

La revocatoria del mandato estudio de caso Alcalde de Pradera Valle 2008-2011

Ricardo Rivera Ardila, Abogado, Especialista en Derecho Penal y Público
Ramiro Cardona Saldarriaga, Abogado Especialista en Contratación Estatal

RESUMEN

Desde una aproximación de la teoría que ha inspirado la Constitución y la forma de gobierno, y de un estudio de caso, se descubren los factores que inciden en la pretensión ciudadana de llevar a cabo un proceso de revocatoria de mandato, analizándolo conforme a la legislación vigente y entrevistas realizadas a los actores que participaron en el mismo, para llegar a una serie de conclusiones que ponen de manifiesto tanto los avances legales, como los vacíos que presenta.

Palabras clave

Democracia, participación, revocatoria, control político, voto programático.

ABSTRACT

The Revocatory of Mandate is stated, mechanism of citizen participation consecrated in the Political Constitution, related to the system of participating democratic government of Colombia. From an approach of the theory that has inspired the Constitution and the government manner, and from a case study, the factors that affect directly and collaterally the citizen pretension to carry out a trial like so are discovered, analyzing it according to the effective legislation and interviews carried out to the actors that participated in this, to get to a set of conclusions that highlight the legal advances that regulate the mechanism, as well as the normative gaps that this present.

Key words

Democracy, participation, revocatory, political control, programmatic vote

INTRODUCCIÓN

La Revocatoria del mandato es uno de los mecanismos de participación establecido por el constituyente de 1991 con el fin de promover el ejercicio de la democracia participativa por parte de la ciudadanía. 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, como es el retiro del cargo de los mandatarios.

Existen estudios relativos a temas sobre la participación, mecanismos de participación y la transición en Colombia a partir de la Constitución de 1991 de un modelo de democracia representativa a una de carácter participativo. Sin embargo, en lo relativo a la revocatoria de mandato son pocos los estudios de casos concretos, en los que se hayan analizado los eventos alrededor de un proceso de intento de revocatoria de mandato en particular.¹

Este artículo expone los resultados iniciales del estudio de caso de la revocatoria del mandato del Alcalde de Pradera (Valle) 2008-2011, con el fin de conocer si el referido mecanismo de participación es idóneo para la materialización de la democracia participativa y el ejercicio del control político ciudadano en nuestro país.

Para el efecto se identificaron los factores y condiciones que inciden en el ejercicio de la revocatoria del mandato como mecanismo de participación y como medio de control político. Se analizó la importancia de la consagración constitucional del mecanismo y se realizó un estudio de caso del último intento de revocatoria del mandato en Colombia hasta el inicio de la investigación.

Finalmente se presentan conclusiones que permiten afirmar que el mecanismo de revocatoria del mandato en Colombia aún no ha sido apersonado por la comunidad y las autoridades, lo que ha impedido el ejercicio de la democracia participativa y del control político por parte de la ciudadanía de manera efectiva a través de este mecanismo, y los pocos intentos han obedecido mas a razones de retaliación política con el grupo político o movimiento del candidato perdedor de la alcaldía la que auspicia la revocatoria como estrategia para recuperarla.

Descripción del problema y metodología:

En Colombia desde la vigencia de la Constitución Política de 1991 hasta el año 2011 se han promovido 71 procesos de revocatoria de Alcaldes, de las cuales 47 se adelantaron entre febrero de 2009 a junio de 2010², y de estos, 12 fueron certificadas las firmas y convocadas las elecciones³, para un total de 36 convocatorias a votación, todos de ellos fallidos el intento de revocatoria, al no lograrse el umbral requerido en las urnas para el retiro del cargo del respectivo mandatario.

- 1 Cortezano García, Holman. Mecanismos de Participación y Revocatoria de Mandato, Ilusión o Realidad? Un Estudio de Caso. Universidad Javeriana, Cali 1997.
Jiménez, William W. Revocatoria del Mandato: Experiencias, Dificultades y Ajustes Necesarios. Revista Territorios ISSN 0123-8418. Universidad de los Andes. Bogotá 2001.
- 2 Dirección Censo Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Respuesta DCE-0793 del 26 de abril de 2011, en respuesta al derecho de Petición con radicado 046275.
- 3 Dirección de Gestión Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Respuesta DCE-3189 del 6 de diciembre de 2010, en respuesta al derecho de Petición radicado No. 185967/186579.

El objetivo de la investigación adelantada ha sido 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. Como hipótesis orientadora de la investigación se tuvo que: 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.

La investigación tiene un componente teórico y otro casuístico. Para verificar la hipótesis y cumplir con el objetivo propuesto, el marco teórico abordó las categorías como mecanismos de participación ciudadana, revocatoria del mandato, voto programático, soberanía popular; se estudió la normativa que regula el mecanismo de participación y se adelantó 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 el mundo fáctico y comprender aspectos relacionados con 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 parte de los ciudadanos.

Para adelantar el proceso de revocatoria se conformó un comité de promotores integrado por tres concejales y otros tres ciudadanos, que 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 caso Pradera se escogió al ser éste el último de los adelantados en Colombia al momento del inicio de esta 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 las Leyes 131 y 134 de 1994.

En el estudio de caso se utilizó el análisis de contenido para la compilación, análisis e interpretación de la información documental recopilada y el modelo comparativo constante para el estudio de entrevistas realizadas. Se realizaron entrevistas estructuradas a actores que participaron en el proceso de revocatoria formulándoles preguntas divididas en tres bloques temáticos: 1) Desarrollo del proceso. 2) Prácticas democráticas, cultura política y violencia política. 3) Económico.

Para el efecto se entrevistaron a cinco grupos de actores conformados por el Alcalde a quien se le pretendió revocar el mandato, los Registradores que conocieron del trámite de la revocatoria, los promotores de esta, ciudadanos que firmaron y votaron la revocatoria, ciudadanos que no participaron en ninguna de las etapas del proceso y ciudadanos que firmaron la solicitud de apoyo a la revocatoria pero no participaron el día de la votación.

Fundamentación Teórica: Importancia de la consagración constitucional y legal de la revocatoria del mandato

Colombia en vigencia de la Constitución de 1886 era catalogado como un Estado de derecho, en el que la soberanía recaía en la Nación y la democracia era de carácter representativo. En el nuevo texto

constitucional la soberanía reside en el pueblo y la democracia representativa se complementó con instituciones propias de una democracia directa⁴ y participativa, incluyendo así una serie de mecanismos para que los ciudadanos tengan la oportunidad de expresar su opinión frente a temas que manejaban y regulaban directamente las instituciones del Estado. Es así como se empieza a hablar de referéndum, consulta popular, iniciativa legislativa, cabildo abierto y revocatoria de mandato, etc.

La Carta de 1991 establece la tendencia participativa del sistema de político colombiano al declarar en su artículo primero que el Estado colombiano es democrático y participativo y en el segundo al afirmar el derecho de los colombianos a participar en las decisiones que los afectan y en aquellas otras relacionadas con la vida política, económica, administrativa y cultural de la Nación.

La revocatoria del mandato es un mecanismo de participación que permite el ejercicio del control político por parte de 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, de conformidad al artículo 259 constitucional, por tanto estos mandatarios al ser electos se obligan a dar cumplimiento a lo consagrado en su programa de gobierno presentado a la ciudadanía.

La Corte Constitucional en relación con la consagración de este mecanismo de participación, ha dicho⁵:

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 No obstante inscribirse Colombia en el camino de la democracia participativa, es necesario aclarar que no se abandona completamente el sistema representativo. La Corte Constitucional citando a Bobbio y con ocasión de la revisión de constitucionalidad de la ley por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana lo expone en los siguiente términos: Como lo afirma Bobbio, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de democracia participativa. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

5 Colombia. Corte Constitucional Sentencia C 180 de 1994.

A su vez, la Ley 134 de 1994 mediante la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana⁶, define en el artículo 6o la revocatoria de mandato:

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.

Puede verse entonces como la Revocatoria de Mandato es consecuencia directa del establecimiento de la democracia participativa como forma de gobierno y de cómo se amplía el margen de participación de los ciudadanos. Cabe concluir citando a Jiménez, quien a su vez cita a Rousseau:(2001 p. 37)

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 de que le ha investido, en caso de darse los presupuestos que prevé la ley como son: la insatisfacción general o el incumplimiento del programa de gobierno.

Resultados o Hallazgos:

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 la ley haber participado el ciudadano en dichas elecciones. La legislación vigente solo exige estar inscrito en el censo electoral del respectivo municipio.

Otro cambio importante introducido por la ley vigente es la eliminación 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

6 Los mecanismos de participación ciudadana pueden clasificarse de acuerdo a la iniciativa para su activación. En primer lugar los de iniciativa comunitaria a saber; Iniciativa popular legislativa y normativa, referendo aprobatorio o derogatorio, revocatoria del mandato y cabildo abierto. En segundo lugar los de iniciativa gubernamental; Referendo constitucional, plebiscito, consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local. Por último la consulta para convocar una asamblea constituyente de iniciativa congressional. González, Guillermo. El voto Programático y la Revocatoria del Mandato Poder Político de la Comunidad. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá 1997.

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, sin embargo se están nulitando los apoyos que no la información referidos.

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.

Análisis 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, debiendo recolectar nuevamente las firmas. La Registraduría no cumplió con los términos legales, ni de los treinta días para expedir la certificación (Art. 7º. Parágrafo, Ley 131 de 1994), ni de la convocatoria a las elecciones dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la certificación (artículo 69 de la Ley 134 de 1994.), ni 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 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 la comunidad está interesada en participar en iniciativas a favor del Municipio, pero 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. 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 válida 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.

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 política y responsabilidad social de los ciudadanos al no encontrarse capacitados para participar de manera activa y eficaz en las decisiones que los afectan, como tampoco tienen desarrolladas competencias que permitan articularse y congregarse con el fin de sacar adelante una iniciativa ciudadana como lo es la revocatoria del mandato, obstaculizándose de esta manera la materialización de la democracia participativa.

Prueba de lo anterior es que de las entrevistas realizadas, encontramos que existe un desconocimiento de la ciudadanía respecto al mecanismo de revocatoria del mandato, lo que puede convertir el referido mecanismo, además de ineficaz, en un medio utilizado por la oposición y por los grupos derrotados en las elecciones para anticipar las elecciones, así como para obstaculizar el cumplimiento del programa de gobierno del Alcalde electo.

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.

3. 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, muchos lo hacen por intereses personales.
4. 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.
5. 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 estos funcionarios desde el inicio hasta la culminación de los procesos electorales.
6. La revocatoria del mandato ha sido considerado un mecanismo de participación ciudadano 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.
7. 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.
8. 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 que impide que se imponga la real voluntad popular.
9. Los promotores de la revocatoria están en desventaja con 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.
10. 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.
11. 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 al Título X de la Ley 134 antes mencionada.
 12. 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.

REFERENCIAS

Cortezano García, H. (1997) *Mecanismos de Participación y Revocatoria de Mandato, Ilusión o Realidad? Un Estudio de Caso*. (Tesis) Universidad Javeriana, Cali.

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

Jiménez, William W. (2001) Revocatoria del Mandato, Experiencias, Dificultades y Ajustes Necesarios. *Revista Territorios*. (ISSN 0123-8418).

Registraduría Nacional del Estado Civil, Dirección Censo Electoral, DCE-0793. Bogotá. (2001).

Registraduría Nacional del Estado Civil, Dirección Censo Electoral, DCE-3189. Bogotá. (2001).

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

Colombia. Ley 131 de 1994.

Colombia. Ley 134 de 1994.

Colombia. Ley 741 de 2002.

