayoritariamente por intereses personales.

5. La ley consagra como una de las causales de la revocatoria del mandato, la insatisfacción general, siendo ésta muy subjetiva y poco clara frente a qué se puede considerar insatisfacción general, pudiendo presentarse el caso de ser revocado un mandatario de su cargo, estando este cumpliendo el programa pero que ante la comunidad no goce de aceptación.

6. El cambio constante de funcionarios públicos durante los certámenes electorales y democráticos retardan y entorpecen la aplicación de los mecanismos de participación, requiriéndose la permanencia de éstos desde el inicio hasta la culminación de los procesos electorales.

7. La revocatoria del mandato ha sido considerado un mecanismo de participación ciudadana propio de las democracias participativas, pero que puede facilitar el tránsito de este tipo de democracia a una democracia deliberativa, al concitar la deliberación en torno a la construcción de los programas de gobierno y la continuidad o no de un mandatario por la falta de cumplimiento de estos. Pero en Colombia aún falta mucho para que esta situación se presente, ya que no se propicia por parte de los aspirantes a los cargos de elección popular la deliberación ciudadana frente a temas que los afectan directamente. Esto se evidencia en la falta de convocatoria a los ciudadanos para la construcción de los programas de gobierno.

8. La regulación jurídica de la revocatoria del mandato presenta vacíos normativos, lo que obstaculiza la aplicación del mecanismo en el mundo fáctico, siendo necesaria una normativa que llene estos vacíos y que regule la revocatoria con el fin de que sea un mecanismo más expedito.

9. El caso estudiado se hallaron como obstáculos de la revocatoria tales como: Existen una variedad de resoluciones y circulares emanadas de la Registraduria Nacional para reglamentar la revocatoria de mandato, las cuales presentan inconsistencia entre ellas. También se advierte la ausencia de un procedimiento especial para la verificación de apoyos para la revocatoria del mandato que permita eliminar las confusiones en el procedimiento. La Registraduria no cumple con la obligación legal de divulgar y promocionar los mecanismos de participación. Obstáculos que al hallarse en resoluciones y otros actos administrativos que regulan de manera general la revocatoria de mandato, seguirán siéndolo para los intentos de revocatoria que se intenten mientras no se corrija esta situación.

10. Las prácticas políticas electorales corruptas, como la compra de votos, el abuso del poder, el juego de intereses tales como las alianzas y coaliciones, han hecho del mecanismo de participación un instrumento de presión y negociación entre las distintas fuerzas políticas, y se aleja de ser en la práctica un instrumento de control político ciudadano impidiendo que se imponga la voluntad popular real.

11. Los promotores de la revocatoria están es desventaja frente el alcalde a quien se pretende revocar el mandato porque el mecanismo no se encuentra financiado por el Estado, mientras que el Alcalde cuenta con toda la maquinaria política y el presupuesto del municipio, pudiéndolo utilizar para contrarrestar la revocatoria.

12. En la revisión de apoyos ciudadanos a la convocatoria de la revocatoria de Pradera –Valle, fueron exigidos requisitos ilegales, adicionales a los establecidos en las Leyes 131 y 134 de 1994 y Ley 741 de 2002, todo esto a través de Resoluciones y Cartas circulares expedidas por el Registrador Nacional y el Director Electoral y Censo Electoral, en los que se obligaba a los promotores plasmar en el formulario de inscripción, la dirección y la fecha de suscripción del respaldo, por lo que la Registraduría Nacional deberá corregir de manera inmediata estos actos administrativos ilegales, como la negación de recursos ante el acto administrativo de certificación de apoyos por considerarlo un acto de trámite y no definitivo.

13. En el estudio de caso, la Registraduría Nacional no cumplió con el deber legal de la divulgación y promoción de la convocatoria al pronunciamiento ciudadano de decidir la revocatoria tal como lo ordena el artículo 10 de la Ley 131 1994 y artículo 68 de la Ley 134 de 1994, que ordena que dicha divulgación y promoción se realizará de acuerdo con el Titulo X de la Ley 134 antes mencionada.

14. Una política pública en la formación de ciudadanos que defiendan el interés general y el bien común, así como una intensa tarea pedagógica contribuiría a bajar los niveles de abstencionismo en los debates electorales y a aumentar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.

15. Si bien, la ley puede plantear una serie de mecanismos que pretenden ampliar el margen democrático, estos se quedan cortos en la medida en que la ciudadanía y la sociedad civil no los aprehenda como propios y en consecuencia, cambie la mentalidad de sociedad pasiva, para entender que es su deber, más que su derecho, el ser actor dinámico en las decisiones que afecten a la colectividad.

16. El ciudadano debe entender que hace parte de una sociedad completa y compleja y que mientras las decisiones se tomen sin considerar el global de los afectados, seguirá existiendo el individualismo que a través del tiempo ha demostrado tener un impacto negativo en el desarrollo social y económico.

17. La difusión de los medios de comunicación de la revocatoria del mandato fue en términos generales imparcial, en la medida en que todos los grupos, a favor y en contra de la revocatoria, tuvieron la oportunidad de exponer sus puntos de vista en dichos medios, cumpliéndose de esta manera con la función social que le compete.

18. Con el cambio jurisprudencial de parte de la Corte Constitucional, es un avance en la puesta en marcha del mecanismo de participación ciudadana al permitir que todos los ciudadanos que conforman el respectivo censo electoral puedan participar de la continuidad o no del mandatario. Debido a que la revocatoria de mandato bajo la primera postura jurisprudencial (Sentencias C-011 de 1994 y Sentencia C-180 de 1994), era visto por la H. Corte Constitucional desde la óptica del derecho privado, en la que solo el que voto por el mandatario podía solicitar rendición de cuentas, y no los ciudadanos que no habían participado en la votación para la elección del alcalde. A partir de la Sentencia C-179 de 2002 el mandato es visto desde la perspectiva del derecho público y se soporta la revocatoria además de los artículos 103 y 259 en el artículo 40 de la Constitución Política, que establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que para hacer efectivo ese derecho puede revocar el mandato. bajo esta interpretación fundada en el principio de democracia participativa, en su tendencia expansiva y en el principio democrático de universalidad.

9. Bibliografía

Arango, Rodolfo. (2004). *Derecho, constitucionalismo y democracia.* Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Bobbio, Norberto. (1997) *Estado, gobierno y sociedad.* Por una teoría general de la política. Bogotá Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, J. Humberto. (2002) *Derecho Electoral.* Bogotá. Ediciones Librería del Profesional.

Duran, Vicente. (1991). ¿De qué ética hablamos? En *Colombia una casa para todos, debate ético.* (69-86). Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

González, Guillermo. *El Voto Programático y la Revocatoria del Mandato Poder Político de la Comunidad.* (1997). Bogotá. Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Jiménez, William W. *Revocatoria del Mandato, Experiencias, Dificultades y Ajustes Necesarios.* (2001) Revista Territorios. Universidad de los Andes.

Nino, Santiago. (1997). *La Constitución de la democracia deliberativa.* Barcelona: Editorial Gedisa.

Restrepo, Luis. (1991). ¿Es posible una "Ética civil"? En *Colombia una casa para todos, debate ético.* (87-120). Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

Sartori, Giovanni. (1994). *¿Qué es la Democracia?* Bogotá. Altamir Ediciones.

Vidal P. Jaime (1997). Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas *Colombianas.* Bogotá. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia.

Constitución Política de Colombia.

Constitución Nacional de Colombia de 1886.

Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.351

Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana. Diario Oficial No. 41.373.

Ley 742 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático. Diario Oficial No. 44.823

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1011 de 1994.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002.

INFORMACION EN LINEA

Aragón, Manuel. 1986. *El Control como Elemento Inseparable del Concepto de Constitución.* Revista Española de Derecho Constitucional. Recuperado el 15 de enero de 2010 de http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_019_017.pdf

Murillo,Javier. 2006. El Método Comparativo Constante Recuperado de http://books.google.com.co/books?id=yxtGMuCSDe4C&pg=PA29&lpg=PA29&dq=Pretende+generar+teor%C3%ADa+a+partir+del+an%C3%A1lisis+comparativo+y+sist%C3%A9mico+de+los+incidentes.&source=bl&ots=3M_lK5UUvN&sig=4Xbvzkg-EJST5inB0Gp8IeTiBQ0&hl=es-419&sa=X&ei=j4ouT5jmLMe4tweW98HvDw&sqi=2&ved=0CCAQ6AEwAA#

Gargarella, Roberto. La Democracia Deliberativa en el Análisis del Sistema Representativo. Recuperado de http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/la%20democracia%20deliberativa%20en%20el%20analisis%20del%20sistema%20repres.pdf

Sabsay. Daniel. 2007. *La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino.* Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina 14/15 de Marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina. Recuperado 2010 en http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf

Velásquez, Fabio E. 1995. *La Veeduría Ciudadana en Colombia: En Busca de Nuevas Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*. Recuperado en página web http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000171.pdf

10. Anexos

- Anexo No.1. Formato categorías de las entrevistas hechas a los promotores del proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No.2. Formato categorías emergentes y recurrentes de las entrevistas hechas a los promotores del proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No. 3. Formato categorías de la entrevista realizada al alcalde de Pradera Valle.
- Anexo No. 4. Formato categorías de las entrevistas hechas a los registradores que conocieron del proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No. 5. Formato categorías emergentes y recurrentes de las entrevistas hechas a los registradores que conocieron del proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No. 6. Formato categorías de las entrevistas hechas a los ciudadanos que firmaron la convocatoria y votaron en el proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No. 7. Formato categorías emergentes y recurrentes de las entrevistas hechas a los ciudadanos que firmaron la convocatoria y votaron en el proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No. 8. Formato categorías de las entrevistas hechas a los ciudadanos que solo firmaron la convocatoria en el proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No. 9. Formato categorías emergentes y recurrentes de las entrevistas hechas a los ciudadanos que solo firmaron la convocatoria en el proceso de revocatoria en Pradera Valle.
- Anexo No. 10. Formato categorías de las entrevistas hechas a los ciudadanos que no participaron en el proceso de revocatoria en Pradera Valle.

- Anexo No. 11. Formato categorías emergentes y recurrentes de las entrevistas hechas a los ciudadanos que no participaron en el proceso de revocatoria en Pradera Valle.

FORMATOS DE ANALISIS DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA EN LAS ENRTEVISTAS Y LA DOCUMENTACIÓN EN EL ESTUDIO DE DEL PROCESO DE REVOCATORIA INVESTIGADO

Anexo No. 1

	PROMOTORES ENTREVISTADOS					
	CATEGORIAS PROMOTORES	A	B	C	D	E
1	Falta de cumplimiento en las formalidades de la documentación. (Registraduría)					
2	Garantías ofrecidas por la Registraduría.					
3	Falta de garantías ofrecidas por la Registraduría.					
4	Desconocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.					
5	Conocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.					
6	Recursos insuficientes para financiar la revocatoria de mandato.					
7	Duración del proceso (Demasiado)					
8	Votación Superior al 55% (muy exigente)					
9	Votación Superior al 55% (Adecuado)					
10	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Abuso de poder para evitar la revocatoria. (Amenaza a programas sociales y a empleados del municipio)					
11	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Corrupción. (Compra de votos, Intervención de Congresistas, Programación de eventos y Ofrecimiento de dadivas para evitar la votación)					
12	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Agresividad y polarización entre los promotores					
13	Falta de intervención de los organismos de control. (dádivas)					
14	No actividades por parte de la administración para evitar la afluencia a					

	las urnas					
15	Acciones para contrarrestar la ineficiencia de la Registraduría. (huelga de hambre, encadenarse)					
16	Recursos y acciones presentadas durante el proceso					
17	Causas de la iniciativa a la revocatoria. (Incumplimiento del programa de Gob. Corrupción. Intereses particulares de Promotores. Deterioro de las vías)					
18	Deliberación con la Comunidad en torno a la Revocatoria.					
19	Falta de deliberación con la Comunidad en torno a la Revocatoria.					
20	Amenazas a promotores					
21	No amenazas a promotores					
22	Alcalde asume compromisos con la comunidad (Prometiendo obras)					
23	Vacios normativos					
24	Efectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.					
25	Inefectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.					
26	Difusión de la revocatoria por los medios de comunicación.					
27	Poca difusión de la revocatoria por los medios de comunicación. (de 3 canales, 1 estaba con el alcalde)					
28	Imparcialidad de los medios de comunicación					
29	Parcialidad de los medios de comunicación					
30	Unión política y cívica para promover la revocatoria.					
31	Participación activa de la comunidad apoyando la revocatoria.					
32	Consciencia ciudadana frente a la participación política.					

33	Construcción participativa del Programa de gobierno.					
34	Construcción no participativa del Programa de gobierno.					
35	Ejercicio de control político por parte de la ciudadanía.					
36	Falta de control político por parte de la ciudadanía.					
37	Formación de los funcionarios públicos					
38	Aplicación de mecanismos de participación ciudadana.					
39	Inaplicación de mecanismos de participación ciudadana.					
40	Injerencia de grupos armados en la actividad política					
41	No Injerencia de grupos armados en la actividad política					
42	Injerencia de actores económicos y armados en las elecciones del 2007.					
43	No injerencia de actores económicos y armados en las elecciones del 2007.					
44	CAMPAÑA ANTIRREVOCATORIA: Reuniones informales con la comunidad explicando proceso del mandato					
45	No creación de grupos antirrevocatoria					

Anexo No. 2

	CATEGORIAS PROMOTORES	EMERGENTES	RECURRENTES
1	Falta de cumplimiento en las formalidades de la documentación. (Registraduría)		
2	Garantías ofrecidas por la Registraduría.		
3	Falta de garantías ofrecidas por la Registraduría.		
4	Desconocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.		
5	Conocimiento de la normatividad sobre la revocatoria de mandato.		
6	Recursos insuficientes para financiar la revocatoria de mandato.		
7	Recursos suficientes para financiar la revocatoria de mandato.		
8	Duración del proceso (Demasiado)		
9	Votación Superior al 55% (muy exigente)		
10	Votación Superior al 55% (Adecuado)		
11	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Abuso de poder para evitar la revocatoria. (Amenaza a programas sociales y a empleados del municipio)		
12	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Corrupción. (Compra de votos, Intervención de Congresistas, Programación de eventos y Ofrecimiento de dadivas para evitar la votación)		

13	CAUSALES DE LA NO REVOCATORIA: Agresividad y polarización entre los promotores		
14	Falta de intervención de los organismos de control. (dádivas)		
15	No actividades por parte de la administración para evitar la afluencia a las urnas		
16	Acciones para contrarrestar la ineficiencia de la Registraduría. (huelga de hambre, encadenarse)		
17	Recursos y acciones presentadas durante el proceso		
18	Causas de la iniciativa a la revocatoria. (Incumplimiento del programa de Gob. Corrupción. Intereses particulares de Promotores. Deterioro de las vías)		
19	Deliberación con la Comunidad en torno a la Revocatoria.		
20	Falta de deliberación con la Comunidad en torno a la Revocatoria.		
21	Amenazas a promotores		
22	No amenazas a promotores		
23	Alcalde asume compromisos con la comunidad (Prometiendo obras)		
24	Vacios normativos		
25	Efectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.		

26	Inefectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.		
27	Difusión de la revocatoria por los medios de comunicación.		
28	Poca difusión de la revocatoria por los medios de comunicación. (de 3 canales, 1 estaba con el alcalde)		
29	Imparcialidad de los medios de comunicación		
30	Parcialidad de los medios de comunicación		
31	Unión política y cívica para promover la revocatoria.		
32	Participación activa de la comunidad apoyando la revocatoria.		
33	Consciencia ciudadana frente a la participación política.		
34	Construcción participativa del Programa de gobierno.		
35	Construcción no participativa del Programa de gobierno.		
36	Ejercicio de control político por parte de la ciudadanía.		
37	Falta de control político por parte de la ciudadanía.		
38	Formación de los funcionarios públicos		
39	Aplicación de mecanismos de participación ciudadana.		

40	Inaplicación de mecanismos de participación ciudadana.		
41	Injerencia de grupos armados en la actividad política		
42	No Injerencia de grupos armados en la actividad política		
43	Injerencia de actores económicos y armados en las elecciones del 2007.		
44	CAMPAÑA ANTIRREVOCATORIA: Reuniones informales con la comunidad explicando proceso del mandato		
45	No creación de grupos antirrevocatoria		

Anexo No. 3

ALCALDE DE PRADERA VALLE		
	CATEGORÍAS	
1	Garantías ofrecidas por la Registraduría.	
2	Causales de la no revocatoria. (La forma en que los promotores gestionaron la campaña, de forma grosera y denigrante)	
3	Corrupción. (En la recolección de firmas de apoyo, suplantación)	
4	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria. (la Registraduría fue presionada, medios de comunicación chantajearon al alcalde)	
5	Quejas presentadas durante el proceso	
6	Recursos y acciones presentadas durante el proceso	
7	Vacios normativos (falta de claridad sobre la evaluación de la causal invocada para una revocatoria, mecanismos democráticos que no vulneren la institucionalidad)	
8	Inefectividad de la revocatoria como mecanismo para exigir buen desempeño de la admón.	
9	FORMA DE DEFENDER EL MANDATO EL ALCALDE Y GRUPOS ANTIRREVOCATORIA: Difusión de la contrarevocatoria en los medios de comunicación y utilización de la maquinaria política, reuniones barriales y veredales)	
10	Construcción no participativa del Programa de gobierno.	
11	No Injerencia de grupos armados en la actividad política	

Anexo No. 4

	REGISTRADORES QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE REVOCATORIA						
	CATEGORÍAS	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**G**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.						
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.						
3	Garantías ofrecidas por la Registraduría y por la administración municipal.						
4	Respeto al debido proceso.						
5	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)						
6	Duración del proceso de revocatoria. (El necesario)						
7	Falta de cumplimiento de requisitos procedimentales.						
8	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria.						
9	Los actores del proceso no recibieron presiones.						
10	Vacíos normativos.						
11	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.						
12	Participación de los medios de comunicación.						
13	No Realización de procesos democráticos.						
14	Orden público normal.						
15	Abstencionismo. (Causa de no revocatoria)						
16	Falta de participación de los medios de comunicación.						
17	Votación superior al 55%. Muy exigente.						

18	Votación superior al 55% Adecuado.						
19	Fuerte pugna entre las partes del proceso						

Anexo No. 5

REGISTRADORES QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO			
	CATEGORÍAS	**EMERGENTES**	**RECURRENTES**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
3	Garantías ofrecidas por la Registraduría y por la administración municipal.		
4	Respeto al debido proceso.		
5	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)		
6	Duración del proceso de revocatoria. (El necesario)		
7	Falta de cumplimiento de requisitos procedimentales.		
8	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria.		
9	Los actores del proceso no recibieron presiones.		
10	Vacíos normativos.		
11	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.		
12	Participación de los medios de comunicación.		
13	No Realización de procesos democráticos.		
14	Orden público normal.		

15	Abstencionismo. (Causa de no revocatoria)		
16	Falta de participación de los medios de comunicación.		
17	Votación superior al 55%. Muy exigente.		
18	Votación superior al 55% Adecuado.		
19	Fuerte pugna entre las partes del proceso		

Anexo No. 6

CIUDADANOS QUE FIRMARON Y VOTARON EN EL PROCESO						
	CATEGORÍAS	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.					
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.					
3	Garantías ofrecidas por la Registraduría y por la administración municipal.					
4	Falta de garantías por parte de la Registraduría y de la administración municipal.					
5	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)					
6	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria. (Abuso de poder- amenazas a familias en acción)					
7	Vacíos normativos. (Falta de autoridad que vigile el cumplimiento del Programa de Gobierno)					
8	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.					
9	Participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales.					
10	Realización de procesos democráticos.					
11	Orden público normal.					
12	Motivación de la comunidad para participar en el proceso.					
13	Percepción positiva aplicación del mecanismo de revocatoria.					
14	Imparcialidad de los medios de comunicación.					

15	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.					
16	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.					
17	Construcción del programa de gobierno de manera no participativa.					
18	Falta de Transparencia en la elección del alcalde. (Corrupción-Compra de votos)					
19	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.					
20	Desconocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana.					
21	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó $ para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la Registraduría.)					
22	Falta de participación de los medios de comunicación.					
23	Votación superior al 55%. Muy exigente.					
24	Efectos negativos de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)					
25	Parcialidad de los medios de comunicación.					
26	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)					
27	No pertenencia a organizaciones Políticas y Cívicas.					

Anexo No. 7

CIUDADANOS QUE FIRMARON Y VOTARON			
	CATEGORIAS	**EMERGENTES**	**RECURRENTES**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
3	Garantías ofrecidas por la Registraduría y por la administración municipal.		
4	Falta de garantías por parte de la Registraduría y de la administración municipal.		
5	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)		
6	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria. (Abuso de poder- amenazas a flias en acción)		
7	Vacíos normativos. (Falta de autoridad que vigile el cumplimiento del Programa de Gobierno)		
8	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.		
9	Participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales.		
10	Realización de procesos democráticos.		
11	Orden público normal.		
12	Motivación de la comunidad para participar en		

	el proceso.		
13	Percepción positiva aplicación del mecanismo de revocatoria.		
14	Imparcialidad de los medios de comunicación.		
15	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.		
16	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.		
17	Construcción del programa de gobierno de manera no participativa.		
18	Falta de Transparencia en la elección del alcalde. (Corrupción-Compra de votos)		
19	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.		
20	Desconocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana.		
21	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó $ para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la Registraduría.)		
22	Falta de participación de los medios de comunicación.		
23	Votación superior al 55%. Muy exigente.		
24	Efectos negativos de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)		
25	Parcialidad de los medios de comunicación.		

26	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)		
27	No pertenencia a organizaciones Políticas y Cívicas.		

Anexo No. 8

CIUDADANOS QUE SOLO FIRMARON						
	CATEGORÍAS	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.					
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.					
3	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)					
4	Duración del proceso de revocatoria. (El necesario)					
5	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.					
6	Participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales.					
7	Realización de procesos democráticos.					
8	Mecanismos antirrevocatoria. (Brigadas Institucionales- Abuso de Poder - Espectáculos públicos)					
9	Causas de la no revocatoria. (Falta de fundamentación del inconformismo. Oposición política)					
10	Motivación de la comunidad para no participar en el proceso. (Para no sumar porcentaje-[por amistades con aliados del alcalde)					
11	Percepción positiva aplicación del mecanismo de revocatoria.					
12	Imparcialidad de los medios de comunicación.					
13	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.					
14	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.					

15	Construcción del programa de gobierno de manera no participativa.					
16	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.					
17	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó dinero para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la Registraduría.)					
18	Polarización en torna al proceso. (Agresiones verbales- amenazas)					
19	Falta de participación de los medios de comunicación.					
20	Votación superior al 55%. Muy exigente.					
21	Percepción negativa de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)					
22	No participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales)					
23	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)					
24	Falta de deliberación con la comunidad en torno a la Revocatoria del Mandato					
25	Influencia de actores económicos en la elección del Alcalde.					
26	No pertenencia a organizaciones Políticas y Cívicas.					
27	No seguimiento al cumplimiento del programa de gobierno.					
28	Falta de interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio.					
29	No aplicación en el municipio de procesos democráticos					
30	No injerencia de grupos armados en la actividad política					
31	Desconocimiento sobre quien financió el intento de revocatoria.					

32	No Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.					
33	Parcialidad de los medios de comunicación.					

Anexo No. 9

CIUDADANOS QUE SOLO FIRMARON			
	CATEGORIAS	**EMERGENTES**	**RECURRENTES**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
3	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)		
4	Duración del proceso de revocatoria. (El necesario)		
5	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.		
6	Participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales.		
7	Realización de procesos democráticos.		
8	Mecanismos antirrevocatoria. (Brigadas Institucionales- Abuso de Poder - Espectáculos públicos)		
9	Causas de la no revocatoria. (Falta de fundamentación del inconformismo. Oposición política)		
10	Motivación de la comunidad para no participar en el proceso. (Para no sumar		

	porcentaje-[por amistades con aliados del alcalde)		
11	Percepción positiva aplicación del mecanismo de revocatoria.		
12	Imparcialidad de los medios de comunicación.		
13	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.		
14	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.		
15	Construcción del programa de gobierno de manera no participativa.		
16	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.		
17	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó $ para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la Registraduría.)		
18	Polarización en torna al proceso. (Agresiones verbales- amenazas)		
19	Falta de participación de los medios de comunicación.		
20	Votación superior al 55%. Muy exigente.		
21	Percepción negativa de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)		

22	No participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales)		
23	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)		
24	Falta de deliberación con la comunidad en torno a la Revocatoria del Mandato		
25	Influencia de actores económicos en la elección del Alcalde.		
26	No pertenencia a organizaciones Políticas y Cívicas.		
27	No seguimiento al cumplimiento del programa de gobierno.		
28	Falta de interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio.		
29	No aplicación en el municipio de procesos democráticos		
30	No injerencia de grupos armados en la actividad política		
31	Desconocimiento sobre quien financió el intento de revocatoria.		
32	No Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.		
33	Parcialidad de los medios de comunicación.		

Anexo No. 10

CIUDADANOS QUE NO PARTICIPARON EN EL PROCESO						
	CATEGORÍAS	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.					
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.					
3	Garantías ofrecidas por la Registraduría y por la administración municipal.					
4	Falta de garantías por parte de la Registraduría y de la administración municipal.					
5	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)					
6	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria. (Abuso de poder- amenazas a flias en acción)					
7	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.					
8	Participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales.					
9	Realización de procesos democráticos.					
10	Orden público normal.					
11	Mecanismos antirrevocatoria. (Brigadas Institucionales- Abuso de Poder.)					
12	Motivación de la comunidad para participar en el proceso.					
13	Motivación de la comunidad para no participar en el proceso. (Para no sumar porcentaje)					

14	Percepción positiva aplicación del mecanismo de revocatoria.					
15	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.					
16	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.					
17	Construcción del programa de gobierno de manera no participativa.					
18	Falta de Transparencia en la elección del alcalde. (Corrupción-Compra de votos)					
19	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.					
20	Desconocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana.					
21	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó $ para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la Registraduría.)					
22	Polarización en torna al proceso. (Agresiones verbales- amenazas)					
23	Falta de participación de los medios de comunicación.					
24	Votación superior al 55%. Muy exigente.					
25	Votación superior al 55% Adecuado.					
26	Efectos negativos de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)					

27	Parcialidad de los medios de comunicación.					
28	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)					
29	Falta de deliberación con la comunidad en torno a la Revocatoria del Mandato					
30	Seguimiento al Programa de Gobierno					
31	Influencia de actores económicos en la elección del Alcalde.					

Anexo No. 11

CIUDADANOS QUE NO PARTICIPARON			
	CATEGORIAS	**EMERGENTES**	**RECURRENTES**
1	Conocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
2	Desconocimiento sobre la normatividad de la revocatoria de mandato.		
3	Garantías ofrecidas por la Registraduría y por la administración municipal.		
4	Falta de garantías por parte de la Registraduría y de la administración municipal.		
5	Duración del proceso de revocatoria. (Demasiado)		
6	Presiones recibidas por los actores del proceso de revocatoria. (Abuso de poder- amenazas a flias en acción)		
7	Deliberación en torno a la revocatoria del mandato.		
8	Participación de los medios de comunicación. (Difusión - Tener en cuenta los canales.		
9	Realización de procesos democráticos.		
10	Orden público normal.		
11	Mecanismos antirrevocatoria. (Brigadas Institucionales- Abuso de Poder.)		
12	Motivación de la comunidad para participar		

	en el proceso.		
13	Motivación de la comunidad para no participar en el proceso. (Para no sumar porcentaje)		
14	Percepción positiva aplicación del mecanismo de revocatoria.		
15	Pertenencia de los promotores a diferentes grupos políticos.		
16	Apoyo de concejales, diputados y grupos políticos a la revocatoria.		
17	Construcción del programa de gobierno de manera no participativa.		
18	Falta de Transparencia en la elección del alcalde. (Corrupción-Compra de votos)		
19	Conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana.		
20	Desconocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana.		
21	Financiación del intento de revocatoria. (Recursos de los promotores. Alcaldía facilitó $ para transporte de material electoral. Pendiente averiguar presupuesto de la Registraduría.)		
22	Polarización en torna al proceso. (Agresiones verbales- amenazas)		
23	Falta de participación de los medios de comunicación.		
24	Votación superior al 55%. Muy exigente.		

25	Garantías ofrecidas por la Registraduría y por la administración municipal.		
26	Efectos negativos de la aplicación del mecanismo de revocatoria. (Debilitar el proceso-ineficacia)		
27	Parcialidad de los medios de comunicación.		
28	Interés de la comunidad en participar en el desarrollo del municipio. (participación en veedurías)		
29	Falta de deliberación con la comunidad en torno a la Revocatoria del Mandato		
30	Seguimiento al Programa de Gobierno		
31	Influencia de actores económicos en la elección del Alcalde.		