

Validez del modelo actual de la revocatoria del mandato en Colombia*

Validity of the current model of the removal of officials in Colombia

Recibido: 07 de marzo del 2013 - Revisado: 25 de mayo del 2013 - Aceptado: 28 de junio de 2013

Darwin Gilberto Clavijo Cáceres**

Resumen

El artículo presenta un análisis del modelo actual de la revocatoria del mandato en Colombia, el cual parte de revisar el modelo de Estado social de derecho, democrático y participativo, que se establece en la Constitución Política de 1991.

La estructura del estudio, inicia analizando el concepto de Estado Social de Derecho contenido en la Carta Magna, así como el concepto de la democracia participativa y como se encuentra configurada en Colombia. Además, se hace referencia al control social y a los mecanismos de participación ciudadana, para finalmente establecer la validez del modelo actual de la revocatoria del mandato que se encuentra establecido en Colombia.

Así como sin participación no hay democracia, la participación de los ciudadanos es la base de todo el sistema, sin ciudadanos no hay democracia y son los ciudadanos los que deciden en la base social con el respeto a las mismas normas y principios que hacen que la sociedad sea pluralista y democrática.

Para que los ciudadanos puedan tener injerencia en las decisiones del Estado, se crearon mediante la Ley 134 de 1994, los mecanismos de participación ciudadana conocidos en Colombia, como son: iniciativa popular legislativa y normativa; referendo; consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; revocatoria del mandato; plebiscito y el cabildo abierto. Sin embargo, su aplicabilidad no ha sido favorable, por lo cual se consideran mecanismos no válidos.

Palabras clave

Revocatoria del mandato, mecanismo de participación, democracia, Estado Social de Derecho, Constitución, ciudadanía.

* Artículo inédito. Artículo de investigación e innovación. El presente producto de investigación hace parte del proyecto "Imaginario social de la participación ciudadana en el Municipio de Pamplona", que se desarrolló por el Grupo de Investigación "Instituciones jurídico procesales, filosofía y desarrollo en la modernidad" de la Universidad de Pamplona.

** Abogado de la Universidad Libre Seccional Cúcuta. Especialista en Derecho Administrativo y Docencia Universitaria de la Universidad Libre. *Magister* en Educación Superior de la Universidad Santiago de Cali. Doctorando en Educación y Cultura latinoamericana de la Universidad de Artes y Ciencias de Chile.

Correo electrónico:
clavijocaceres@yahoo.com.

Abstract

The paper presents an analysis of the current model of the removal of officials in Colombia, which part of reviewing the model social state of law, democracy and participation, which is set in the 1991 Constitution.

The structure of the study begins by analyzing the concept of rule of law contained in the Constitution, as well as participatory democracy is configured as found in Colombia. Moreover, referring to social control and citizen participation mechanisms, to finally establish the validity of the current model of the revocation of the mandate is established in Colombia.

Just as there is no democracy without participation, the participation of citizens is the foundation of the whole system, there is no democracy without citizens and citizens are the ones who decide on the social basis with respect to the same rules and principles that make be pluralistic and democratic society.

To enable citizens to have input in decisions of the State, created by Act 134 of 1994, citizen participation mechanisms known in Colombia, including: legislative and regulatory popular initiative, referendum, referendum, at the national, departmental, district, municipal and local recall referendum, plebiscite and open forums. However, its applicability has not been favorable for mechanisms which are considered invalid.

Key words

Revocation of mandate, mechanism of participation, democracy, rule of law, Constitution, citizenship.

Introducción

Los primeros artículos (1 y 2) de la Constitución Política definen a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundamentada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, y aparece la participación y la democracia como fundamentos de la organización estatal.

El derecho a la participación es una consecuencia de la condición de democracia participativa, este, no solo permite sino que asegura a los ciudadanos

la posibilidad de elegir y ser elegidos y de intervenir de manera directa en las decisiones que afectan a la comunidad. De esta forma los ciudadanos asumen un rol protagónico en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Por su parte, para cumplir con sus fines esenciales el Estado garantiza los derechos y deberes consagrados en la Constitución y le corresponde desarrollar los instrumentos a través de los se hace efectiva la participación.

La participación corresponde a la esencia misma de la democracia. En la democracia participativa propuesta por el constituyente para el país los ciudadanos interactúan directamente con la administración pública, es decir la relación entre Estado y ciudadano no se logra a través de representantes sino di-

rectamente, sin intermediarios. Sin embargo, la complejidad de las relaciones sociales y el crecimiento demográfico dificultan este ejercicio directo; por esta razón se han desarrollado un conjunto de instrumentos de orden constitucional que tienen por objeto asegurar una participación efectiva de los ciudadanos, denominados mecanismos de participación ciudadana.

La revocatoria del mandato es un instrumento que permite esa relación directa entre el Estado y los ciudadanos, como quiera que, precisamente, la revocatoria junto con el voto permite actuar sin intermediarios, por ello son los mejores exponentes de los que es la democracia directa. Es una forma por medio de la cual todos los ciudadanos materializan su participación en la toma de decisiones estableciendo una relación de doble vía entre el administrador y el administrado, entre el elector y el elegido; así, se concreta el ejercicio del control social permitiendo la vinculación de los ciudadanos a la vigilancia sobre la planeación y ejecución de los recursos públicos, así como frente al ejercicio de las funciones públicas.

Para la participación política, la Constitución consagró seis mecanismos: dos de ellos son atribución especial del Ejecutivo: la consulta popular y el plebiscito. El referendo, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa y la revocatoria del mandato, pueden ser convocados por grupos de ciudadanos organizados y con personería jurídica o que demuestren consenso popular mediante un número definido

de firmas. Con todo, en el caso de los cuatro últimos, su aplicabilidad se ha hecho casi imposible por lo dispendioso del trámite, lo que cuestiona su validez en el la actualidad, pues como se desprende de lo dicho por la Corte Constitucional, la falta de viabilidad fáctica de los mecanismos de participación ciudadana equivale a su inexistencia (Corte Constitucional, 1994).

Problema de investigación

¿Cuáles son las variables que en la actualidad limitan la aplicabilidad del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato en Colombia?

Metodología

Se destaca un diseño de investigación cualitativo, propio de un tipo descriptivo, explicativo y correlacional, realizado a través del método lógico inductivo (Clavijo Cáceres, 2013) que emplea como instrumento de investigación la ficha de análisis documental y jurisprudencial y como técnica el análisis de contenidos.

La metodología cualitativa ha permitido un enfoque analítico, propositivo y bibliográfico, con el objetivo de obtener información que permitió deducir conclusiones válidas para todo el territorio nacional.

1. El Estado Social de Derecho

En 1991 la Constitución Política de Colombia definió al país en su artículo

1º como un Estado social de derecho y como un Estado democrático, participativo y pluralista:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El Estado Social de Derecho es un Estado de tipo democrático, caracterizado por el reconocimiento de derechos individuales y colectivos (económicos, sociales, culturales). Sin embargo, a pesar del texto constitucional, el modelo solo se consolida en la medida en que se concrete un acceso homogéneo del total de la población a los diferentes derechos mencionados, hecho que no se evidencia claramente en Colombia, debido en gran medida a las debilidades del sistema político actual. El modelo de Estado asumido por la Constitución de 1991 supone una perfecta armonía e interacción entre el Estado y la comunidad que lo integra en un constante proceso de retroalimentación a través del cual el Estado interviene para la estructuración del modelo social, al tiempo que la sociedad participa, por medio de diferentes instrumentos, en el ejercicio del poder estatal. Como lo señala (Madríñan Rivera, 1997) “El concepto de Estado Social de Derecho supone e im-

plica el entrecruzamiento, interacción o simbiosis de Estado y Sociedad”.

El Estado Social de Derecho supone una configuración democrática de sus instituciones que se logra mediante dos dimensiones diferentes; de una parte, democracia política como método de designación de los gobernantes y democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad (Durán, 2001). En este contexto la democracia garantiza que todos los miembros del conglomerado social tienen igual posibilidad de participar, activa o pasivamente, en las decisiones importantes de la sociedad; precisamente la Constitución Política estableció desde el artículo 1º el carácter democrático y participativo, con lo cual asume el reto y el compromiso de promover la participación ciudadana en todos los espacios de la vida social.

El crecimiento de las sociedades y por ello las dificultades logísticas que se presentan para materializar y hacer efectiva la participación ciudadana, ha generado dos formas de participación, la representativa y la participativa, que se identifican con lo que se conoce como la democracia representativa y la democracia participativa. Como lo afirma (Puerta R, 2010) es evidente que el ejercicio directo de la democracia se limita en las condiciones demográficas, geográficas y procedimentales propias de cada nación, pero aún así el tema de la representatividad genera demandas no resueltas que los mecanismos de participación pudieran contribuir a resolver.

2. Democracia Participativa

La Constitución de 1991 definió el carácter de democracia participativa o directa en Colombia, pero sin excluir la condición de democracia representativa. En el Preámbulo y a lo largo del texto define a Colombia como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista”, incluye como fines esenciales del Estado: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; reconoce que todo ciudadano tiene el derecho fundamental de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y establece el deber de participar; pero, con todo lo anterior, también establece en el artículo tercero que la “soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público” y que esta soberanía puede ser ejercida en forma directa o por medio de sus representantes, de esta forma se conjugan las dos formas de democracia.

El Estado Social de Derecho garantiza la participación ciudadana, de esta forma adquiere legitimidad, como ya se dijo, al facilitar que los ciudadanos se conviertan en sujetos políticos; mediante la participación, no solamente se legitima el modelo de Estado sino que además se distribuye la responsabilidad entre los miembros de la sociedad.

En términos generales la democracia directa presenta dos opciones, en primer lugar, la participación ciuda-

dana como instrumento político que se refiere a los medios a través de los cuales los ciudadanos interactúan con los órganos de poder, ejemplo de ellos son el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Por otro lado, se encuentran diferentes formas de participación que están definidas en la Constitución colombiana que, en ausencia de un estatuto especial, viene siendo reglamentadas, ejemplo de estas formas son la participación en el control fiscal, las veedurías ciudadanas, la planeación participativa.

El ordenamiento jurídico de las naciones ofrece a sus asociados diferentes instrumentos de participación ciudadana; la forma de estos y las posibilidades para su ejercicio determinan que la democracia pueda llamarse representativa o participativa y en el último caso participación directa o indirecta.

El politólogo español (García Pelayo, 1957) explica con relación a la democracia directa: “El pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen”.

Desde otra perspectiva (Duverger, 1968) sostiene que la democracia directa no existe en la realidad, o por lo menos la considera “un régimen rarísimo cuya importancia es más teórica que práctica”. No obstante, el autor señala que en la democracia directa las personas participan directamente tomando las decisiones del gobierno. En otras palabras, no hay un intermediario entre el asunto que se decide y el ciudadano.

Es diferente la participación indirecta, en ella los ciudadanos no intervienen sobre los asuntos que se deciden, su participación se limita en la elección de un representante que actúa en su nombre; es la democracia representativa, modelo que cambio, al menos en teoría, la Constitución de 1991 en Colombia.

Otra forma es la democracia semi-directa; en este modelo se combinan aspectos de los dos modelos; de la democracia indirecta se toma la elección de representantes, pero se complementa con aspectos de la directa como cuando se le reconocen al ciudadano el acceso a las decisiones de ciertos asuntos mediante instrumentos como: la iniciativa popular, el cabildo abierto, el plebiscito o referendo.

Debe entenderse la democracia participativa como aquella en la que los ciudadanos, directamente o por intermedio de asociaciones, participan en la toma de decisiones en una forma mucho más evidente y clara que en la democracia representativa. "El eje central de la democracia participativa es la organización ciudadana, es decir, la capacidad que tenga la ciudadanía para juntarse y organizarse de acuerdo con sus intereses o aspiraciones. En ese orden de ideas, la democracia de participación supera la toma de decisión y la delegación por el voto y reemplaza las actuaciones individuales por la acción colectiva entorno a intereses del mismo tipo" (Forero Pineda, Cardona Moreno, & Córboza Martínez, 1999).

La democracia representativa, modelo que reconocía la anterior Constitución, la de 1886, se manifiesta fundamentalmente en el voto por medio del cual se eligen los representantes que, en teoría, "interpretan" la voluntad del pueblo. El propio (Bobbio, 1994), señala que "en términos generales la expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin".

El modelo de participación directa de la Constitución colombiana presenta unas características y fines diferentes; su finalidad es superar la representación directa para la construcción de un nuevo modelo de país, fundamentado en la participación ciudadana para consolidar una democracia directa.

Antes de la Constitución de 1991 se observaba una menor participación de los miembros del conglomerado social, los mismos no participaban activamente sino de una forma pasiva que, como ya se expuso, se reducía a elegir al mandatario o representante popular el día de elecciones; de esta forma lo único que necesitaba un Estado democrático para ostentar el título y asegurar el éxito del modelo es el correcto y adecuado uso de los sistemas electorales: organismos autónomos, elecciones libres, equidad en la elección, representatividad en los órganos del Estado, etcétera.

(Sartori, 1994) afirma que por el

contrario, la democracia participativa supone un mayor nivel y categoría de responsabilidad y compromiso ciudadano, es decir, no se trata de solo elegir al representante; la función ciudadana va más allá del voto, el ciudadano se involucra; debe estar presente en el momento de la toma de decisiones; se convierte en parte activa en las funciones de la administración pública, lo que le obliga a mantenerse actualizado sobre la forma como se desarrolla la gestión pública.

Una característica de la democracia representativa es la importancia de los partidos políticos, son ellos los que le dan el soporte necesario al sistema, definiendo vasos comunicantes entre los ciudadanos y la administración pública. Pero los partidos políticos en Colombia entraron en un proceso de decadencia, derivado en gran medida en la corrupción, que les ha impuesto limitaciones en su desempeño y pérdida de la legitimidad frente a la sociedad llevando al fracaso el modelo representativo. No sucede lo mismo en la democracia participativa, en donde el principal soporte lo define la interacción: órganos gubernamentales - ciudadano que se materializan a través de las diferentes formas de participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum, el cabildo, la revocatoria, etc. A través de ellos se llega a decisiones colectivas, "Consensuar ideas y proyectos en la que los ciudadanos sean parte de las soluciones". (Vallejo Mejía, 1994).

Bien lo ha definido la Corte cons-

titucional colombiana (Sentencia de Constitucionalidad 180, 1994):

"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".

En la democracia participativa los ciudadanos interactúan con la adminis-

tración pública, es decir hay un contacto directo, no a través de representantes, de esta forma la administración conoce las aspiraciones, necesidades, problemas de la comunidad y escucha propuestas de solución, al tiempo que comparten las visiones de la sociedad, lo que desea, además esta forma de gobernar provoca el involucramiento de la sociedad en las tareas de la comunidad, con lo que se mejoran los resultados. Todo esto desencadena una participación progresiva, se mejoran las formas de participación y se tiene un mayor conocimiento de las funciones del Estado (Peraza, 2005).

La democracia participativa desarrolla mecanismos para resolver las restricciones y debilidades de la democracia representativa. Así la democracia participativa formula una idea alternativa frente al tradicional concepto de la democracia representativa. Sin embargo, señala (Seall-Sasiain, 2006) que la democracia participativa no tiene como propósito sustituir a la representativa, sino que formula instancias de participación más directas y auténticas en los asuntos públicos, a través de institutos tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato, la acción popular, etc.

Por supuesto, los instrumentos que propone la democracia participativa no contradicen la esencia de la democracia representativa, en realidad son mecanismos complementarios, coadyuvantes o potenciadores de aquella, de modo a dotarla de mayor vitalidad, eficacia y actualidad. Se trata de

un modelo de democracia que pretende ir mucho más allá que una participación por medio del voto para elegir cada cuatro años funcionarios y representantes, para convertir al ciudadano común en el protagonista directo en la construcción de la nueva sociedad que reclama la nación. (Campos Z., 1993).

3. Control Social

La revisión de las formas proporcionadas por el constituyente y el legislador para el ejercicio de la democracia participativa permite identificar diferentes espacios en correspondencia a las diferentes necesidades de participación. Entre todos sobresale, por su dimensión estratégica de conjunto, la que se conoce como el control social.

El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados (Proyecto de Ley 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 C, 2012).

El control social se ha conformado como una forma de participación ciudadana que permite a los individuos de la sociedad colombiana, y las organizaciones que hacen parte de la misma, influir en las condiciones de modo, tiempo, y lugar de como se desarrolla la gestión pública (Contraloría de Cundinamarca, 2013).

El modelo participativo del Estado Social de Derecho implica la adopción de diferentes alternativas para asegurar

una verdadera participación, de manera tal que se permita que la comunidad incida directamente sobre las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (art. 2 C.P.). Es esta la razón por la que se han establecido un conjunto de instrumentos conocidos como “mecanismos de participación ciudadana” revestidos con el carácter de derechos políticos fundamentales, puestos en cabeza de todos los ciudadanos, con el objetivo de que todos puedan participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La Constitución Política de Colombia proporciona, a los ciudadanos, la posibilidad de participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública (art. 270), determinando la forma como se puede hacer efectiva esa participación en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión estatal. “El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos” (Proyecto de Ley 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 C, 2012).

Los mecanismos de participación ciudadana que han sido desarrollados como los instrumentos válidos para ejercer el control social y garantizar la eficacia en la gestión del aparato estatal, han sido desarrollados por el legislador (Ley Estatutaria 134, 1994), “Por la cual se dictan todas las normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, y en desarrollo de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política Colombiana que establece:

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

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

El control social es una instancia de participación ciudadana por medio de la cual los individuos directamente o por intermedio de organizaciones pueden intervenir desde diferentes formas

en el desarrollo de la gestión pública. “El Estado de Derecho moderno tiende al control no solo político si no jurídico de los actos de gobierno” (Cortes, 2012). Es decir, el individuo orienta, corrige, paraliza “las decisiones, la administración y manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del Estado”, y de esta forma se materializa una forma de participación que, de una manera cierta, contribuye a que la sociedad alcance las metas propuestas de una forma eficiente y transparente (Restrepo Botero, 1997). “Este control social a la gestión pública se realiza a través de observaciones, sugerencias y, llegado el caso, mediante denuncias” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2003).

En los términos del proyecto de Ley estatutaria por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática¹, se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de Vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados. En materia de servicios públicos domiciliarios el control social se

sujeta a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1999.

El control social constituye una categoría amplia que comprende no solo el intercambio de información sino también la posibilidad de intervenir en el ejercicio del poder. Incorpora la rendición de cuentas pero también la petición de cuentas en torno a las instituciones -las reglas de juego- de un colectivo social. Además, no se puede desconocer la importancia del papel que juega la confianza en el proceso del control social, entendida como la resultante de la interacción entre el ciudadano y las instituciones (confianza pública) y la creación de condiciones desde el gobierno -confianza oficial- (Eslava, 2008).

Adicionalmente este autor (Eslava, 2008) señala que para que el control social sea completo debe ser integral y esa integralidad se desarrolla en tres espacios diferentes; el primero referido a la contestabilidad, que permite informar y justificar las acciones y decisiones; en segundo lugar, la obligatoriedad, que permite contemplar incentivos para premiar o sancionar los aciertos y desaciertos de la gestión pública; y tercero, la receptividad por medio de la cual se garantiza la retroalimentación entre ciudadanos y gobernantes para incidir en la forma como se desarrolla la administración para evaluar el cumplimiento de los objetivos y propósitos

¹ El proyecto de Ley fue revisado por la Corte Constitucional Colombiana quien lo devolvió al Congreso por vicios de procedimiento saneables. Sin embargo, pasados varios meses desde la decisión del alto tribunal el legislativo no ha revisado ni corregido los vicios.

sociales. De manera tal que el control social se desarrolla en diferentes escenarios: 1) Rendición de cuentas como contrapeso de poderes; 2) mecanismos de petición de cuentas del lado de la demanda, es decir del ciudadano corriente al funcionario, y 3) la petición de cuentas con mecanismos que garantizan su incidencia, esto es, tienen el suficiente respaldo constitucional y legal para incidir en la forma como se desarrolla la administración.

Pérez Colman, citado por (Lenardón, 2007), argumenta que es evidente que el control social de la comunidad sobre las acciones de sus representantes genera actuaciones dentro de los cánones de responsabilidad ética y cívica que la representación les impone, porque va más allá de la fiscalización de los actos y resultados de la administración y porque está presente en las diversas posibilidades de la participación social, desde la formulación hasta la aplicación de las políticas públicas.

Según Wierna, “la problemática del control público no puede ser entendida si no se abordan dos conceptos básicos: la soberanía y el poder”. La primera le pertenece al pueblo que, con el objeto de que el Estado satisfaga las necesidades colectivas, le delega al segundo. Esa transferencia de autoridad requiere control para evitar abusos y discrecionalidad por parte de los delegados. Petrei citado por este autor señala que: “el control descansa en tres pilares: en la necesidad de establecer mecanismos que aseguren el menor

desvío posible entre las preferencias de los individuos respecto a la acción del Estado; en la concepción democrática que asigna al legislativo un papel de control sobre el ejecutivo; y en la necesidad de contar con sistemas de información para verificar que los objetivos se cumplan”.

Como bien opina Aicardi, también citado por (Lenardón, 2007):

“...en la gestión pública es importante el control de legalidad pero más aún el de las consabidas “3 E” (eficiencia, economía y eficacia), a las que él agrega la transparencia, como una forma de mostrar a la población los resultados de la gestión, sean estos positivos o negativos. Con este fin, el control se transforma en un medio eficaz no solamente para descubrir irregularidades sino también para retroalimentar la toma de decisiones, favorecer la ejecutividad, el desarrollo de la capacidad gerencial y la responsabilidad compartida.”

En consecuencia, el control social se materializa o toma forma mediante el uso de los mecanismos de participación ciudadana, que efectivamente son los instrumentos de la democracia participativa, siempre que se garantice su uso; lo que en últimas pone al control social como una de las categorías que componen el concepto de democracia participativa, convirtiéndolos en conceptos complementarios.

4. Mecanismos de participación ciudadana

Si bien es cierto que la participación ciudadana fue reconocida universalmente como derecho en 1948 a partir de la “Declaración universal de los derechos humanos” en los siguientes términos: “Artículo 21, 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, en Colombia solo hasta la Constitución del año 1991 se incorporó en el ordenamiento como instrumento de la administración para el desarrollo de sus funciones y como derecho de los ciudadanos; la carta magna establece: “Colombia es un Estado Social de Derecho... democrática, participativa y pluralista...”.

Hasta la llegada de la Constitución del año 1991 la participación ciudadana solo se hacía efectiva mediante el uso de mecanismos de hecho, no institucionalizados, como las huelgas, las marchas populares, las protestas públicas (Restrepo Botero, 1997). De allí que la gran frustración del pueblo colombiano sea reconocer que los mecanismos de participación ciudadana no han alcanzado a llenar las expectativas de una sociedad ansiosa por participar.

Se observa en la realidad política del país, que en Colombia la democracia no ha podido alcanzar los niveles que le impone la Constitución. En estricto sentido, a pesar del texto constitucional, en Colombia la democracia se reduce a una frágil democracia representativa que

ha evidenciado profundas limitaciones como forma de organización política del Estado y su relación con la sociedad.

El principal reto que impuso la Constitución fue el desarrollo y consolidación de una verdadera democracia participativa. La carta política colombiana incorpora un conjunto de formas de intervención ciudadana en las decisiones públicas, lo cual propicia y fortalece la organización y la iniciativa de la población. La Constitución política define un conjunto de principios, derechos y mecanismos de participación que además de fortalecer las instituciones representativas y tradicionales, establece formas muy diversas de participación política y social.

Además la Constitución Política de 1991 reconoció los derechos de participación política relacionados con la conformación, ejercicio y control del poder político, como son: el derecho de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares, el derecho de construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas o el derecho de revocar el mandato de los elegidos (Díaz Londoño, 2009).

La Constitución colombiana establece en el artículo 103 los mecanismos de participación ciudadana, a saber: El voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular normativa y legislativa, la revocatoria

del mandato, el cabildo abierto. Junto a lo anterior la Constitución impone la obligación y la responsabilidad de promover y capacitar a las organizaciones sociales para que tengan presencia y representación en las instancias de poder y de decisión, en la planeación, ejecución y en el control de la gestión pública y administrativa.

El proyecto de Ley estatutaria que modifica la Ley 134 del año 1994 y la Ley 741 del año 2002, reglamentarias de los mecanismos de participación ciudadana propone dos formas de participación, los de origen popular y los de origen de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la ley. Señala el proyecto de ley "Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular. (Proyecto de Ley 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 C , 2012). Con todo el mismo proyecto aclara que no son las únicas formas de participación ciudadana pues "La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley."

Se dijo en párrafos anteriores,

que el Estado colombiano introduce la democracia participativa en el modelo político del país y lo hace de una forma explícita en el artículo 1 de la Constitución política de Colombia en donde se establece que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". No obstante, el modelo de Estado, la norma constitucional y las buenas intenciones del constituyente primario, el deficiente desarrollo legislativo de los mecanismos de participación ciudadana en nada contribuyen a la consolidación de una verdadera democracia participativa. Por otro lado, la presencia de una débil cultura democrática, permeada, por una clase política con intereses "difusos" impide la evolución del modelo a estadios más democráticos. "Con ese condicionamiento, no es extraño la ausencia de una ciudadanía responsable, consiente, y cívicamente involucrada en los asuntos de interés público" (Seall-Sasiain, 2006).

5. Revocatoria del mandato

Revocar es: "dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución" (Real Academia Española, 2001). Desde una perspectiva jurídica, revocar es quitar el poder entregado. En Colombia desde la Constitución de 1991 se

contempla este mecanismo de participación ciudadana.

La revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio es un procedimiento legal y constitucional que permite a los electores destituir a quien ha sido elegido popularmente para desempeñar un cargo público, antes de que termine el período para el cual fue elegido cuando se presenten circunstancias específicas determinadas en la ley. Este mecanismo de participación, usado en muchas democracias, denominado “*recall*” en el derecho anglosajón, tiene como antecedente la figura conocida en el antiguo Estado griego como el “ostracismo” por medio de la cual se condenaba al destierro a quien podía representar un peligro para la asamblea en razón del poder político que adquiriría; pero la figura como se conoce modernamente nace en Suiza en 1846. En Estados Unidos, el *recall* fue adoptado por el cuerpo electoral de la ciudad de Los Ángeles en 1903, a pesar de ser reconocido desde 1890: en la actualidad el *recall* tiene diferentes ámbitos de aplicación en los Estados que componen la Unión Americana.

El fundamento de este mecanismo reside en el principio de soberanía popular y de la representación, en cuanto que los elegidos son depositarios de la voluntad popular, razón por la cual están sujetos al control ciudadano, toda vez que el pueblo lo que hace es otorgar a sus gobernantes un mandato para que ejerzan el poder político y del nexo de responsabilidad que existe entre los electores y los elegidos, entre gobernantes

y gobernados, el cual se plasma mediante la elección popular (sufragio). La posibilidad de ejercer control sobre los funcionarios de elección popular mediante este mecanismo constituye, sin duda alguna uno de los avances más significativos logrados por la Constitución de 1991 (Rivera Sánchez, 2006).

De ahí que el concepto de mandato imperativo adquiere especial valor, pues los mandatarios deben atenerse a las instrucciones de sus electores.

A partir de lo anterior se puede caracterizar la revocatoria del mandato en la siguiente forma:

- Es un mecanismo de participación ciudadana directo en cuanto es desarrollado de manera directa por el ciudadano.
- Se trata de una facultad y un derecho de naturaleza constitucional.
- La finalidad es poner término anticipado al periodo del mandato popular que se le ha conferido a un funcionario elegido por voto popular.
- Se concreta en el cumplimiento de unos requisitos de orden legal.
- La causa que produce la revocatoria, en el caso colombiano, es esencialmente el cumplimiento de las obligaciones definidas en el plan de gobierno, aunque el artículo 65 de la Ley 134 de 1994 señala: “por

la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”.

De acuerdo con lo anterior mediante el procedimiento de revocatoria del mandato el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el período de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.

Como se observa este mecanismo de participación ciudadana, que es una forma de control social, permite que los mismos electores intervengan de manera directa en un asunto político de interés e importancia pública como es la permanencia o no de un funcionario de elección popular en el ejercicio del cargo para el cual fue elegido, Ferreyra citado por (Verdugo Silva, 2007), por lo que se presenta como un verdadero mecanismo de participación ciudadana.

Es una forma por medio de la cual todos los ciudadanos materializan su participación en la toma de decisiones estableciendo una relación de doble vía entre el administrador y el administrado, desde otra perspectiva entre el elector y el elegido; así se concreta el ejercicio del control social y se “contribuye a la construcción de un sistema político donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, realizando el ideal del estado democrático de derecho”

(Verdugo Silva 2007).

La naturaleza propia de la revocatoria del mandato que implica la participación directa de los ciudadanos, hace de esta un modelo de democracia directa, pues en este caso es el ciudadano quien directamente, sin que medie intermediación alguna, participe en la decisión sobre la permanencia del funcionario, sujeto pasivo del proceso revocatorio. De manera tal que junto con el derecho al sufragio son los mejores exponentes de esta forma de democracia; de allí que su fundamento este determinado por dos aspectos: la soberanía popular y el mandato popular (Henao Hidrón, 2003); respecto de la primera, la soberanía popular, se refiere al verdadero titular del poder: el pueblo integrado en estricto sentido político por los ciudadanos, lo que se expresa en el artículo 3 de la Constitución de Colombia en la siguiente forma:

“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”.

Y en cuanto al mandato popular, es claro que en Colombia, al menos en teoría, quienes ejercen el poder político lo hacen en desarrollo de un mandato popular otorgado por el pueblo; por lo tanto si este otorgó el poder también lo podrá retirar. En este sentido señala la Corte Constitucional colombiana:

“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. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirmaron u otorgaron. No quienes son ajenos a la relación establecida, que en este caso es la de elector-elegido. 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” (Sentencia de Constitucionalidad 180, 1994).

Cada Nación define o estructura los procedimientos, causas y mecanismos para hacer la revocatoria del mandato, cuando la contempla en su ordenamiento; pero aunque hay diferentes formas y otros procedimientos como: el proceso disciplinario, el juicio político, la moción de censura o alguna otra forma, es en el caso de la revocatoria del mandato en el que el ciudadano elector participa directamente, de esta forma se materializa la participación mediante el mismo procedimiento que se hizo la elección, es decir el sufragio. Como bien lo afirma (García Campos, 2005) “a diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político y el *impeachment*) la revocación del mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso”. Aunque es necesario que el proceso revocatorio se desarrolle en estricto cumplimiento del orden legal vigente.

El objetivo de la revocatoria es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos (Zimmerman, 1992) y de acuerdo con este objetivo conlleva, o mejor, implica la cesación de una autoridad en particular. Por sus características y, repetimos, es un mecanismo participación cuyos

efectos recaen en un sujeto individualizado, por ello es un instrumento que permite la rendición de cuentas de cada funcionario.

Como ya se ha señalado en repetidas oportunidades en este texto, la asamblea constituyente incorpora en la Constitución Política de 1991 la revocatoria del mandato y la consulta popular como mecanismos de participación ciudadana como opciones frente al tradicional mandato no imperativo propio de la democracia representativa (Bobio, 1994).

La Constitución Política de Colombia respecto de la participación ciudadana establece en el art. 40:

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

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

Atendiendo lo ordenado por el constituyente la Ley reglamenta el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Respecto de la revocatoria del mandato señala en el artículo 6:

“Revocatoria del Mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde” (Ley Estatutaria 134, 1994).

Se debe aclarar que el proyecto de ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República para reglamentar, entre otros aspectos, los mecanismos de participación, no consideraba la defini-

ción de la revocatoria del mandato y en consecuencia se mantiene, por ahora, la definición establecida en la Ley 134 ya referida.

Al hacer referencia a la revocatoria es necesario considerar el voto programático, pues se constituye como un supuesto básico del mecanismo. La Constitución Política al respecto establece en el artículo 259 lo siguiente:

“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.

A su vez (Ley 131, 1994), por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones señala en su artículo 1º:

“En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política 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 Constitución Política de Colombia establece que tanto los Gobernadores como los Alcaldes al ser elegidos democráticamente asumen con la ciudadanía la obligación de cumplir con el programa de gobierno que presentaron

cuando se inscribieron como candidatos. Es en la expresión de la Corte Constitucional:

“una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991 (Sentencia de Constitucionalidad 011, 1994).

Entonces, el incumplimiento del programa propuesto por el Alcalde o Gobernador equivale a quebrantar el pacto que se asume con los electores, situación que da pie para que su elección pueda ser revocada por el mismo pueblo, como lo establece el artículo 259 de la Constitución:

“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 Colombia, la revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han con-

ferido a un gobernador o a un alcalde. El trámite, definido en las Leyes 131 y 134 del año 1994, se inicia cuando un grupo de ciudadanos que representen un porcentaje no inferior al 40% de los votos que obtuvo el gobernante elegido, solicita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato del mismo, fundamentando su solicitud en el incumplimiento del programa de gobierno o en la insatisfacción general de la población.

El Registrador informa a la persona cuyo mandato pretende revocarse y posteriormente convoca a votaciones; la revocatoria opera si así lo determinan la mitad más uno de los votos, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario. Si la revocatoria prospera, el Presidente de la República procede a remover al gobernador revocado, o el gobernador remueve al alcalde revocado -según el caso-, y a nombrar un encargado transitoriamente hasta que se elija popularmente al nuevo gobernante, el cual ocupará el cargo por el período constitucionalmente establecido.

La (Ley 741, 2002) dispuso que la revocatoria de mandato procede siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Que haya transcurrido no menos de un año del mandato o periodo del gobernador o el alcalde, tiempo a partir del cual puede iniciarse

la recolección de firmas.

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

En ese caso, son los delegados departamentales, los registradores municipales, distritales o especiales, quienes reciben dicha solicitud y realizan la verificación de los apoyos.

El proceso finaliza con la expedición de una certificación donde consta el número total de apoyos recibidos, el número de apoyos válidos, el número de apoyos rechazados especificando el motivo y definiendo claramente si se tiene el número de apoyos necesarios para que proceda o no la convocatoria a la revocatoria del mandato.

El artículo 66 de la Ley 134 de 1994 indica al respecto:

“Informe de la solicitud de revocatoria. Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario”.

El Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 de la Cámara y 227 de 2012 Senado, al que hemos hecho referencia

en varias oportunidades modifica dos aspectos fundamentales relacionados con los apoyos para la revocatoria del mandato, así, establece el citado proyecto en primer término: se exige que para presentar una revocatoria se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido; y, en segundo término, en la revocatoria del mandato el pronunciamiento popular deberá ser por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Como se observa, el Congreso de la república trató con este proyecto de hacer más viables los apoyos necesarios para materializar el mecanismo.

La Corte Constitucional (Sentencia de Constitucionalidad 180, 1994) precisa lo siguiente:

“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. 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. 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”.

Como se ha visto, en Colombia la revocatoria sólo opera respecto de los gobernadores y alcaldes pues legalmente no está prevista para otros fun-

cionarios de elección popular como los congresistas, los diputados de asambleas departamentales o los concejales, tampoco se considera la posibilidad de revocatoria para el Presidente de la República, funcionario que al igual que los gobernadores y los alcaldes presenta un plan de gobierno a consideración del electorado.

La revocatoria del mandato es de ejecución inmediata, y se tendrá que convocar a nuevas elecciones dentro de los dos meses siguientes para elegir un nuevo gobernador o alcalde. Es importante hacer claridad sobre este plazo, ya que la Ley 134 de 1994 fija un término de tres (3) días. Aquí deben aplicarse los principios generales de la interpretación normativa. Al tratarse de dos leyes estatutarias, ambas tienen el mismo rango y jerarquía, por lo tanto al ser la Ley 134 de 1994 posterior, y además, especial frente a la Ley 131 de 1994, en lo que se refiere a los mecanismos de participación ciudadana, prevalece aquella debiendo acudir a su articulado, pero en lo que atañe al término para convocar a nuevas elecciones luego de acaecida la revocatoria del mandato.

Entre 1996 y 2010 se presentaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil 80 solicitudes para la revocatoria del mandato de Alcaldes, ninguna de Gobernador, de estas solo se sometieron al escrutinio de los electores 37, es decir el 46%. El 54% restante no soporto la revisión de firmas que evidenciaban el apoyo de por lo menos el 40% de los votos que obtuvo funcionario elegido

al que se pretende revocar. Con todo se debe aclarar que de todos los procesos llevados a las urnas, ninguno concluyó con la revocatoria del funcionario. (Registraduría Nacional del Estado Civil. 2013)

En el 2013 se presentaron ante la Registraduría Nacional de Estado Civil 35 solicitudes de revocatoria, de estas solo 12, es decir el 34% superaron la revisión de las condiciones básicas para poner en consideración de los electores, es decir el 66% de los procesos no fueron viables. De igual forma, de las 12 revocatorias sometidas a las urnas ninguna concluyó con el retiro del funcionario. (Registraduría Nacional del Estado Civil. 2013)

Conclusiones

La revocatoria del mandato supone un conjunto de ventajas en la consolidación del modelo democrático del país; de una parte genera una expectativa entre la sociedad aumentando el interés en la participación en los asuntos políticos, pues la revocatoria supone una decisión de trascendental importancia; por otro lado es un mecanismo que, una vez alcance la viabilidad que supone debe tener obligará a los gobernantes a estar en permanente revisión de los planes de gobierno propuestos a los electores, este sentido se hará válido el voto programático y por supuesto contribuirá con el fortalecimiento y desarrollo de la cultura ciudadana respecto de la responsabilidad de política

de los ciudadanos. Es probable que este efecto no se observe en el corto plazo, pero en el largo plazo y en la medida en que se utilice en las grandes ciudades todos los colombianos aprenderán a hacer uso de este instrumento de la democracia directa. La revocatoria, repito en la medida en que se haga viable logística y operativamente, genera un conjunto de vasos comunicantes entre el funcionario elegido y los electores a través del plan de gobierno como materialización de voto programático, ello promueve en los ciudadanos el hábito del control social como forma de participación.

Aunque hasta la fecha ninguna revocatoria de mandato ha prosperado se puede observar que al año 2013 se han presentado 35 solicitudes, es decir el 43% de las que presentaron ente 1996 y 2010 (14 años). Con esto se evidencia que el interés por esta forma de participación está creciendo.

Aunque la percepción general sobre este mecanismo de participación, cuyo objetivo fundamental es el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión de los Alcaldes y Gobernadores, es que no ha logrado los propósitos para los que fue creado, el crecimiento del número de iniciativas presentadas en 2012 demuestran que se ha iniciado un proceso de consolidación de toda una cultura de la participación ciudadana que le da validez al modelo y haciéndolo eficiente en la medida de las proporciones. De cualquier forma, el mecanismo fue reglamentado hasta 1994, pero

viable, frente a los periodos de gobierno, hasta 1996, es decir el mecanismo tiene menos de veinte años de creación.

Si bien es cierto que cada día hay mayor interés en la sociedad por el uso de este mecanismo, también es cierto que logísticamente se presentan dificultades para su materialización. Los altos porcentajes de participación respecto del censo electoral, las dificultades para recoger las firmas que evidencian el apoyo del 40% del número de votos que obtuvo el elegido, las dificultades para la financiación de la campaña revocatoria frente a los recursos con los que cuentan los funcionarios, la manipulación de los grupos y sectores políticos, la falta de garantías para quienes la proponen y los bajos niveles de cultura política, han impedido que los resultados sean mejores o por lo menos más visibles.

Aunque la Constitución y el sistema legal consideran la participación ciudadana como la forma válida para acceder a gran parte de los derechos enunciados y se observa una mayor demanda de ellos, de parte de la comunidad, para incidir en la toma de decisiones, la estructura estatal ha mostrado una mínima capacidad de respuesta a los intentos sociales por hacer de la participación el instrumento que el constituyente de 1991 ofreció como la verdadera fórmula para una democracia participativa. Los mecanismos de participación ciudadana tienen como propósito materializar la democracia participativa y hacer viables los fines

del Estado definidos en la Constitución Política de 1991, haciendo viable la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

La revocatoria del mandato presenta dos clases de finalidades, unos inmediatos relacionados específicamente con el castigo para el funcionario por el incumplimiento del programa de gobierno por el que votaron sus electores o por la insatisfacción ciudadana por el desempeño de la administración. Pero independientemente de los resultados de una revocatoria en particular, el instrumento estudiado tiene una finalidad mediata, en este caso de trata de la generación y consolidación del modelo de democracia participativa que se definió para el país.

A diferencia de otros países en los que opera la revocatoria del mandato en nuestro país solo es viable para dos autoridades frente a siete que son elegidos mediante el sufragio universal. En Colombia son elegidos popularmente presidente, gobernadores, alcaldes, senadores, representantes a la Cámara, diputados de asamblea departamental y concejales, además se eligen a los miembros de las juntas administradoras locales, miembros del parlamento andino, rectores de universidades públicas. Si bien esta fue la decisión del constituyente con el fin de no causar inestabilidad política en sectores de importancia estratégica para la nación como la Presidencia y el Congreso de la República, la extensión de los efectos de la revocatoria a otras instancias podría contribuir a

disminuir los altos niveles de ineficiencia y corrupción que se presentan en el país. Si el pueblo es quien a través del voto delega a sus representantes el ejercicio de autoridad y la toma de decisiones, todos aquellos designados de esa forma deberían ser sujetos de revocatoria, puesto que el principio de soberanía popular afecta la situación de todas y no solo de algunas de las autoridades electas.

Los bajos niveles de participación en los procesos revocatorios evidencian que la cultura de la participación hasta ahora está comenzando a construirse, ello impone la tarea a las universidades, partidos políticos, organizaciones sociales, en general a toda la nación de generar espacios a través de los cuales se fortalezcan y refuerce la cultura ciudadana de la participación. Se hace necesario que el Estado a través de sus diferentes órganos competentes atiendan las repetidas decisiones de la Corte Constitucional en cuanto a que la verdadera participación solo se da cuando los ciudadanos pueden hacer uso de los mecanismos creados para ello, esto se logra con formación, cultura, publicidad, resultados, de lo contrario los mecanismos de participación ciudadana, no solo la revocatoria del mandato se convertirán en figuras decorativas para un inexistente Estado social de derecho.

Referencias

Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia* (Primera ed.). Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.

- Campos Z., C. (1993). Elementos para una participación comunitaria (Primera ed.). Bogotá D.C, Colombia: Fondo Editorial CEREC.
- Clavijo Cáceres, D. (2013). *El proyecto de investigación. Haciendo posible la tesis de grado* (Segunda ed.). Cúcuta, Colombia: Universidad Libre Seccional Cúcuta.
- Contraloría de Cundinamarca. (2013). Control social. El derecho a la participación. <http://www.contraloriadecundinamarca.gov.co/control-social.php> . Bogotá D.C., Colombia.
- Ley 131. (1994). Congreso de la República. Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional. Sala Plena. (1994) Sentencia de Constitucionalidad 011. M.P.: Alejandro Martínez Caballero . Bogotá D.C., Colombia.
- Cortes, P. (2012). Equilibrio y Control del Poder Político en la Tradición Constitucional Colombiana. Revista virtual Via Inveniendi Et Iudicandi , 7 (13)
- Díaz Londoño, J. A. (enero-diciembre de 2009). Estado social de derecho y neoliberalismo en Colombia: Estudio del cambio social a finales del siglo xx. Revista de antropología y sociología VIRAJES , 205-228.
- Durán V. Estado Social de Derecho, Democracia y Participación. (2001) En: VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos “Estado Social de Derecho, Democracia y Participación”; Valle de Bravo, México 2001 Abr 22-25 [<http://www.carlosmanzano.net/articulos/Duran.html>]. [Consultado 2014 febrero 26].
- Eslava, A. (2008). Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional. http://www.researchgate.net/publication/256523242_Políticas_públicas_y_control_social._Una_aproximación_neoinstitucional . Bogotá D.C., Colombia: Universidad Eafit.
- Forero Pineda, C., Cardona Moreno, G., & Córboza Martínez, C. (1999). *Planeación participativa. Estrategia de paz* (Primera ed.). Bogotá D.C., Colombia: Consejo Nacional de Planeación.
- García Campos, A. (2005). La revocatoria del mandato: un breve acercamiento teórico. Revista Quid Juris , 1 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>).
- García Pelayo, M. (1957). Derecho constitucional comparado. *Revista de Occidente* , 5, 183.
- Duverger, M. (1968). *Los partidos políticos* (Primera ed.). Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.

- Henaó Hidrón, J. (2003). Derecho procesal constitucional. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis S.A.
- Lenardón, F. R. (2007). Administración pública, control social y eficiencia. Enfoques, 55-88.
- Madriñan Rivera, R. E. (1997). *El Estado Social de Derecho* (Primera ed.). Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Ley 741. (31 de mayo de 2002). Congreso de la República. Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático. Bogotá D.C., Colombia.
- Ley Estatutaria 134. (31 de mayo de 1994). Congreso de la República. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá D.C., Colombia.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2003). Participación en el control a la gestión pública. Momento de sensibilización (Primera ed., Vol. Módulo I). Bogotá D.C., Colombia: Defensoría del Pueblo, Veeduría Distrital, Control Social a la Gestión Pública.
- Peraza, A. (2005). Democracia participativa y derechos humanos. *Revista aportes andinos* (13), 1-8.
- Proyecto de Ley 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 C. (8 de mayo de 2012). Informe de ponencia segundo debate proyecto de Ley 227 de 2012 senado, 134 de 2011 cámara. http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=27&p_numero=227&p_consec=32510. Bogotá D.C.
- Puerta R, M. I. (2010). *El debate entre los modelos de democracia participativa y representativa. Elementos teórico-conceptuales* (Primera ed.). Valencia, Venezuela: Asociación de Profesores Universidad de Carabobo.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (Vigésima segunda ed., Vol. II). Bogotá D.C., Colombia: Espasa.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013) Mecanismos de participación ciudadana. Revocatorias de mandato radicadas. En: <http://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-de-mandato,394-.html>. Consultado el 15 de julio 2013
- Restrepo Botero, D. I. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (7), 127-154.
- Rivera Sánchez, J. L. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de derecho electoral* (2), 1-42.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá D.C., Colombia: Altamir.

- Seall-Sasiain, J. (2006). Referéndum, iniciativa popular y democracia participativa: limitaciones constitucionales y legales para su efectiva aplicación. *Anales de legislación paraguaya* (8).
- Sentencia de Constitucionalidad 180. (14 de abril de 1994). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P.: Hernando Herrera Vergara . Bogotá D.C., Colombia.
- Vallejo Mejía, C. (1994). La planeación en Colombia: una reflexión general. En *Gerencia Pública en Colombia* (Primera ed.). Bogotá D.C., Colombia: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado & Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.
- Verdugo Silva, J. T. (2007). La revocatoria del mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/3C343874053D49F60525790B000917C7/\\$FILE/T519-MDE-Verdugo-LaRevocatoriadelMandato.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/3C343874053D49F60525790B000917C7/$FILE/T519-MDE-Verdugo-LaRevocatoriadelMandato.pdf) . Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador.
- Zimmerman, J. (1992). *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*.