

# Recall referendum: ¿attack on representative democracy?



## **Sumario**

*Introducción. La Institución. Antecedentes. Evaluando su alcance en Colombia.*

## **Resumen**

*Este artículo recoge hallazgos de una investigación en curso sobre Descentralización y Democracia Local, en particular, sobre el alcance de la revocatoria del mandato en Colombia como expresión de democracia directa.*

**Palabras clave:** *Democracia, revocatoria del mandato, participación ciudadana.*

## **Abstract**

*This paper presents findings of an ongoing investigation on Decentralization and Local Democracy, in particular, on the scope of the recall referendum in Colombia as an expression of direct democracy.*

**Keywords:** *Democracy, recall referendum, citizen participation*

**Artículo:** *Recibido en Octubre 16 de 2012 y aprobado en Marzo 11 de 2013.*

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas.** *Candidato a Doctor en Estudios Políticos; Magister en Administración; Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional; Administrador Público. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Bogotá, Colombia.*

**Correo electrónico:** *edgar.martinez@esap.edu.co*

# Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas**

## **Introducción**

Una de las nuevas instituciones políticas activada recientemente en varios países latinoamericanos para fortalecer la participación ciudadana es la revocatoria del mandato. Aunque en algunos países está consagrada para el Presidente de la República como es el caso de Bolivia y Venezuela (Welp, 2012), su mayor presencia está relacionada con los espacios subnacionales, en particular, como en Colombia, con el mandato de Alcaldes Municipales y Gobernadores de Departamento.

Sin embargo, al decir de García (2000, pág. 25) "...de las instituciones de la democracia directa, la revocación del mandato es sin duda la más cuestionada, la que menos adeptos tiene y la que provoca más polarización". No son de extrañar entonces las restricciones, exigencias y demás limitaciones normativas a su ejercicio, sin dejar de reconocer que a partir del expediente revocatorio se pueden conocer experiencias de interés para generar una discusión doctrinaria que por ahora es bastante limitada.

De acuerdo con Welp (2012), a diferencia del referendo obligatorio, el derogatorio y la iniciativa ciudadana, la revocatoria del mandato provoca controversias a tal punto que algunos investigadores no la consideran un mecanismo de democracia directa, debido a que la decisión tomada es sobre una persona y no sobre una política o ley, y en ese sentido, se activa contra una institución de la democracia representativa; se considera además que la revocatoria podría utilizarse en escenarios de gran debilidad institucional por los partidarios que perdieron las elecciones para desplazar al ganador; otros por el contrario, consideran que la revocatoria hace que los representantes sean responsables ante el electorado, siendo un adecuado mecanismo de rendición de cuentas.

Para un sector, existe entonces una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otros, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa más que una alternativa per se, deben ser vistas como complemento de los procesos de decisión democrático-representativos.

En este sentido, y como lo afirma Bobbio (Bobbio, 1986), 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.

Pero más allá de los debates, en tiempos como los actuales en que los parlamentos y los partidos se encuentran en crisis y en los que la clase política despierta desconfianza ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos, aunque también se han denunciado con frecuencia serias restricciones institucionales que dificultan su efectividad (Rivera, 2006), situación que conduce a interrogar el proceso de revocatoria en Colombia desde la experiencia de los municipios que la han activado. Resulta de interés conocer ¿qué características tienen esos territorios?, ¿Existe alguna relación entre su caracterización socio-económica y su comportamiento político?, ¿Qué conclusiones pueden obtenerse del comportamiento electoral en los procesos de revocatoria?, ¿Cuáles son las limitaciones más notorias de la institución para el fortalecimiento democrático?

Para este propósito y con base en la información obtenida de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se relacionaron los municipios donde se han realizado consultas de revocatoria del mandato, para generar una tabla de datos que fue alimentada no solo con la información electoral correspondiente, sino con otros datos socio-económicos a partir de cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, el Departamento Nacional de Planeación y el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, información que fue procesada buscando esencialmente correlaciones significativas, buscando explicaciones a partir de los principales aportes bibliográficos especializados.

### La institución

La revocatoria del mandato constituye un derecho político a través del cual los ciudadanos dan por terminado de forma anticipada el mandato conferido a una autoridad elegida por el voto popular. La revocatoria parte del supuesto de una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, el poder y el

derecho para removerlo de su cargo. Se trata, entonces, de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, más no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura para miembros de corporaciones públicas<sup>1</sup>.

Cuando el *mandato es imperativo*, las personas designadas para ocupar cargos en cuerpos deliberativos están obligadas a ceñirse a instrucciones dadas por sus electores: la ciudadanía a través de sus representantes, va a conformar un gobierno, en el cual los mandatarios (gobernantes) actúan y ejercen el poder según la voluntad de sus mandantes (gobernados). Se diferencia así del *mandato representativo o libre*, en el que no hay materias vedadas para los funcionarios, quienes siguen nada más que los dictados de sus conciencias.

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

### Antecedentes

De acuerdo con Manin, citado por Welp (2012), el mandato imperativo y la revocabilidad permanente de representantes fueron descartados cuando se crearon las instituciones de la democracia representativa, en los siglos XVIII y XIX; por el contrario se consideró suficiente el control directo ejercido por el elector al decidir reelegir o no al político o partido en el poder.

Este modelo representativo fue el predominante, con algunas excepciones como Estados Unidos y Suiza; sin embargo, a diferencia de lo que se cree, pese a que Suiza es el país con más larga tradición y cantidad de prácticas de democracia directa, la revocatoria de mandato no fue ni es una institución destacada. Según Welp (2012, pág. 174) "...Lo que se encuentra en al menos media docena de cantones es el derecho de los ciudadanos a votar sobre si el término del gobierno y/o parlamento debe ser interrumpido antes del período establecido, en cuyo caso se deben organizar nuevas elecciones (en este sentido, no es un voto personalista, sino contra el conjunto de la institución)".

<sup>1</sup>Para estos efectos son corporaciones públicas en Colombia el Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, y sus miembros "...representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común" (art. 133).



Es en los Estados Unidos, donde esta institución, conocida como *recall*, tiene su origen y desarrollo en algunos Estados desde 1890. Aunque muchos de los estados de la Unión Americana incluyen disposiciones relacionadas con la revocatoria en sus constituciones, es de aclarar que esta no se aplica a escala nacional. En la revocatoria para el mandato del gobernador en California en 2003, se exigió a los promotores reunir un número de firmas equivalente al 12% de los que habían votado en la elección correspondiente. El umbral requerido en California es el menor en los Estados Unidos, ya que la mayoría de los estados exige que un 25% de los electores respalden la iniciativa. Igualmente, de acuerdo con informes de prensa, el pasado mes de mayo de 2012, Scott Walker se convirtió en el primer gobernador en sobrevivir a una elección revocatoria en la historia de Estados Unidos, al vencer al alcalde de Milwaukee Tom Barrett y a los líderes sindicales que protestaron por meses contra su programa político.

En América Latina, la experiencia con los mecanismos de democracia directa es bastante reciente y se circunscriben a los procesos de reforma constitucional de los años 90 adelantados en Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú a escala nacional, que aunque respondieron a motivaciones ciertamente diversas, tienen como común denominador el fortalecimiento democrático esencialmente a escala subnacional. Por supuesto que existían otros antecedentes normativos más remotos en Uruguay y Argentina, sin embargo, fueron mecanismos de aplicación casi nula.

Así, la Constitución de Perú, en el artículo 31 establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Al preguntarse si con las revocatorias ha mejorado la calidad de la democracia y su representación en el Perú, Tuesta (2009) considera que de acuerdo con la información disponible, en la gran mayoría de los casos, se trata de una iniciativa promovida por los perdedores de las elecciones. Existe una resistencia a aceptar los resultados electorales, en el marco de las reglas del juego. Se utiliza así, la estrategia de todos contra el ganador.

De acuerdo con los datos presentados por Tuesta (2009), en el caso del Perú, en 1997 se realizaron 60 revocatorias en distritos y una en provincia, a través de las cuales se consultó sobre el mandato de 61 alcaldes y 129 regidores, revocándose el mandato del 68.85% de los

alcaldes y del 72.09% de los regidores, con un mínimo legal para la validez de la consulta del 50% + 1 de los electores que habían participado en la elección; sin embargo, ya para el 2001 y para el 2004, se exigió la mitad más uno de los integrantes del censo electoral circunstancia que elevó considerablemente las exigencias aprobatorias de la revocatoria lo que ha significado que aunque aumenten los lugares donde se han realizado las consultas (172 en 2001 y 187 en 2004), la tasa aprobatoria se haya reducido en el 2004 a 15.5% para alcaldes y 14.5% para regidores.

Por su parte, la Constitución de la República de Ecuador establece en su artículo 105 que las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

La Constitución de Venezuela contempla la revocatoria del mandato para el máximo cargo de elección popular como lo es el de Presidente de la República, proceso al que se sometió el presidente Hugo Chaves en su condición de Jefe de Estado. Precisamente el artículo 72 de la Constitución Política de ese país advierte que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables, transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario.

Bolivia mantiene similar criterio al establecer como principio constitucional que toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el órgano judicial, de acuerdo con la ley. La revocatoria fue reconocida en la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en referendo nacional en enero de 2009, y posteriormente fue normada en la Ley N° 026 del Régimen Electoral, promulgada por el Presidente Morales en junio de 2010. Pese a que el mecanismo aún no estaba reconocido en la Constitución, el Congreso Nacional convocó mediante ley a un referendo de revocatoria del mandato para Presidente-Vicepresidente y prefectos de Departamento, que tuvo lugar en

agosto de 2008. En rigor se trató de un referendo ratificatorio porque la pregunta tenía que ver con el acuerdo acerca de la continuidad en el cargo. El resultado de este inédito proceso democrático fue la ratificación, con el 67% de los votos, del Presidente Morales y del Vicepresidente García Linera, así como la ratificación de seis (6) prefectos de Departamento, así como la revocatoria de dos prefectos opositores al Gobierno (Equipo de Gobernabilidad Democrática PNUD Bolivia, 2012).

Interesa aclarar también que en algunos países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Brasil o Chile, si bien contemplan en sus textos constitucionales la posibilidad de revocar el nombramiento de funcionarios públicos de elección popular, antes de cumplir el periodo para el cual fueron electos, lo cierto es que el procedimiento no es a través del sufragio universal, práctica que se aparta del instituto de la revocatoria del mandato.

En Colombia, 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. El inciso 4° del artículo 40 de la Constitución Política consagra este instrumento como "el derecho de todo ciudadano a revocar el mandato de los elegidos". El control sobre lo mandado y sobre el mandatario son las claves de la democracia real. Ninguna decisión adoptada por el Estado, en lo externo ni en lo interno, debe escapar al control del elector.

El Constituyente de 1991 delegó en el legislador la regulación de este mecanismo de participación democrática quien expidió inicialmente la Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se expiden otras disposiciones. Posteriormente, el legislador expidió la ley 134 de 1994, por la cual se regula la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta Popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Más recientemente, el Congreso de la República expidió la Ley 741 de 2002 que reformó parcialmente las leyes 131 y 134 de

1994. La reforma introducida busca hacer más efectivo el mecanismo, estableciendo ahora que para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. De esta forma se hacen menos rigurosos los requisitos previstos originalmente que exigían en la realidad una mayoría calificada ya que se requería para su aprobación, el pronunciamiento popular a través de un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no fuera inferior al 60% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario<sup>2</sup>

Finalmente, en la última legislatura que acaba de concluir (20 de junio de 2012), el Congreso de la República expidió una nueva ley (pendiente de sanción presidencial toda vez que por ser estatutaria se encuentra en control previo de constitucionalidad) que modifica las regulaciones mencionadas y busca una mayor flexibilidad en los requisitos exigidos para la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. A partir de la entrada en vigencia de la norma, a la hora de recolectar las firmas para convocar a la revocatoria y conformar el comité promotor, tan sólo se necesita un 30% del total de votos con el cual fue elegido el mandatario. Para que la revocatoria prospere se requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los ciudadanos sobre el total de los votos válidos que hubo en la elección del candidato a revocar. Se precisa además que la revocatoria no podrá hacerse en el último año porque se entiende que ahí ya está abierta una nueva contienda electoral.

### **Evaluando su alcance en Colombia.**

La constatación de las debilidades de la norma y de sus consecuencias negativas para el ejercicio de la participación ciudadana de ninguna manera puede ocultar los avances y logros

<sup>2</sup> Precisamente dos magistrados de la Corte Constitucional se habían opuesto a declarar exequible tal disposición contemplada en la ley estatutaria ya que consideraron que: "[...] la regla de la democracia acogida por la Carta fundamental, es el principio de la mayoría simple (CP. arts. 146 y 148).[...] Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 69 no se contenta con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos, sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato" (Sentencia C-011 de 1994).



obtenidos por una gran cantidad de líderes y de colectividades locales y regionales que en el último cuarto de siglo demostraron a través muchas experiencias exitosas que la participación ciudadana no sólo es deseable sino posible, y que tiene efectos muy positivos en la modernización de la gestión pública, en el desarrollo humano y en la obtención de la paz.

Esa fue la apuesta de quienes a mediados de la década del ochenta entendieron que la crisis del régimen político de ese entonces, heredada en buena parte de los acuerdos bipartidistas del Frente Nacional, sólo podría ser superada mediante la apertura del Estado a la voz ciudadana y la inclusión de hombres y mujeres en la discusión de los asuntos públicos. La apertura de tales espacios generó un inusitado entusiasmo en líderes y en miembros de organizaciones populares que habían sido secularmente marginados del manejo de los asuntos de su interés, pues veían una ventana de oportunidad para modificar las pautas excluyentes de manejo de la cosa pública.

Hubo avances y logros importantes: las autoridades públicas comenzaron, aunque a un ritmo lento, a entender la importancia de involucrar a la ciudadanía en la deliberación pública; un segmento creciente de la población fue asimilando el lenguaje de la participación como parte de un nuevo imaginario sobre lo público y sobre el rol de la ciudadanía en ese escenario; una buena cantidad de experiencias de participación –una más exitosas que otras, pero todas igualmente importantes desde una perspectiva de fortalecimiento de lo público– se fueron gestando y desarrollando en ámbitos como la planeación participativa, el diseño de políticas públicas, el control social, la ejecución de proyectos de desarrollo, los presupuestos participativos, la generación de capital social, etc.

Pero también hubo dificultades que debieron enfrentar los actores de la participación: el marco normativo –como se señaló– no ofrecía las mejores condiciones para que la gente ejerciera ese derecho y, sobre todo, se sintiera motivada para intervenir en los procesos de planeación, de construcción de política pública, de ejecución de proyectos, de control social. La fragmentación de los espacios de participación, efecto de la dispersión normativa, abrió las puertas al desarrollo de conductas corporativas en los líderes sociales que minaron el sentido democrático de la participación y convirtieron los espacios en una arena de combate por el acceso a recursos y a bienes públicos. La confluencia entre intereses particulares y bienes

colectivos no ha sido fácil y todavía es una tarea pendiente en el mundo de la participación.

De otra parte, la dirigencia política local, acostumbrada a otras formas de hacer política, mostró fuertes resistencias a la instauración de espacios de participación en su territorio, resistencia que fue cediendo poco a poco, con bastante lentitud, aunque hoy todavía sobreviven autoridades locales y regionales que se niegan a escuchar a sus gobernados cuando de tomar decisiones se trata, o que crean los espacios de participación simplemente para cumplir algunas formalidades legales, sin brindarles condiciones ni oportunidades para que puedan cumplir su papel.

También han sido evidentes las deficiencias en materia de cultura política, especialmente en la orilla ciudadana: el individualismo acendrado en nuestras costumbres, tanto en el mundo privado como en el escenario público; el *ethos* de subordinación que aún cargan sobre sus espaldas muchos sectores de la población que esperan que el Estado o los intermediarios políticos los saquen de su condición de pobreza o exclusión a través de favores y prebendas; la desconfianza entre las personas y las organizaciones, que impide generar sinergias para la acción colectiva; el sectarismo en la deliberación, a falta de argumentos para sostener puntos de vista o de valores de tolerancia y respeto a la diferencia; en fin, el caudillismo que ha penetrado las conductas de muchos dirigentes sociales, imponiendo verticalidad en la toma de decisiones.

Hay que señalar como una de las grandes dificultades de la participación el divorcio existente entre los esquemas de representación política y de participación ciudadana. En Colombia, la participación fue entendida desde un comienzo como un sustituto, no como un complemento, de la representación política. Ese fue el lenguaje dominante, tanto en el seno de los partidos políticos como de la dirigencia social. Las desconfianzas y las descalificaciones mutuas han sido pan de cada día: los políticos aduciendo la baja representatividad y la poca legitimidad de los actores de la participación; los líderes sociales satanizando el ejercicio de la política al calificarla como nido de corrupción y de falsas promesas; los partidos desinteresándose de la participación; los actores de la participación calificando la influencia partidista como contaminante de la supuesta “pureza” del mundo social.

Aunque la ley estatutaria que regula el voto programático fue sancionada por el Presidente de la República el 31 de mayo de 1994, la

revocatoria del mandato sólo podía ser ejercida sobre los alcaldes y gobernadores elegidos con posterioridad a esta fecha, ya que el mecanismo de revocatoria condiciona el ejercicio de tal derecho a la reglamentación del voto programático. En consecuencia, no se podía aplicar la revocatoria a funcionarios que para su nominación no registraron programas<sup>3</sup>, no teniendo en ese momento la obligación de hacerlo, por cuanto los electores no habían impuesto ningún programa al elegido y el cuerpo electoral no tenía cómo comparar la acción del gobernante. Tampoco, antes de la reglamentación del voto programático por la ley, estaba claro cuál era el término que tenía el alcalde para dar cumplimiento a su programa y a partir del cual podría por consiguiente operar la revocatoria del mandato.

Es cierto que conforme al artículo 85 superior los derechos de participación consagrados en el artículo 40 son de aplicación inmediata, por lo cual se podría pensar que el derecho de revocatoria debería poder operar de manera inmediata, sin previo desarrollo legal. Pero es igualmente cierto que la propia Constitución condicionó el ejercicio de tal derecho a una regulación legal previa. Así, el propio artículo 40 señala que la revocatoria operará en los casos y en la forma que establecen

la Constitución y la ley. Igualmente el artículo 103 señala que la ley reglamentará los mecanismos de participación; finalmente el artículo 259 consagra que la ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Ya expedida la regulación legal a la que se hizo referencia anteriormente, este mecanismo de participación ciudadana comenzó a ser ejercido por la ciudadanía desde 1996. De acuerdo con la información suministrada por la organización electoral<sup>4</sup>, en Colombia desde 1996 (fecha en que se realizó la primera consulta de revocatoria del mandato), hasta el 2010 se habían realizado 36 consultas de revocatoria de las cuales aún no ha prosperado ninguna, y por el contrario los mandatarios continuaron en sus cargos.

Resulta, por tanto, de interés caracterizar esos municipios, no solo en su comportamiento político-electoral, sino también en relación de algunas variables socio-económicas, buscando las motivaciones de la ciudadanía para acudir al uso de este mecanismo, más allá de las legales. Se pretende observar si hay algunas constantes que caractericen estos municipios y que expliquen el uso del mecanismo de la revocatoria del mandato cuando la gran mayoría de los municipios colombianos no lo ha empleado a pesar de manifestar insatisfacción con la labor de muchos alcaldes<sup>5</sup>.

<b>Año</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
	Iza	Boyacá
	Puerto Colombia	Atlántico
1996	Mahates	Bolívar
	Tubará	Atlántico
	Pedraza	Magdalena
	Peñol	Antioquia
1999	Victoria	Caldas
	Dabeiba	Antioquia
	Montelibano	Córdoba
2000	Piamonte	Cauca
	Polonuevo	Atlántico
	Peque	Antioquia
	Sabanalarga	Atlántico
2003	Corozal	Sucre
	Sevilla	Valle
	Belén de los Andaquíes	Caquetá

<sup>3</sup> Téngase en cuenta que en Colombia la elección popular de alcaldes fue adoptada mediante el acto legislativo N° 1 de 1986, realizándose la primera elección en 1988. Por su parte, la elección de gobernadores fue establecida en la Constitución Política de 1991, llevándose a cabo la primera elección popular en 1992.

<sup>4</sup> La integra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral

<sup>5</sup> Situación que se evidencia por ejemplo en los estudios sobre medición y análisis del desempeño integral de los municipios que viene adelantando el Departamento Nacional de Planeación desde el año 2005, metodología que recogen las principales variables de la gestión pública territorial.



<b>Año</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
	Támesis	Antioquia
	Rioviejo	Bolívar
	Puerto Libertador	Córdoba
	Frontino	Antioquia
2005	Charalá	Santander
	Murindó	Antioquia
	Baranoa	Atlántico
	Molagavita	Santander
	Miraflores	Guaviare
	Yaguará	Huila
	Regidor	Bolívar
	Sonsón	Antioquia
	Pradera	Valle
2009	Montelíbano	Córdoba
	Somondoco	Boyacá
	Polonuevo	Atlántico
	Líbano	Tolima
	Curillo	Caquetá
2010	Palmira	Valle
	San Martín	Meta

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En general, los municipios que han empleado este mecanismo se caracterizan por ser pequeños pueblos rurales, de sexta categoría<sup>6</sup> (como Iza en Boyacá con 1.775 habitantes), excepción hecha del municipio de Palmira (Valle) que con 288.000 habitantes, pertenece a la primera categoría y Puerto Colombia (Atlántico), municipio de cuarta categoría con 27.000 habitantes.

Además, son municipios con elevados índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>7</sup>, de acuerdo con los resultados obtenidos, sobresaliendo por su miseria el municipio de Murindó (Antioquia) con un NBI del 99,91%, seguido de Peque (Antioquia) con 81,23% y Miraflores (Guaviare) con el 80,91%, de NBI; además otro grupo de municipios tiene más del 60% de necesidades básicas insatisfechas como: Piamonte (Cauca), Dabeiba (Antioquia),

Mahates (Bolívar), Rio Viejo (Bolívar), Pedraza (Magdalena), Montelíbano (Córdoba), Puerto Libertador (Córdoba), Molagavita (Santander) y Curillo (Caquetá). Los únicos municipios por fuera de esta tendencia son Palmira y Sevilla, ambos del departamento del Valle del Cauca, que ya para el 2005, tenían un NBI del 12 y el 18% respectivamente.

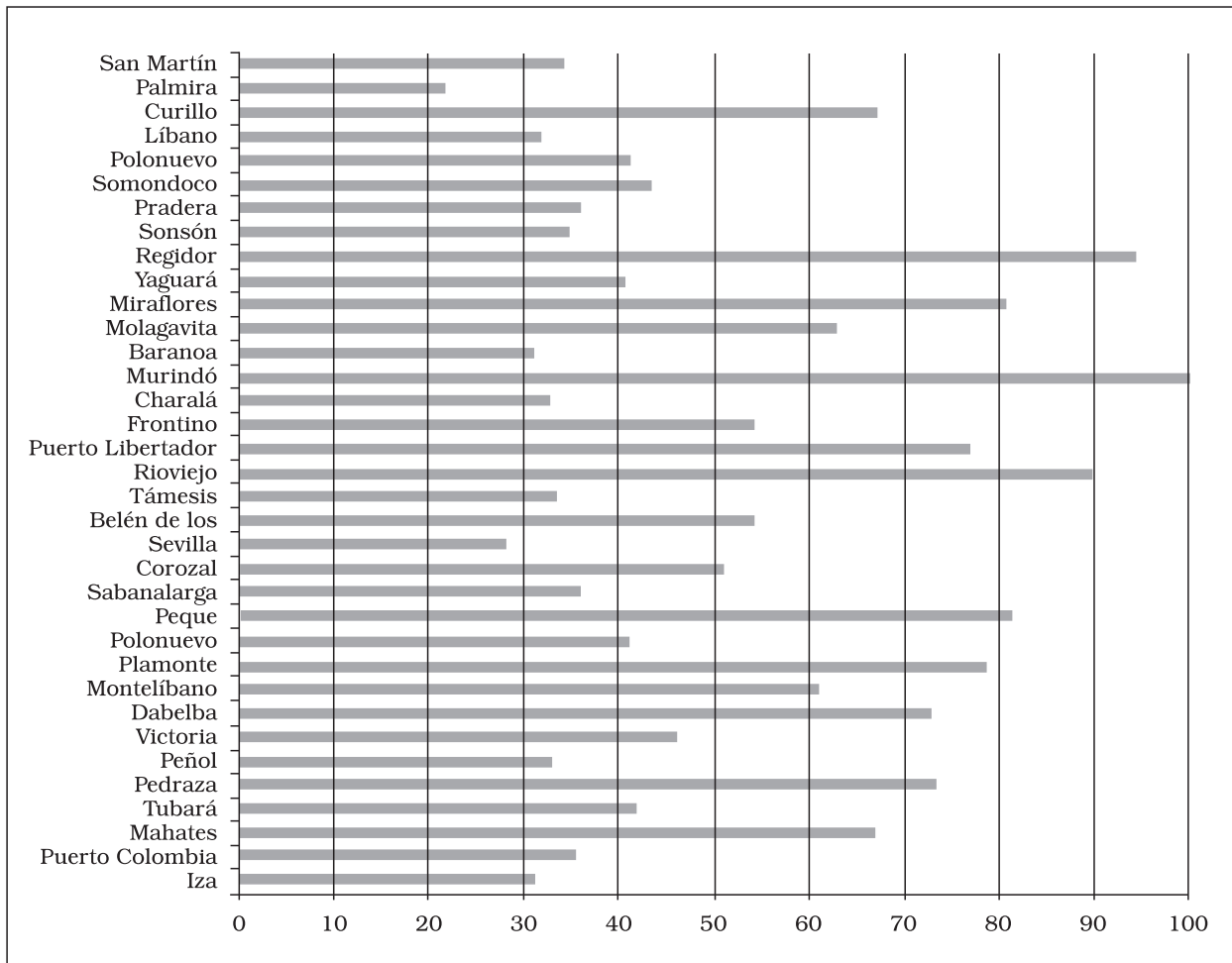
Sin embargo, aunque pequeños, algunos de ellos son municipios ricos en recursos naturales, principalmente mineros, o estratégicos por su ubicación geográfica, o de importancia por sus recursos fiscales, características estas que incentivan a muchos actores externos al municipio para incidir de múltiples formas en los procesos electorales buscando tener el control de las administraciones locales para su propio beneficio, distorsionando así la voluntad popular de quienes residen en esos territorios.

<sup>6</sup> En virtud de la población y de sus recursos fiscales los municipios colombianos se clasifican en seis categorías, correspondiendo la sexta a los municipios más pequeños del país (esencialmente rurales, con población igual o inferior a 10.000 habitantes), además de una categoría especial que agrupa a las más grandes ciudades.

<sup>7</sup> Porcentaje de personas pobres y en miseria, obtenidos a partir del Censo de Población y Vivienda realizado en 1993, 2005 y las proyecciones que a 2011 realizó el DANE. La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Un hogar que presenta una carencia básica es considerado como un hogar con necesidades básicas insatisfechas. Algunos analistas lo denominan pobre. Cuando un hogar presenta dos o más carencias es considerado en estado de miseria.



Gráfica 1: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para los municipios que han empleado la revocatoria del mandato



Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-

Ahora bien, sorprende, por ejemplo, que en el municipio de Iza (Boyacá), o en el Líbano (Tolima), el potencial electoral supere al número de habitantes, situación que demuestra una práctica electoral aún muy frecuente en Colombia llamada trashumancia electoral que consiste en que personas residentes en otros municipios, estimuladas por empresarios legales o ilegales, se inscriben para votar en pequeños municipios, alterando considerablemente la voluntad popular de sus habitantes. Así las cosas, se entenderá que en estos casos difícilmente va prosperar una revocatoria del mandato ya que quienes imponen un alcalde (apoyados en población foránea) no van a incentivar un proceso de esta naturaleza.

Geográficamente, el mayor número de municipios que han intentado la revocatoria

del mandato pertenecen al Departamento de Antioquia con 19,44 %, seguido de Atlántico con 16,66 %, y los departamentos de Bolívar, Córdoba y Valle, cada uno representando el 8.33% de los casos; es decir, que en estos 5 departamentos se encuentra aproximadamente el 62% de los municipios que han intentado la revocatoria del mandato, la gran mayoría integrantes de la zona norte del país. Por su parte, en los departamentos de Magdalena, Caldas, Cauca, Sucre, Guaviare, Huila, Tolima y Meta, uno de sus municipios ha intentado la revocatoria; téngase en cuenta que el país está integrado por 32 departamentos, muchos de los cuales aún desconocen totalmente esta práctica democrática.



Cuadro 2: Municipios que han empleado la revocatoria del mandato según departamento

Departamento	Municipios
Antioquia	19.4%
Atlántico	16.6%
Córdoba	8.3%
Valle	8.3%
Santander	5.5%
Boyacá	5.5%
Caquetá	5.5%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Pero además, este grupo de municipios se caracteriza por presentar niveles considerables de violencia. Así por ejemplo, el municipio de Puerto Libertador (Córdoba) registra el desplazamiento de 21.312<sup>8</sup> personas, que han sido expulsadas de su jurisdicción; en Dabeiba (Antioquia) los desplazados alcanzan la cifra de 20.238 personas, y en Montelíbano (Córdoba) esta cifra llega a las 17.977 personas.

Ahora bien, para la fecha de la revocatoria, El Peñol (Antioquia) presenta el más alto número de secuestros (22), seguido de Dabeiba (Antioquia) con 14, Frontino (Antioquia) con 12 y Támesis (Antioquia) con 6. Como puede observarse el departamento de Antioquia es el que mayor cantidad de secuestros<sup>9</sup> presenta, y a su vez, como se mencionó anteriormente, el que más ha empleado la revocatoria de sus alcaldes municipales.

Los homicidios<sup>10</sup> también son significativos en estos municipios. Así para el período 2007-2011, Palmira (Valle) presenta 760 homicidios; Montelíbano (Córdoba) registra 243; Sevilla (Valle) 142; Puerto Libertador 126 o Pradera (Valle) con 125 homicidios en este período.

Finalmente, las masacres<sup>11</sup> también se presentan en algunos de estos municipios. Así, para el momento de la revocatoria, en Dabeiba (Antioquia) y Montelíbano (Córdoba), se habían presentado 3 masacres, mientras en El Peñol (Antioquia), Charalá (Santander) y Sevilla (Valle), se presentaron 2 masacres. De estos municipios, se destaca de El Peñol que es el municipio donde

existe mayor abstención en las votaciones, y, Montelíbano y Sevilla, con altos porcentajes de participación en las votaciones para la revocatoria.

Debe resaltarse el caso del municipio de Montelíbano (Córdoba) único del país en donde se han realizado ya en dos ocasiones consultas de revocatoria del mandato en el año 2000 y en el año 2009; municipio de 67 mil habitantes en el año 2000. Es conocida como la Capital Niquelera de América, ya que sus territorios son ricos en ferróniquel y en ella se ubica la mina de níquel a cielo abierto más grande del continente, operada por la empresa Cerromatoso S.A., de la multinacional [BHP Billiton](#), compañía minera más grande del mundo (Británico-australiana). A pesar de su riqueza, para el año de 2005 este municipio todavía registraba un índice de necesidades básicas insatisfechas cercano al 48%.

Según la revista *Cambio*, para el año 2009, un grupo de ciudadanos de Montelíbano, firmaron una demanda de interdicción judicial por demencia contra el Alcalde y le pidieron al juez del caso que se preparara el camino para una nueva elección; pero además, otro grupo igualmente numeroso, si bien no creía en la demencia del Alcalde, consideraba que su mala gestión era motivo suficiente para que abandonara el cargo, motivo por el cual crearon un comité para promover su revocatoria. Lo cierto del caso es que para las autoridades nacionales eran evidentes las irregularidades

<sup>8</sup> El registro corresponde al consolidado desde 1997 hasta la fecha, de acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República.

<sup>9</sup> Hace referencia al número de secuestros puestos en conocimiento de las autoridades (denunciados) de acuerdo a la información de la Dirección Operativa para la Defensa y la Libertad Personal del Ministerio de Defensa Nacional, información procesada por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con corte hasta el 15 de Julio de 2011.

<sup>10</sup> El homicidio hace relación a toda muerte que fuere causada por cualquier tipo de arma, a excepción de aquellas que fueren el resultado de un accidente de tránsito. El registro se hace de acuerdo con las cifras suministradas por la Policía Nacional y procesadas por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con corte hasta el 30 de Junio de 2011.

<sup>11</sup> Es aquel hecho en el cual son víctimas de homicidio cuatro (4) o más personas, en las mismas circunstancias de modo, tiempo y lugar, y por los mismos autores. El registro se hace de acuerdo con las cifras suministradas por la Policía Nacional y procesadas por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con corte hasta el 30 de Junio de 2011.

que se estaban dando en la ejecución de los recursos recibidos de las regalías por explotación del oro y el ferróníquel, en uno de los municipios más ricos del país.

Es un municipio que presenta además índices alarmantes de violencia. Por ejemplo, el desplazamiento forzado registra a la fecha 17.977 personas; 3 masacres en los últimos años y 243 homicidios en el período 2007-2011; estos datos parecen demostrar la hipótesis que estos municipios ricos en recursos naturales son territorios en disputa por parte de múltiples actores que acuden a todas las formas de lucha para acceder al control de los mismos, desde procesos democráticos electorales, hasta el desplazamiento o el homicidio, pasando por la compra de votos ya que la trashumancia electoral comprobada para el 2007 llegó al 29% y para el 2011 aumentó al 37%, lo que demuestra que la situación antes que mejorar, empeora.

Téngase en cuenta que la abstención en las elecciones para alcalde en el año 2000 fue de 30%, mientras que para el año 2009, la abstención superó el 70 %, luego se puede pensar que a través del tiempo, el municipio ha ido perdiendo interés en el ejercicio de los derechos democráticos, sin descartar como se dijo que la violencia esté limitando estos canales de expresión política de la ciudadanía.

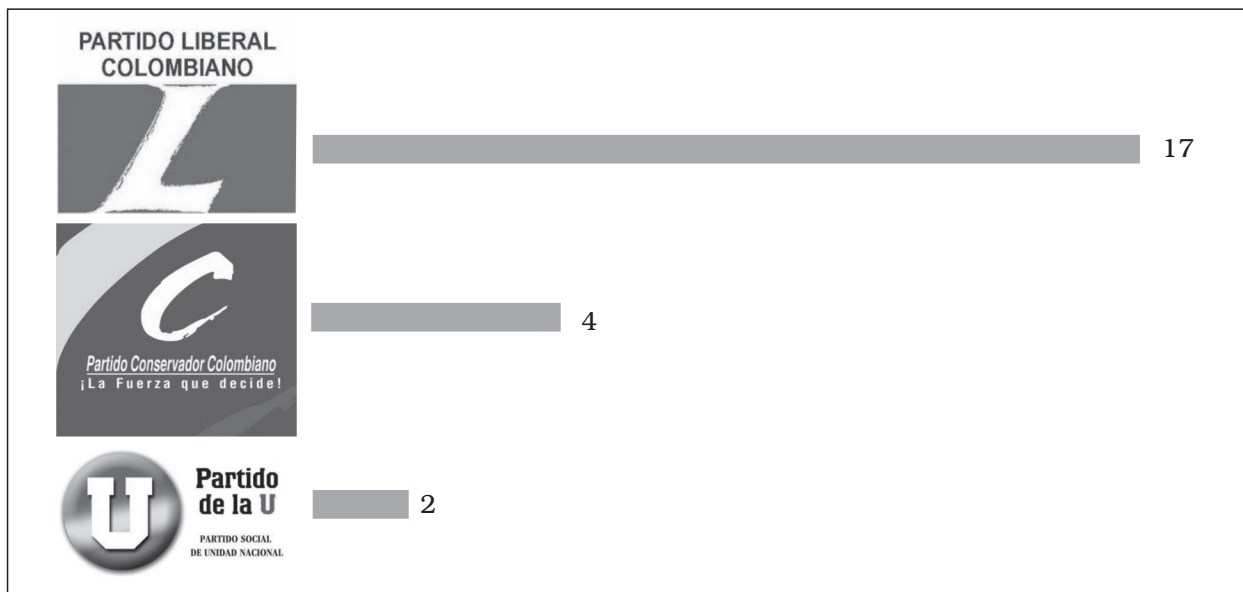
En cuanto a partido o movimiento político, la revocatoria se ha intentado contra 17 alcaldes

del partido Liberal, 4 frente a mandatarios del partido Conservador, 2 del Partido de Unidad Nacional y los demás, pertenecientes a otros partidos y movimientos políticos que para elecciones municipales son muy fugaces, quedando evidenciado que los partidos que siguen perdurando aún en Colombia son el Liberal y el Conservador.

Electoralmente, sorprende la abstención de la ciudadanía en los diversos certámenes de revocatoria que se han realizado. Mientras para el momento de la elección del respectivo alcalde la abstención en promedio llegó al 57%, para el momento de la revocatoria alcanzó el 83.31%, luego, en general, las personas que participaron en la elección se abstuvieron al momento de decidir sobre su revocatoria. Cabe aclarar que se está haciendo referencia a la abstención, y no a la decisión de estar a favor o en contra.

Sin embargo, es de resaltar que en algunos de los municipios donde hubo mayor participación en la elección, se presentó también mayor abstención en la revocatoria, legitimándose de alguna manera el mandato del elegido, como es el caso de Baranoa y Sabanalarga en el Atlántico. Pero también se observa que en municipios con la más alta abstención en la elección como El Peñol (Antioquia), con cerca del 97%, la abstención para la revocatoria fue también similar, siendo evidente la indiferencia del electorado local frente a estos procesos democráticos.

Gráfica 2: Partido político de los alcaldes contra quienes se ha empleado la revocatoria del mandato



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil



Igualmente, se esperaría que si hubo una abstención alta en las elecciones, bajo el supuesto de no apoyo a los candidatos, debería presentarse una participación alta en la votación de revocatoria, hipótesis que se cumple en el caso de los municipios de Sevilla (Valle), Murindó (Antioquia) y Curillo (Caquetá), siendo entonces los municipios donde se apoyaba fuertemente la revocatoria del alcalde elegido para el año 2003.

Haciendo la comparación de los votos válidos del periodo de elección y los de la solicitud de revocatoria se tuvo que en promedio, 7457 personas votaron en las elecciones, mientras que la media de votaciones para la revocatoria fue de 2775 votos. El municipio que mayor número de votos válidos registró para las elecciones fue Palmira (Valle) y el menor fue El Peñol (Antioquia). Para la revocatoria, Palmira alcanzó también la más alta votación, mientras en El Peñol sólo se depositaron 59 votos.

Resulta también de especial interés observar el porcentaje de votos válidos con que fueron elegidos los alcaldes objeto de revocatoria del mandato, pudiéndose apreciar el bajo porcentaje de legitimidad con el que obtuvieron sus mandatos. En la gran mayoría de los municipios el elegido sólo obtuvo hasta un 35 % de los votos depositados (en Sevilla y Belén de los Andaquíes, este porcentaje no superó el 10%), parámetro del que sólo se aleja Pedraza (Magdalena) con un poco más del 50% y Murindó (Antioquia) que superó el 90% de los votos. Así las cosas, la fragilidad de esos mandatos podría contribuir directamente con la solicitud de revocatoria.

Así las cosas, las evidencias empíricas permiten demostrar que en Colombia la participación electoral de la ciudadanía es aún bastante baja ya que la abstención para autoridades locales y regionales llega al 60%. Igualmente, aunque la Constitución Política consagró muy variados mecanismos para estimular la participación política, la exclusión y la marginalidad que caracteriza la sociedad colombiana, siguen concentrando la actividad política en cabeza de élites respaldadas en amplias ventajas económicas (legales e ilegales), siendo la política ajena a la mayoría de los habitantes que viven al margen sobre todo de los debates electorales. Además, como se ha evidenciado, los hasta ahora exigentes requisitos para hacer efectivos algunos mecanismos de participación ciudadana, como la revocatoria del mandato, hacen prácticamente imposible su viabilidad práctica, generando mayor apatía (abstención cercana al 84%). Pero lo

fundamental, a partir de los datos presentados, es que la revocatoria del mandato, antes que una respuesta política por una “insatisfacción general de la ciudadanía” con el elegido, simplemente demuestran el traslado a la arena electoral de las disputas entre diversos grupos de poder que buscan a través de múltiples mecanismos tener el control territorial de determinadas zonas del país que aunque son muy ricas por ejemplo en recursos naturales, presentan los más bajos niveles de satisfacción de necesidades básicas de sus habitantes. De ahí que sean zonas con altos índices de desplazamiento, secuestro, masacres, homicidios y violencia en general. No son precisamente regiones donde la civilidad y el orden democrático hagan parte de su institucionalidad. De todas formas no puede concluirse que en algunos casos, que exigen mayor evidencia empírica, grupos de ciudadanos inconformes hayan encausado salidas político-electorales para enfrentar esas élites políticas, esfuerzos que han sido fallidos no solo por las exigencias legales, sino también, como se señaló, por fenómenos como la trashumancia electoral, que incrementan la participación al momento de la elección pero que obviamente no aparecen al momento de la revocatoria. Son votos comprados y cooptados que distorsionan la voluntad política de los residentes en el respectivo municipio.

Sería iluso creer que con un cambio de la norma van a quedar resueltos estos problemas y otros que quedan por fuera del análisis. Eso lo creen los fetichistas de la norma –postura bastante común en nuestro país– que están convencidos de que entre más leyes se produzcan sobre participación, esta se fortalecerá como práctica ciudadana. No es así. La norma no tiene la capacidad de resolver los problemas de cultura política de gobernantes y gobernados, o el divorcio entre representación y participación.

Pero sí puede contribuir a crear mejores condiciones para el ejercicio de participación. Las normas, como producto social que son, tienen dos virtudes: de un lado, generan reglas de juego que institucionalizan las conductas y regulan la interacción social, evitando que la discrecionalidad –y, por tanto, la ley del más fuerte– se imponga. De otro, generan confianza pues reducen los márgenes de incertidumbre en la relación entre personas y grupos.

Por eso hay que señalar que la institucionalización de la participación ciudadana en Colombia constituyó un avance significativo

con respecto a lo que teníamos hace tres o cuatro décadas en materia de régimen político. Pero ello no significa que esas normas no hayan tenido deficiencias en su diseño y en su aplicación. Es lo que ha sucedido en Colombia. La oferta de espacios y mecanismos institucionales de participación fue amplia –incluso excesiva– pero no necesariamente adecuada a las necesidades de una población que por su apatía requería incentivos y condiciones concretas para sentirse invitada a involucrarse en lo público; tampoco adecuada a la conducta de una dirigencia política acostumbrada a tomar decisiones a espaldas de la población.

De ahí la necesidad de introducir cambios normativos que creen esas condiciones y multipliquen los incentivos para la participación. Por supuesto, habrá que trabajar paralelamente en otros frentes: el cambio de la institucionalidad, el financiamiento de la participación, el cambio de actitud de autoridades y funcionarios públicos, la transformación de los liderazgos sociales y políticos, la sensibilización de los partidos sobre la importancia de la participación, la generación de nuevos imaginarios y referentes de cultura política en la población. Esta es una tarea de largo aliento que le compete al Estado, a los partidos políticos, a las organizaciones sociales y a los escenarios de socialización del ciudadano: la escuela y la familia. Por ahora es evidente que la revocatoria no ha significado en Colombia ataque alguno a la democracia representativa, dada su limitada activación y sus exageradas exigencias.

### Referencias bibliográficas

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dagnino, E.; Olvera, A. & Panfichi, A. (Eds.) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Equipo de Gobernabilidad Democrática PNUD Bolivia. (2012). *Gobernabilidad democrática de Bolivia*. Recuperado el 7 de 11 de 2012, de <http://www.gobernabilidad.org.bo/>

García, A. (2000). La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 7 de 11 de 2012, de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

García, Mauricio (2010). *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

López, Claudia (2010) *Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco iris

Rivera, J. (2006). *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales*. Revista de Derecho Electoral (2), 1-42.

Tuesta, F. (2009). *Reforma Política en Perú*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 31 de 10 de 2012, de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Uribe, M. T. (1995). Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana. *Estudios Políticos* (7-8), 79-80.

Welp, Y. y. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), 169-192.