

Fabián Alejandro Acuña Villarraga

Político y magister en Estudios Políticos del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es estudiante del Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales –mención ciencia política– de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO, México–. Es profesor asistente e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido asesor de la Misión Electoral Especial –MEE–. Sus publicaciones recientes han aparecido en revistas como *Análisis Político*, *Controversia* y en *Razón Pública* (portal web); y ha participado en diferentes publicaciones con la Fundación Konrad Adenauer, mapas de riesgos de la MOE y el CEDAE-RNEC. Correo electrónico: fabianalejandro.acuna@gmail.com

Esta publicación analiza la puesta en marcha de las revocatorias de mandato y las consultas populares en Colombia desde mediados de la década del noventa hasta 2017. Para tal efecto, se presenta un estado de la literatura en donde se evidencian los principales planteamientos teóricos relacionados con la democracia directa. Posteriormente, se revisan las reformas que se le han introducido a la normatividad que enmarca la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana, así como los procedimientos que se deben llevar a cabo para tal fin. Finalmente, los autores revisan el comportamiento electoral tanto de las revocatorias como de las consultas populares.



REVOCATORIAS DE MANDATO Y CONSULTAS POPULARES

ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA



REVOCATORIAS DE MANDATO Y CONSULTAS POPULARES

Fredy Andrés Barrero Escobar
Melissa Andrea Rivera López Fabián Alejandro Acuña Villarraga

Fredy Andrés Barrero Escobar
Melissa Andrea Rivera López
Fabián Alejandro Acuña Villarraga

LOS AUTORES

Fredy Andrés Barrero Escobar

Magister en Estudios Políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como asesor del viceministro para la participación e igualdad de derechos; es docente de la Cátedra Sociología Electoral en FIGRI – Universidad Externado de Colombia. Ha sido consultor de organismos multilaterales y de cooperación internacional. Es director del Observatorio Colombiano de Partidos y movimientos políticos. Correo electrónico: fbarrera78@yahoo.com.

Melissa Andrea Rivera López

Magister en Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales, la Excelencia, el Medio Ambiente y la Responsabilidad Social Corporativa de la Universidad Camilo José Cela. Licenciada en Derecho del Ministerio de Educación de España; especialista en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia; y abogada de la Universidad Santo Tomás. Actualmente se desempeña como asesora de la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior. Ha trabajado en el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana tanto en el sector público como en el privado. Correo electrónico: meliss81@hotmail.com.

REVOCATORIAS DE MANDATO Y CONSULTAS POPULARES

ENTRE LA REPRESENTACIÓN
Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA

REVOCATORIAS DE MANDATO Y CONSULTAS POPULARES

ENTRE LA REPRESENTACIÓN
Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA

Fredy Andrés Barrero Escobar
Melissa Andrea Rivera López
Fabián Alejandro Acuña Villarraga



Barrero Escobar, Fredy Andrés
Revocatorias de mandato y consultas populares: entre la representación y la participación / Fredy Andrés Barrero Escobar, Melissa Andrea Rivera López, Fabián Alejandro Acuña Villarraga – Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil ; Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), 2018.

183 p.
ISBN 978-958-48-3094-4

1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA - COLOMBIA 2. DEMOCRACIA 3. CIENCIAS POLÍTICAS
4. ELECCIONES - LEGISLACIÓN - COLOMBIA I. Rivera López, Melissa Andrea II. Acuña Villarraga, Fabián Alejandro

323.04209861 ed. 21



Esta investigación se realiza por iniciativa y financiamiento del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los resultados consignados en este documento así como las opiniones o planteamientos contenidos en este, no reflejan ni constituyen la posición del CEDAE, ni de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni comprometen institucionalmente las mismas; son responsabilidad exclusiva de los investigadores.

*Revocatorias de mandato y consultas populares.
tre la representación y la estabilidad política*

© Registraduría Nacional del Estado Civil
JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Registrador Nacional del Estado Civil

JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA
Registrador Delegado en lo Electoral

LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ
Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación

ÉRIKA PATRICIA SARQUIS MATTA
Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE

Fredy Andrés Barrero Escobar
Melissa Andrea Rivera López
Fabián Alejandro Acuña Villarraga

© Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE

Edición: julio de 2018
ISBN: 978958483094-4

Diagramación y asesoría editorial: Editorial Huella Digital®

Impresión: DigiPrint, Bogotá, D. C.

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor.

Contenido

Presentación	9
<i>Juan Carlos Galindo Vácha, Registrador Nacional del Estado Civil</i>	
Capítulo 1. Estado del arte y marco teórico	13
Aproximaciones teóricas relacionadas con la participación política	15
1.1. Relación entre democracia representativa y democracia directa	18
1.2. Descentralización, democratización y participación	24
Revocatorias de mandato y consultas populares	28
1.2.1. Revocatorias de mandato en América Latina (nacional/subnacional)	29
1.2.2. Revocatorias de mandato en Colombia	34
1.2.3. Consultas populares en América Latina (nacional/subnacional)	37
1.2.4. Consultas populares subnacionales en Colombia.....	40
Capítulo 2. Reformas normativas y normograma de las consultas populares y la revocatoria de mandato	45
2.1. Consulta popular.....	51
2.1.1. Desarrollo jurisprudencial.....	65

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

2.2. Revocatoria del mandato.....	76
2.2.1. <i>Desarrollo Jurisprudencial</i>	87
Capítulo 3. Trámites para la puesta en marcha de la consulta popular y de la revocatoria de mandato.....	95
3.1. Reglas generales para los mecanismos de participación	99
3.2. Convocatoria de los mecanismos de participación ciudadana	115
3.3. Desarrollo del proceso de votación y adopción de la decisión	117
3.4. Procedimientos exclusivos a la revocatoria del mandato	119
Capítulo 4. Análisis electoral de las revocatorias de mandato y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017	121
4.1. Análisis electoral de las revocatorias de mandato	124
4.1.1. <i>Las revocatorias de alcaldes en el territorio</i>	125
4.1.2. <i>Elección de alcaldes. El paso previo a la revocatoria del mandato</i>	129
4.1.3. <i>Resultados electorales de los procesos de revocatoria adelantados entre 1996 y 2017</i>	143
4.1.3.1. <i>Participación/abstención en los procesos de revocatoria de mandato</i>	144
4.2. Consultas populares	149
4.2.1. <i>Las consultas populares en los territorios y las principales temáticas</i>	151
Referencias bibliográficas	177

Presentación

En los últimos años, en el contexto político latinoamericano hemos podido observar cómo, cada vez con más frecuencia y verificación, incrementa significativamente la toma de decisiones a través de mecanismos que involucran a la ciudadanía en los asuntos de interés general. Las revocatorias de mandato y las consultas populares, como instituciones propias de la democracia directa, dejan entrever un cambio progresivo en las formas de manifestación de los pueblos.

En Colombia, contamos con una amplia gama de mecanismos de participación ciudadana, cuyo objetivo es complementar la democracia representativa ejercida por nuestros gobernantes: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto, son las expresiones de la democracia directa en nuestro país.

En esta investigación, el lector encontrará una aproximación integral a la materia, partiendo del estado del arte y las consideraciones teóricas frente a ambos mecanismos;

la evolución normativa y jurisprudencial; los pasos a seguir para promover y ejecutar un proceso electoral, así como el análisis electoral derivado de aquellas elecciones que se han desarrollado en Colombia. En efecto, en el documento podremos encontrar una visión las diferentes interpretaciones sobre la aplicación de tales mecanismos; desde la pertinencia de aplicarlos y su beneficio para la ciudadanía, hasta el uso de ellos como instrumento para hacer política.

Este trabajo investigativo liderado por Fredy Barrero, en coautoría con Melissa Rivera y Fabián Acuña, busca dar cuenta de las principales discusiones teóricas que se observan respecto a la relación entre la democracia participativa y la representativa, en el marco de lo que se denominó en la década de los noventa como la crisis de la representación y el surgimiento de una oleada de procesos de descentralización que promulgaban una mayor participación de la ciudadanía en temas que afectan sus intereses. En la revisión documental, se identifican algunas publicaciones que, aunque resaltan la importancia para una democracia de contar con mecanismos de participación ciudadana, a su vez llaman la atención respecto a la politización de estos, y cómo en algunas ocasiones el andamiaje jurídico para la utilización de cada mecanismo tiende a ser complejo, y sus umbrales casi que imposibles de superar, razón por la cual la ciudadanía tiende a ser apática frente a su aplicación.

Posteriormente, los autores hacen una revisión exhaustiva de la producción normativa en la que se enmarcan ambos mecanismos, así como la jurisprudencia asociada a cada uno de ellos. Esto conduce al planteamiento de un paso a paso para cada uno de los dos mecanismos en cuestión. Una vez explicados los procedimientos, se inicia un ejercicio de revisión electoral de las revocatorias de mandato y de las consultas populares.

Esta investigación es un instrumento para la ciudadanía y para la Registraduría Nacional del Estado Civil. A partir de su estudio, podrán realizarse múltiples análisis que nos llevarán a una toma de decisiones cada vez más acertada en las materias aquí repasadas. Se trata de un documento para la consulta de la comunidad académica y de los servidores de la Organización Electoral.

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Registrador Nacional del Estado Civil

Capítulo 1

Estado del arte y marco teórico

Aproximaciones teóricas relacionadas con la participación política

Los gobiernos nacionales y subnacionales en América Latina y Colombia vienen experimentando el uso de instituciones propias de la democracia directa para la toma de decisiones cruciales con mayor frecuencia (Altman, 2005; 2010); las interpretaciones son diversas y van desde la necesidad de generar instrumentos que permitan la ampliación de espacios democráticos que involucren la voz de los ciudadanos en los procesos de decisiones públicas y rendición de cuentas (Diamond y Tsalik, 1999), hasta el uso de dichas instituciones como fachada democrática o instrumentos a discreción para cumplir deseos del (los) convocante(s) (López Maya, 2014).

Apelar al pueblo para que tome —o se haga responsable de— decisiones en temas públicos que les afecta puede ser interpretado de diferente forma: como evidencia de gobiernos democráticos que reconocen que fueron autorizados para hablar en nombre de sus votantes y buscan ser fieles a esa voluntad (Manin, 1996; Pitkin, 1985); como gobiernos que encuentran en las instituciones de la democracia directa un campo de batalla convocando a la ciudadanía a las

urnas para demostrar a sus opositores políticos —Congreso, partidos o liderazgos políticos de oposición, rama judicial, organismos de control, gremios económicos etc.— quién es el depositario de la favorabilidad del electorado o, por otro lado, el mandatario no está dispuesto a asumir él solo todo el costo político de la decisión, entonces delega en el pueblo la responsabilidad de decisiones importantes y/o cuestionadas (Gutiérrez y Acuña, 2009; 2012).

En muestra de lo anterior, Gustavo Zagrebelsky (1995) brinda una discusión acerca de la democracia desde la filosofía política retomando un debate que originalmente había planteado Hans Kelsen, acerca de la antigua práctica de apelar al pueblo para tomar decisiones, basado en la imagen emblemática de la crucifixión: la “consulta popular” que realiza el gobernador Poncio Pilato al pueblo sobre qué debe hacer con Jesús, mientras el pueblo gritaba “¡crucifícalo!”. Desde allí, el autor se plantea preguntas tales como, si ¿es razonable pensar que la mayoría siempre tiene la razón? o, ¿por apelar a mecanismos democráticos las decisiones son mejores? A partir de este ejemplo desarrolla su ensayo, en algunos pasajes cuestiona el uso de instrumentos democráticos por actores —autoritarios (como Pilato y el Sanedrín)—, que no confían en las instituciones democráticas, pero las instrumentalizan para sus fines. De igual forma, cuestiona la idea de apelar al pueblo con apariencia democrática, pero con la intención de que la responsabilidad por

las decisiones controversiales recaiga en el pueblo, antes que en la persona que fue investida de autoridad, que fue elegida o designada para ello.

Estos dos escenarios son frecuentes en las discusiones sobre la democracia directa en nuestros tiempos y en América Latina, donde, como se mencionó, pasamos de la visión esperanzadora de los mecanismos de participación ciudadana implementados en el ordenamiento legal de diferentes países de la región buscando promover un ciudadanía activa y empoderada, que tomara parte en las decisiones públicas, que llamara a rendición de cuentas a sus representantes etc., a evaluaciones más recientes que los encuentran en la práctica. Con frecuencia, estos mecanismos son susceptibles de usos no democráticos por parte de los convocantes, que en su mayoría vienen del nivel ejecutivo nacional o subnacional, según el caso (Zovatto, et al., 2014; Gutiérrez y Acuña, 2009; Altman, 2005, entre otros). Con todo, sería desequilibrado desconocer la importancia a la democracia directa cuando ha sido exitosa en oponerse a la voluntad del convocante con fines antidemocráticos (Lissidini, 2000) o algunas conquistas ciudadanas en su convocatoria y resultado (Altman, 2010).

El propósito de esta sección, entonces, es presentar un marco referencial para analizar las consultas populares y los revocatorios como mecanismos derivados de la democracia directa (MDD) y su aplicación en nuestro país; para ello se

hará un breve repaso por las diversas interpretaciones de dichos instrumentos a partir de un ejercicio comparativo de la literatura y experiencias en la región. La exposición de este capítulo teórico-conceptual se desarrollará en tres secciones: a) en primer lugar, se retomará el debate entre la democracia directa en tensión y/o complemento a la democracia representativa; b) la relación entre la democratización y descentralización, que permitió la ampliación de espacios participativos en el ámbito subnacional, permitiendo así nuevos desarrollos de estos instrumentos; y, por último, c) una revisión de la literatura sobre las consultas populares y revocatorias, y sus desarrollos en el ámbito nacional y subnacionales en AL y Colombia.

1.1. Relación entre democracia representativa y democracia directa

La forma más sencilla de diferenciar la democracia representativa de la democracia directa es entender que en la primera el gobierno se establece a través de la intermediación de uno o más representantes sobre los que reposan los intereses y las opiniones de los ciudadanos, mientras que en la segunda el pueblo, además de ser el titular del poder, ejerce su participación en las decisiones a través de procesos participativos y directos (Cortina, 1993).

El trabajo clásico de Hanna Pitkin titulado *El concepto de la representación* permite interpretar la democracia del

primer orden. La autora identifica la representación como autorización de algunos electores a un intermediario para hablar y decidir en su nombre. Según la autora, esta autorización es acotada en términos de tiempo, no se trata de una autorización indefinida o que no tenga posibilidad de ser desautorizada; esta autorización se evalúa a través de los procesos electorales y puede ser revisada al término de cada periodo (Pitkin, 1985).

Otra acepción del concepto identifica la representación como responsabilidad que implica una rendición de cuentas por parte del representante a sus representados —quienes autorizan—, ahora en la vía contraria; la rendición de cuentas tiene un papel fundamental en términos de representación. A pesar de ello, la mayor dificultad para que se dé es la falta de información y, con frecuencia, la falta de interés de los ciudadanos para asumir la veeduría sobre la autorización brindada, así como los pocos incentivos del representante en rendir cuenta de sus decisiones y actuaciones a sus representados.

Este proceso de intermediación ha estado vinculado a un debate de interés acerca del monopolio de la representación en partidos políticos o la representación en iniciativas individuales y liderazgos —personalismos— que atienden a intereses personales antes que colectivos (Niño 2003). Por un lado, los partidos políticos que tradicionalmente se asocian al mejor funcionamiento de la democracia (Duverger,

1957; Downs, 1957; Manin, 1996) son las instituciones que en los sondeos de opinión sobre confianza institucional tienen los niveles más bajos de aceptación, al contrario, se reconoce un deslinde de la ciudadanía con estas estructuras, que han encontrado en mecanismos alternativos y flexibles, como movimientos sociales, la forma de reivindicación de sus intereses y agendas más amplias que no implican afiliación ni militancia (Von Beyme, 1995) y, con frecuencia, movimientos sociales y liderazgos individuales recogen el inconformismo de las instituciones representativas, dejando de lado las estructuras partidistas.

Autores como Mainwaring y colaboradores (2008) plantean una serie de indicadores como evidencia de que en América Latina, y específicamente en los países de la región andina —donde sitúan su análisis—, transitamos por un periodo de crisis de la representación política; entre las señales se encuentran elementos como la desafección de la ciudadanía con las instituciones representativas, el declive de las fuerzas políticas tradicionales, altos niveles de volatilidad reflejados en la muerte y nacimiento de organizaciones políticas de una elección a otra, cambios de afiliación partidista —“cambio de camiseta”—, la emergencia de “outsiders”, liderazgos no políticos o antipolíticos en la escena pública que se presentan como alternativa al descrédito de los actores tradicionales, entre otros factores.

La configuración de esta “crisis de representación” se presenta como un escenario donde la democracia participativa y directa se plantea como alternativa a las instituciones que ostentan la representación, que no cumplieron con la transmisión de las necesidades e intereses de la ciudadanía al Estado, sino, por el contrario, que se sirvieron de la representación en favor de intereses privados (Von Beyme, 1995), razón suficiente para la emergencia de instituciones alternativas y/o complementarias demandando ampliación y profundización de espacios democráticos (Zovatto, 2014; Lissidini, 2008) que implicaron la adopción de una serie de reformas en el ordenamiento institucional de cada país en esta dirección (Lissidini, 2015; Hincapié, 2017).

La adopción de instituciones participativas se explica bajo el intento de corregir la crisis de representación y proporcionar algún nivel de legitimidad a los sistemas políticos y para responder a demandas de sectores y movimientos sociales (Zovatto, 2014, p. 25). En palabras del mismo autor:

En tiempos como los actuales, en que los poderes legislativos y los partidos gozan de una confianza muy baja 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. Es por ello que algunos gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales

promueven diversos mecanismos de participación ciudadana.
(Zovatto, 2014, p. 14)

En este sentido, Cepeda (2011) indica que la relación entre democracia representativa y directa se puede entender en cuatro direcciones: a) predominio exclusivo de la democracia representativa: “el principio de representación sólo se ejerce a través de representantes”; b) el predominio exclusivo de la democracia participativa, ante el declive de la democracia representativa; c) complemento parcial entre democracia representativa y participativa, dando predominio a una y la otra como subsidiaria, generalmente la primera prevalece sobre la segunda, y finalmente d) una relación equitativa, donde las dos se deben complementar; si bien la tensión entre estos dos enfoques está latente, la literatura se ha encargado de estudiar las interacciones de la representación y la participación.

A través de los MDD los ciudadanos inciden sin intermediación en decisiones públicas, determinados por procesos contemplados en los ordenamientos legales y/o constitucionales. A este respecto, “se considera que la democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta” (Lissidini et al., 2014, p. 14).

Ante la proliferación y uso de mecanismos propios de la democracia directa, David Altman (2005) compila una serie de argumentos en contra y a favor de la democracia directa:

En contra:

Los argumentos contra los Mecanismos Democracia Directa (MDD) se centran en que: a) los MDD debilitan el poder de los representantes elegidos por los ciudadanos; b) el ciudadano común no puede tomar decisiones informadas (incluso racionales) sobre problemas extremadamente complejos; c) el participante de un MDD actúa aisladamente, sin discusión y, por lo tanto, no hay posibilidades de medir la intensidad de las opiniones, y d) los MDD establecen un juego de suma cero, a través del cual la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo; no hay posibilidad de concesiones respecto a los problemas presentados y además, existe un claro riesgo de tiranía de la mayoría por sobre la minoría (Altman, 2005, p. 206), a lo cual añade, que generalmente la decisión colectiva tiende a ser manipulada por las élites.

A favor:

a) todos los asuntos pueden ser contemplados y por lo tanto, se puede evitar el filtro de organizaciones intermediarias...; b) las decisiones políticas se alcanzan públicamente; c) la voluntad popular se expresa mejor...; d) la participación pública de los ciudadanos combate la apatía y la enajenación; el ciudadano se sentirá más participante cuando los asuntos relevantes al público sean considerados vía MDD; e) los MDD son entendidos como herramientas educativas; más oportunidades

para la participación hacen a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres (Altman, 2005, p. 208).

La democracia directa brinda una serie de instrumentos que la identifican; Zovatto (2014) retoma una primera clasificación en Lissidini y colaboradores (2008) donde identifica tres grupos de MDD: revocatorios de mandato, consulta popular (plebiscito/referendo, que para sus efectos no hace distinción) e iniciativa legislativa popular. Así mismo, encuentra que los mecanismos se dividen en personales (revocatorios) o sustantivos (iniciativas y consulta popular), que según el objeto de aplicación se activan los primeros “desde abajo” —ciudadanía— y “desde arriba” —actores institucionales— los segundos; en términos de obligatoriedad puede ser facultativa, vinculante o no vinculante (Zovatto, 2014, pp. 16-21). David Altman (2010) propone otra tipología que se desarrollará en la sección donde se trabajará el tema de las consultas.

1.2. Descentralización, democratización y participación

Otro eje de esta sección teórica es la descentralización y su relación con procesos democratizadores y la promoción de instituciones participativas desde el ámbito nacional, pero, además, como se mencionará más adelante, en el nivel subnacional, que se ha caracterizado por ser el mayor promotor

de experiencias participativas por la vía de la democracia directa.

Algunos estudios le atribuyen a la descentralización efectos que permiten la consolidación de los procesos democráticos por la mayor cercanía del Estado con la población, y consecuentemente permitiendo a esta mayor participación y procesos de rendición de cuentas (Vedeld, 2003). Por su parte, Diamond y Tsalik (1999) afirman que la descentralización ayuda a desarrollar valores y aptitudes democráticas entre los ciudadanos; por consiguiente, incrementa la rendición de cuentas y responsividad a los intereses e inquietudes locales; proporciona canales adicionales de acceso al poder a los grupos históricamente marginados, fortalece los mecanismos de pesos y contrapesos frente al poder del centro y brinda a los partidos y fracciones opuestas al centro ciertas oportunidades de ejercer una proporción de poder político (Diamond y Tsalik, 1999).

Otra virtud que se le atribuye a la descentralización en relación con la democratización es la proximidad con los ciudadanos, que permite mejor movilización y asignación de recursos del nivel local. La descentralización también puede conducir a la creación, innovación y responsabilidad de los programas que se implementan en el nivel subnacional, y finalmente puede proveer mejores oportunidades para que los habitantes locales influyan en la toma de decisiones públicas

(Rondinelli, 1999, pp. 4-5; Litvack et al., 1998, pp. 5, 22; Frerks & Otto, 1996, p. 17; Azfar et al., 2001, p. 6).

Una de las primeras reformas en camino a la descentralización fue la elección popular de quienes estarían en cabeza del gobierno local y regional para que asuma una serie de responsabilidades y competencias administrativas, seguido de dotar estos gobiernos de recursos provenientes del nivel central sumado a la posibilidad de generar recursos propios; en este sentido, se pretendía acercar el Estado a las comunidades y que estas puedan tomar parte en los asuntos públicos de sus entornos más inmediatos por la vía de la representación, pero además apoyados en la promoción de una serie de mecanismos de participación directa en la toma de decisiones.

De esta forma, Daughters y Harper (2007) mencionan que la descentralización política solo se puede dar cuando los habitantes tienen mecanismos de: a) hacer que los responsables de tomar decisiones rindan cuentas sobre asuntos públicos por medio de elecciones democráticas, y b) comunicar en forma apropiada sus preferencias a esas mismas personas a través de la participación comunitaria.

En este sentido, Ramírez y Welp (2011) identifican un proceso de “descentralización participativa” encargada de promover instituciones participativas “desde arriba” como consultas populares, referendos, revocatorios, que encuentran asidero en los ordenamientos legales y constitucionales

en los países de América Latina y que se identifican con una participación directa de la ciudadanía, por la vía electoral; lo anterior se combina con procesos participativos “desde abajo” que en un primer momento se reconocían por su carácter informal, en ocasiones apalancado por gobiernos de corte progresista y que optaban por la vía deliberativa —más que electoral— como los presupuestos participativos, entre otros.

En esta misma vía, Schneider y Welp (2015) hacen una evaluación de instituciones de participación ciudadana en el ámbito subnacionales (en seis ciudades de América Latina), que se clasifican en tres familias: a) instituciones de participación deliberativa, como encuentros ciudadanos y presupuestos participativos, que se caracterizan por ser abiertos a ciudadanos y organizaciones, que se reúnen en fechas acotadas para decidir sobre temas y propuestas que priorizan; b) instituciones de participación semirrepresentativa o delegada, como Juntas Administradoras Locales —Bogotá—, juntas y concejos consultivos —Buenos Aires—, consejos comunales —Caracas— Consejos de coordinación local —Lima— Consejos vecinales —Montevideo—, Administraciones zonales —Quito—; estas instituciones son conformadas por ciudadanos electos o nombrados por el gobierno local, “se reúnen durante plazos más largos de tiempo (meses o años), con competencias específicas asignadas que pueden ser consultivas o vinculantes e incluso

pueden incorporar mecanismos de autogestión” (Schneider y Welp, 2015, p. 19) y, finalmente, instituciones de participación directa, entre las que entrarían las revocatorias de mandato y las consultas populares a nivel local, que implican convocatoria a los ciudadanos para que se pronuncien en las urnas sobre la decisión. Según las autoras,

las instituciones de participación -deliberativa, semirrepresentativa o delegada y directa, ofrecen distintas modalidades de participación ciudadana delimitada en torno a características específicas en términos de autonomía en la activación (las IPC son autónomas cuando el mecanismo no depende del poder político sino de la ley para ser activado), incidencia de las decisiones tomadas (será mayor cuando las decisiones sean vinculantes y menor cuando deriven en acuerdos que pueden incumplirse sin penalizaciones o en ejercicios de consulta no vinculante) y alcance (en relación con los temas sometidos o habilitados para la participación ciudadana). (Schneider y Welp, 2015, p. 20)

Revocatorias de mandato y consultas populares

En esta sección se abordará una revisión de literatura sobre dos MDD, en específico, que son el objeto de la presente investigación, las revocatorias de mandato y consultas populares, que serán analizadas en dos niveles: nacional y subnacionales, desde una perspectiva comparada en América Latina con la intención de captar procesos en sentido am-

plio y, por otro lado, revisión de estudios y casos en Colombia como suerte de línea de base para el análisis que tendrá lugar en los siguientes capítulos del estudio.

1.2.1. Revocatorias de mandato en América Latina (nacional/subnacional)

En América Latina algunos países han incorporado en su ordenamiento constitucional la figura del referendo revocatorio de mandato; el escenario es variopinto porque entre quienes lo han reglamentado se encuentran diferencias en qué tipo de autoridades y a qué nivel pueden ser objeto de estos procesos revocatorios, por ejemplo, Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela permiten que todos los cargos puedan ser removidos del cargo por esta vía, mientras que otros tienen restricciones frente a qué tipo de autoridades pueden ser objeto de procesos revocatorios; Colombia, por su parte, no tiene contemplada la revocatoria de mandato a nivel presidencial, solo a nivel subnacional y específicamente a cargos ejecutivos de elección popular —gobernadores y alcaldes—; por su parte, en Perú este ejercicio está proyectado a nivel subnacional, pero incluye cargos ejecutivos y miembros de corporaciones públicas, como ocurrió en marzo de 2013, donde se convocó a los ciudadanos de Lima a que se pronunciaran sobre la permanencia o no de la alcaldesa Susana Villarán y los regidores de la municipalidad metropolitana de Lima.

A nivel Nacional en América Latina se han llevado a cabo procesos revocatorios de mandato para el presidente venezolano Hugo Chávez en 2004 y en 2008 para el presidente Evo Morales en Bolivia. Estos procesos se caracterizaron por utilizar este recursos como un campo de batalla político-electoral entre fuerzas de oposición —convocantes— frente al primer mandatario de cada país, con un importante peso del factor regional, en la medida en que la oposición política había logrado ubicarse —por la vía de la elección popular— en gobiernos subnacionales en regiones estratégicas.

En Bolivia, la oposición al gobierno de Morales se ubicó generalmente en los departamentos más prósperos, conocidos como la “media luna fértil” y tramitaron el proceso revocatorio del presidente. En respuesta, el mismo Evo tramitó un proceso similar para los prefectos¹; el 10 de agosto de 2008 se llevó a cabo en simultánea la convocatoria a revocatorio de presidente —nacional— y prefectos —regional— (Lissidini, Welp & Zovatto, 2014; Gutiérrez y Acuña, 2009), en la cual Morales fue ratificado con 63.1% de los votos y, aunque la mayoría de los prefectos también fueron ratificados, tres fueron revocados: prefectos de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Oruro, los dos últimos opositores al presidente (Gutiérrez y Acuña, 2009, p. 26).

1 Que habían sido elegidos popularmente por primera vez en 2005.

Una vez sometidos a las revocatorias de mandato, los dos presidentes salieron fortalecidos frente a sus oponentes a nivel nacional y cobraron nueva legitimidad para sus proyectos políticos. Con todo, las fuerzas de oposición también obtuvieron algunas victorias a pesar de no lograr revocar a Chávez ni a Evo; por un lado, lograron superar las trabas políticas e institucionales para convocar revocatorios presidenciales, proceso difícil más cuando las instituciones se encuentran “copadas” por sectores cercanos al ejecutivo y, por otro, lograron superar algunas diferencias internas y coordinar esfuerzos para fortalecer una avanzada de oposición —que con dificultades se mantiene—; en el caso de Venezuela, sirvió para la posterior consolidación de la Mesa de Unidad Democrática en 2008 y en Bolivia, algunos triunfos de fuerzas de oposición en las regiones que, aunque actualmente debilitadas y dispersas, alcanzaron momentos importantes en los referendos autonómicos y el proceso constitucional de 2009, donde lograron limitar algunos proyectos del ejecutivo y/o los condicionaron a una profundización de la autonomía regional (Gutiérrez y Acuña, 2009; 2012).

De lo anterior se podría manifestar que un proceso revocatorio a nivel nacional, aunque no logre el objetivo —revocar al mandatario—, permite el reconocimiento de liderazgos y/o de fuerzas opositoras, que pueden ambientar futuras coaliciones. Algunos de estos aprendizajes fueron

recogidos por las iniciativas de revocatorios a nivel subnacional, como se verá adelante.

Por su parte, el análisis de este instrumento a nivel subnacional encuentra que a la vez que fueron introducidas reformas en el ordenamiento constitucional —Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) o Bolivia (2009)— que profundizaba la implementación de la descentralización política en la región a través de elección popular de alcaldes y gobernadores-prefectos (Lissidini et al., 2014), también se incluyeron mecanismos con la intención de ampliar espacios de participación ciudadana, es así como la revocatoria de mandato tiene la intención de promover y proveer mecanismos de rendición de cuentas de los ciudadanos frente a sus mandatarios elegidos popularmente (Schneider y Welp, 2015).

La revocatoria de mandato se ubica en el centro de la tensión entre la democracia representativa y participativa, por un lado, a quien se busca revocar es un representante elegido popularmente, pero se acude a la democracia directa para removerlo. Los defensores de este instrumento lo encuentran como un mecanismo de rendición de cuentas —*accountability*—, promoviendo una ciudadanía activa que se informa y hace veeduría de la autorización y delegación que entregó a su mandatario a través del voto (Pitkin, 1985); de igual forma, obliga al mandatario a responder ante dicha delegación, antes que a utilizar su dignidad para servir a sus

propios intereses o de sectores cercanos a él. Por su parte, los detractores, encuentran que este instrumento puede afectar a la gobernabilidad del mandatario, tiende a polarizar la sociedad (Lissidini et al., 2014, p. 111) y con frecuencia es utilizado como arma de malos perdedores para afectar el gobierno de quien les ganó en las urnas (Welp, 2016; Welp y Milanese, 2018).

Welp (2015) y Welp y Serdult (2012; 2014) han dedicado esfuerzos a estudiar desde una perspectiva comparada este fenómeno que se ha extendido en toda la región; a nivel subnacional, los revocatorios de mandato recogen parte de la experiencia nacional como espacios de confrontación entre fuerzas opositoras, en este caso al ejecutivo subnacional, pero en países como Perú han logrado una difusión impensable que con frecuencia conduce a la ingobernabilidad; cualquier mandatario local en Perú tiene altas probabilidades de que le activen un proceso revocatorio y lo más probable es que buena parte de su periodo de gobierno deba ocuparlo en defenderse, en el mejor de los casos supera el examen revocatorio, pero con frecuencia los mandatos son inconclusos, derivando en dificultades para el gobierno de la ciudad, municipio, departamento o Estado, según corresponda.

Una evaluación comparada del mecanismo encuentra que el revocatorio en la práctica ha sido susceptible de la discrecionalidad de los actores políticos —generalmente opositores— en lugar de la ciudadanía, como era el

propósito original; se trata de un mecanismo personalista y si su activación se justifica por una mala gestión del gobernante, la revocatoria saca del camino al “mal gobernante” pero ayuda poco a resolver la “mala gestión”, al contrario, tiende a promover mayores dificultades de gobernabilidad en cortos periodos de tiempo, como son los periodos de gobierno subnacionales (Welp y Milanese, 2018; Welp, 2015; Welp y Serdult, 2012 y 2014).

1.2.2. Revocatorias de mandato en Colombia

Los estudios sobre revocatorios en Colombia se pueden distinguir en dos tipos de análisis: por un lado, quienes realizan una evaluación agregada de las diferentes iniciativas y, por otro lado, aquellos que se enfocan en estudios de caso.

En el primer tipo de estudios se pueden encontrar aquellos que realizan una evaluación de los diferentes mecanismos de participación —es decir, no analizan exclusivamente las revocatorias— y encuentran que en su conjunto, y a pesar de los esfuerzos normativos por implementarlos y promoverlos como instrumentos propios de la descentralización política (Maldonado, 2001), los propios diseños institucionales han incidido en sus problemas de aplicación (MOE, 2012; Lissidini et al., 2014) y, por otro lado, la apropiación de dichos mecanismos y la falta de iniciativas para promover su fortalecimiento y procesos pedagógicos sobre el mismo (Velásquez, 2011).

En este primer grupo también se encuentran aquellos estudios que realizan un análisis agregado de las revocatorias, a partir de los desarrollos, bloqueos y posibilidades de un mecanismo que al contrario de la experiencia peruana o ecuatoriana, en Colombia sobrepasan las 230 iniciativas de revocatoria de mandato —solo en 2017 se activaron 107 (Welp y Milanese, 2018)—, pero en la actualidad ningún mandatario local ha sido removido de su cargo por esta vía (Acuña y Losada, 2016; Franco, 2014; MOE, 2012; Jiménez, 2001; Maldonado, 2001).

En ellos se encuentra, por ejemplo, que los requisitos para la activación de este recurso son elevados (Lissidini et al., 2014), por un lado, se encuentra un primer filtro que podríamos denominar la etapa de requisitos jurídicos, como el establecimiento del(los) comité(s) promotores de la iniciativa, la recolección y verificación de las firmas requeridas por parte del organismo electoral y, cuando se pasa el primer filtro, se pasa a la segunda etapa electoral, etapa que ninguna iniciativa ha logrado superar, especialmente por el umbral de participación, a pesar de que los umbrales han sido modificados legalmente en dos ocasiones para bajar las barreras de acceso (Acuña y Losada, 2016; Franco, 2014)².

El segundo tipo de análisis sobre las revocatorias se concentran en estudios de caso, entre ellos el más llamativo y que

2 En ocasiones, los votos de algunos revocatorios no alcanzan ni siquiera el número de firmas recogidas para activar la convocatoria.

más ha suscitado análisis es el intento de revocatoria de mandato del entonces alcalde de Bogotá, Gustavo Petro —periodo 2011-2015—, por ser la ciudad capital, pero además por tratarse de una pugna de diferentes sectores y circunstancias que confluían en este caso: por un lado, la figura de Gustavo Petro como desmovilizado en los procesos de paz —exitosos— de principios de los años noventa y quien ha tenido participación política continua desde allí, en un contexto donde el gobierno y las FARC se encontraban en plena etapa de negociación y uno de los puntos de la agenda era precisamente garantías para la participación política, una vez la guerrilla se hubiera desmovilizado; a lo anterior se suma el cuestionado proceso disciplinario que abrió la Procuraduría contra su administración, pero además sectores políticos que se querían servir del instrumento y liderar la iniciativa revocatoria con el fin de obtener reconocimiento personal para futuras postulaciones —elecciones de Congreso en 2014 y subnacionales de 2015 (especialmente la Alcaldía de Bogotá)— (Uribe, 2016; Díaz, 2015; Machado, 2014; Franco, 2014).

De lo anterior se desprende que la activación de algunas iniciativas de revocatorias tenía poca relación con el incumplimiento de su programa de gobierno o una rendición de cuentas por parte de una ciudadanía haciendo valer su voto programático (Rey, 2015), al contrario, se constituía en un factor político movilizado por intereses políticos personales, de malos perdedores a la versión peruana (Welp, 2016)

o por aquellos que pretendían reconocimiento al liderar la convocatoria (Welp y Milanese 2018, Acuña y Losada 2016).

1.2.3. Consultas populares en América Latina (nacional/subnacional)

El uso de las consultas populares como mecanismo de participación comparte algunas de las características de los otros mecanismos de participación, incluidos las revocatorias de mandatos mencionados en los párrafos anteriores, sin embargo, la literatura sobre América Latina con frecuencia analiza las consultas populares desde una perspectiva amplia como un mecanismo que apela a la ciudadanía para la toma de decisiones por la vía electoral, lo anterior sin hacer distinción entre las figuras de plebiscito, referendo y consulta popular (Lissidini et al., 2014; Murcia, 2014; Altman, 2005, Gutiérrez y Acuña, 2009).

Como se mencionó algunos párrafos atrás, David Altman propone otra tipología a partir de tres criterios para el análisis de los MDD y su relación con la democracia representativa: quién lo propone (ciudadanos, establecimiento —ejecutivo, legislativo, organismos de control, etc.—; o por la vía reglamentaria); sus fines: alterar o mantener el *statu quo*; y si el MDD tiene la última palabra o no —vinculante o no— (Altman, 2010, p. 5).

Los resultados de su análisis —que hace referencia a MDD desde el nivel nacional— evidencian que la intuición

generalizada de la apropiación indiscriminada de los ejecutivos de los MDD tiene parte de verdad, en la medida en que son convocantes frecuentes de las consultas, pero la ciudadanía también ha hecho uso activo de estos instrumentos y, en términos de resultados, manifiesta: “Para estimar con más certeza las tasas de aprobación, se ha calculado un promedio de las dos grandes familias de MDD, los que vienen de arriba y los accionados por la ciudadanía. El promedio de los primeros es de 55.2 por ciento, mientras que los segundos presentan una tasa de 56.2 por ciento de aprobación: una diferencia virtualmente nula. La diferencia de un punto porcentual indica que quizá no son tan terriblemente manipulados como gran parte de la literatura sugiere” (Altman, 2010, p. 16), es decir, la ciudadanía también ha tenido triunfos cuando logra convocar.

Un estudio similar que evalúa los referendos —en sentido amplio— solo para los países de la región andina coincide en indicar que el principal convocante es el presidente (Gutiérrez y Acuña, 2009); con frecuencia el éxito de la consulta está relacionada con el nivel de favorabilidad de los presidentes cuando son ellos los convocantes, aunque con algunas excepciones (el referendo de 2003 en Colombia, promovido por el presidente Uribe³, y el primer

3 Aunque todas las preguntas —15 en total— lograron una favorabilidad por encima del 80%, solo la primera pregunta superó el umbral de participación, al resto de preguntas les faltó poco para lograrlo.

referendo que buscaba la reelección indefinida de Chávez —2007— en Venezuela —el segundo intento sí ganó—). También se dieron algunos casos en Ecuador con presidentes que no tenían tanta popularidad y lo promovieron, quienes de alguna manera también pretendían consolidar su mandato por la vía plebiscitaria, pero el mecanismo ayudó poco para esto y los resultados no fueron en su mayoría favorables. Coincidiendo con Altman, las convocatorias se han constituido en campos de batalla entre ejecutivos, oponentes políticos y/o ciudadanía, y en ocasiones —pocas— los presidentes populares también pierden.

Cuando hace referencia a los objetivos del uso de los MDD, Altman (2010) encuentra cuatro categorías de mecanismos: en primer lugar, aquellos que estuvieron relacionados con la modificación de diseños institucionales vigentes —reelección presidencial, prolongación de mandatos, personería jurídica de los partidos, dimensión del Congreso, entre otros—, este grupo de mecanismos casi suman el porcentaje de MDD; en otro grupo de objetivos frecuente se encuentran las convocatorias a asambleas constituyentes, en esta categoría también podríamos incluir las convocatorias de aprobación del texto Constitucional, con la intención de rodear de legitimidad “redundante” a las asambleas constituyentes (Gutiérrez y Acuña, 2009; 2012).

Un tercer grupo para Altman (2010) tiene que ver con el uso de mecanismos de (des)confianza en las autoridades

previamente electas, o revocatorios (Gutiérrez y Acuña, 2009) que ya fueron tratados en la sección anterior; y, por último, y en menor medida, el uso de estos MDD como “una suerte de popurrí temático” (Altman, 2010, p. 18) que contienen iniciativas por políticas públicas y provisión de servicios (Gutiérrez y Acuña, 2009).

1.2.4. Consultas populares subnacionales en Colombia

Para Colombia, al contrario de lo que ocurre en la literatura sobre MDD en la región, no se tendrá en cuenta el concepto amplio o genérico del instrumento —que incluye consulta popular, referendo y plebiscito—; la legislación colombiana hace esta distinción.

Al igual que en la sección anterior de Partidos de los mismos estudios que abordan el análisis de los diferentes mecanismos de participación en su conjunto (MOE, 2012; Velásquez, 2011, y Maldonado, 2001), que además de destacar el débil uso de estos mecanismos y los bloqueos propios del diseño institucional que hace que en su mayoría sean ineficaces, en términos de consultas populares, a nivel nacional ha habido iniciativas frustradas que no han llegado a la etapa electoral (MOE, 2012), pero a nivel subnacional —al contrario que en revocatorios— sí se puede mostrar algún nivel de incidencia en diferentes temáticas:

TEMÁTICA DE LA CONSULTA	NO. INICIATIVAS
Seguridad y convivencia	9
Medio Ambiente	4
Servicios públicos	3
Minería	3*
Empleo y desarrollo económico	2
Equipamiento municipal	1
Educación	1
Cultura	1
Transporte	1
Total	26*

Fuente: elaboración a partir de los datos del texto MOE, 2012.

* Como el estudio de la MOE es de 2012, no tiene en cuenta las cifras de las recientes consultas mineras —en seguida se hará referencia a esto—.

Como se muestra en la tabla anterior, a nivel subnacional las consultas populares han sido utilizadas con mayor frecuencia, en diferentes temáticas y con mayor éxito que otros mecanismos. Se debe tener en cuenta que en la legislación colombiana hasta el año 2015 únicamente los gobiernos subnacionales eran los autorizados para activar las iniciativas de consultas populares; es solo hasta la promulgación de la Ley 1757 de 2015 que las comunidades adquieren el poder de iniciativa; producto de ello aparece una serie de iniciativas de este orden, especialmente en contención a la minería extractiva.

En este sentido, los estudios que no revisan el uso de mecanismos de manera agregada en su mayoría se han enfocado en estudios de casos, que con frecuencia se encargan de las consultas que han generado mayor tensión en la actualidad: las consultas mineras. Si bien en Colombia fuimos espectadores en 2017 del auge de las consultas que apelando a la ciudadanía buscaban detener proyectos de exploración-explotación minero-extractiva en diferentes municipios, no es un fenómeno exclusivo de Colombia. Desde la consulta popular en Tambogrande —departamento de Piura— en Perú, en contra del proyecto minero de la empresa canadiense Manhattan Mineral Corporation (Hincapié, 2017), y, en Esquel-Argentina en marzo de 2003, contra un proyecto de la multinacional Meridian Gold (Hincapié, 2017; Welp, 2015), se dio en la región una promoción de estos mecanismos en lo que se ha denominado “democratización ambiental” (Roa, 2016), en la medida en que se ha acudido a MDD para la defensa del agua y del medio ambiente en el ámbito subnacional, ante la intención de gobiernos nacionales de profundizar el modelo económico extractivista.

Ya son varios de países donde se han llevado a cabo consultas que se manifiestan contra proyectos mineros, como Argentina, Perú, Guatemala, México (Hincapié, 2017). Para el caso colombiano, la descentralización y el nivel de autonomía de los entes territoriales les ha permitido oponerse a decisiones del gobierno nacional. En este aspecto, a pesar

de las trabas desde el nivel central se pueden encontrar diferentes experiencias donde los gobiernos locales se asocian con movimientos defensores del ambiente y/o ciudadanos en defensa de la vocación agropecuaria o para evitar el vertimiento de desechos provenientes de la actividad extractiva en sus territorios y han encontrado en las consultas populares un mecanismo para evitar las actividades extractivas en sus territorios (Dietz, 2018; Garcés y Rapalino, 2015).

Lo anterior parece constituirse en un espacio de investigación de interés ante la reciente coyuntura en Colombia, caracterizada por un contexto de posacuerdo, donde se puede anticipar la emergencia de tensiones y movilización social en temas centrales en las regiones que estaban contenidas por el conflicto, entre ellas, las generadas por el modelo extractivista y sus afectaciones en el medio ambiente (protección del agua) (Roa, 2016), el desplazamiento de la economía agropecuaria, la sostenibilidad alimentaria y los conflictos sociales frecuentes en los territorios que son objeto de proyectos minero-energéticos —también grandes proyectos de infraestructura— (García, 2017; Ulloa y Coronado, 2016), que comúnmente se conocen como “problemas asociados al desarrollo”, sumado al hecho de que en algunos territorios, que por muchos años han sido objeto de este tipo de economías, el desarrollo nunca llegó.

Capítulo 2

**Reformas normativas y normograma
de las consultas populares
y la revocatoria de mandato**

En este capítulo se presentarán las reformas que ha tenido la normatividad respecto a los mecanismos de participación ciudadana, consulta popular y revocatoria de mandato, desde 1994 hasta el 2015. En razón de esto, conviene iniciar planteando que el legislador desarrolló los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Política de 1991, mediante las leyes estatutarias 134 de 1994, modificada por la Ley 741 de 2002, y la última reforma se evidenció en la Ley 1757 de 2015. Estos cuerpos normativos, si bien es cierto que coinciden en la concepción teleológica de los diferentes mecanismos, distan en el detalle y precisión con que son abordados. Frente a las materias que nos ocupan, la Ley 1757 de 2015 introdujo cambios que han, incluso, afectado la forma en que los ciudadanos los concebían, pues las reformas han disminuido umbrales y exigencias, lo cual permite que los ciudadanos tiendan a sentir que sus posiciones pueden tener efectos jurídicos, políticos y sociales. No obstante, esto se ajusta más al caso de las consultas populares que de las revocatorias de mandato.

Para la consulta popular, el legislador de 2015 introdujo la posibilidad de que la convocatoria a dicho mecanismo de

participación saliera de las esferas de los gobernantes, dándole a los ciudadanos la posibilidad de iniciativa, representada en los ciudadanos, la organización social, los partidos o movimientos políticos, requiriendo el no menos del diez por ciento (10%) de ciudadanos que integren el respectivo censo electoral. Así mismo, se observa un cambio sustancial en cuanto a la obligatoriedad de la decisión consultada, pues tal y como lo precisó la H. Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994, la consulta popular consistía en “la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión”, con lo cual la ciudadanía no toma directamente la decisión, sino que evidencia al gobernante una opinión, para que este actúe en tal sentido.

De acuerdo con lo anterior, la consulta popular podría mostrarse según la óptica del legislador de 1994 como un ejercicio de legitimación de una decisión conflictiva que debiera adoptar un gobernante, o como un medio de dirimir diferencias conceptuales presentadas al interior de la administración.

A partir del 2015, la Ley 1757 busca generar un cambio conceptual en la iniciativa, respecto a la consulta popular, tras otorgarle a la ciudadanía el derecho de que sean ellos quienes motiven y formulen el interrogante a presentar ante los ciudadanos, con la seguridad que de cumplir con el respaldo necesario tal decisión será de obligatorio cumpli-

miento para el gobernante, quien por su parte debe asegurar la disponibilidad de la institucionalidad para el ejercicio democrático.

Por su parte, para el caso de la revocatoria del mandato, el primer cambio lo introdujo la Ley 741 de 2002, con la cual se redujo el requisito de la solicitud a una cantidad no inferior al “40% del total de votos que obtuvo el elegido”, a diferencia de la Ley 134, que referenciaba dicho porcentaje “del total de votos válidos emitidos en la elección”. Así mismo, el legislador de 2002 sujetó la aprobación de la revocatoria al voto favorable de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando la votación no sea menor al cincuenta y cinco por ciento (55%) de los votos registrados el día que se eligió al mandatario. En la misma línea, encontramos que, en cuanto al trámite de solicitud de la revocatoria, la Ley 1757 bajó el porcentaje establecido en la Ley 741 de 2002 del cuarenta por ciento (40%) al treinta por ciento (30%) del total de votos alcanzados por el respectivo mandatario.

Así mismo, es importante precisar que, en términos generales, respecto a la vigencia de las leyes, aun cuando la Ley 1757 de 2015 no deroga expresamente normas en particular, sí lo dispone frente a aquellas que contradigan su contenido, tal como se observa en los temas que nos ocupan; el minucioso desarrollo dado por el legislador en 2015 extrae del ordenamiento jurídico las disposiciones de las leyes 134 de 1994 y 741 de 2002. Dicho desarrollo incluye un trámite previo

común a diferentes mecanismos de participación, en donde se encuentran tanto la consulta popular como la revocatoria del mandato, planteando conceptos tales como: comité promotor, vocero, apoyos, estados contables y topes a las campañas.

En este sentido, habiéndose otorgado a la ciudadanía la facultad de motivar la consulta popular, el legislador buscó unificar en un trámite común la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana originados en la misma comunidad, siendo coherente con el espíritu antitrámites que ronda la administración, pero estableciendo un paso a paso de redacción alterna que pudiera confundir al ciudadano, y que será desarrollado en el siguiente capítulo de la presente investigación.

En razón a lo anterior, a continuación, se presentará un normograma, por medio del cual se observarán en paralelo los contenidos de la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, con las normas concordantes, en lo relacionado con la consulta popular y la revocatoria del mandato, aclarando la imposibilidad de una concordancia exacta, dados los cambios incluidos por el legislador.

2.1. Consulta popular

DEFINICIÓN DEL MECANISMO ¹	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 8. Consulta Popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.</p> <p>Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.</p>	<p>Artículo 3°. Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.</p> <p>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.</p> <p>La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.</p>

1 Concordancias: C.P. Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El 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.

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

FORMALIDADES PREVIAS	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 50. Consulta popular nacional. El presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.</p> <p>Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.</p>	<p>Artículo 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere. [...]</p> <p>b). Para la Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional; [...]</p> <p>c) Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrá solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad; [...]</p>

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

MATERIAS OBJETO DE CONSULTA. CONTENIDO Y REGLAS DE LA TARJETA ELECTORAL.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 52. Forma del texto que se someterá a votación. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un “Sí” o un “No”.</p> <p>No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley.</p>	<p>Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b) Presupuestales, fiscales o tributarias; c) Relaciones internacionales; d) Concesión de amnistías o indultos; e) Preservación y restablecimiento del orden público. <p>Artículo 36. Mecanismos de participación ciudadana que requieren votación popular. Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente ley, para el Referendo, el Plebiscito, la Consulta Popular y la Revocatoria de Mandato, se procederá a la votación popular.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

MATERIAS OBJETO DE CONSULTA. CONTENIDO Y REGLAS DE LA TARJETA ELECTORAL.	
	<p>Artículo 37. Contenido de la Tarjeta Electoral o del mecanismo electrónico de votación. La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación que se emplee para los mecanismos de participación ciudadana deberá garantizar que se presente a los ciudadanos la posibilidad de manifestar libremente su decisión sobre la respectiva pregunta del plebiscito, referendo, revocatoria del mandato o consulta popular.</p> <p>Artículo 38. Reglas especiales de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación según mecanismo de participación. Además de lo contemplado en el artículo anterior, se deben tener en cuenta para la tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación de cada iniciativa de participación ciudadana los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>b). No podrán ser objeto de consulta popular o plebiscito proyectos de articulado y las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no;</p> <p>[...]</p> <p>Artículo 39. Remisión. Las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular.</p>

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

TRÁMITE ANTE CORPORACIONES. CONCEPTO PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 53. Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.</p> <p>El gobernador o el alcalde solicitará a la Asamblea, el Concejo o la Junta Administradora Local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.</p>	<p>Artículo 19. Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano. Cuando se haya expedido la certificación que trata la presente ley, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano.</p> <p>El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y voceros, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.</p> <p>Parágrafo 1. En las entidades territoriales, cuando un referendo de origen popular, aprobatorio de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad según el artículo 21 de la presente ley, y no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

TRÁMITE ANTE CORPORACIONES. CONCEPTO PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD.	
	<p>Parágrafo 2. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva, deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma.</p> <p>Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes: [...]</p> <p>d). Consultas Populares. El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9° de la presente ley.</p> <p>Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales; [...]</p>

TRÁMITE ANTE CORPORACIONES. CONCEPTO PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD.	
	<p>Parágrafo 1. Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia. De presentarse cambios de forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del Comité Promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.</p> <p>Parágrafo 2. Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo propósito sea el de derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto, que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva corporación.</p> <p>Artículo 21. Revisión previa de constitucionalidad. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:</p> <ol style="list-style-type: none">a) La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente;b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

TRÁMITE ANTE CORPORACIONES. CONCEPTO PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD.	
	<p>Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.</p> <p>Artículo 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.</p> <p>[...]</p> <p>b) Para la Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;</p> <p>c) Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrá solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad;</p>

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

TRÁMITE ANTE CORPORACIONES. CONCEPTO PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD.	
	<p>[...]</p> <p>Artículo 32. Conceptos previos. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.</p> <p>En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.</p> <p>Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9 de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

CONVOCATORIA PARA LAS VOTACIONES. CAMPAÑAS Y FINANCIACIÓN.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 54. Fecha para la realización de la consulta popular. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.</p>	<p>Artículo 33. Decreto de Convocatoria. Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.</p> <p>[...]</p> <p>c) La Consulta Popular se realizará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva o del vencimiento del plazo indicado para ello;</p> <p>[...]</p> <p>e) La Consulta Popular para convocar una Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional.</p> <p>Parágrafo. Cuando aplique, la elección de dignatarios a la Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de promulgación de los resultados de la Consulta Popular por parte del Consejo Nacional Electoral.</p>

CONVOCATORIA PARA LAS VOTACIONES. CAMPAÑAS Y FINANCIACIÓN.	
	<p>Artículo 34. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana. Desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior.</p> <p>Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

CONVOCATORIA PARA LAS VOTACIONES. CAMPAÑAS Y FINANCIACIÓN.	
	<p>Artículo 35. Límites en la financiación de las campañas. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de esta ley. Asimismo, podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten.</p> <p>Votación sobre los mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Artículo 36. Mecanismos de participación ciudadana que requieren votación popular. Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente ley, para el Referendo, el Plebiscito, la Consulta Popular y la Revocatoria de Mandato, se procederá a la votación popular.</p>

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

CARÁCTER DE LA DECISIÓN	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 55. Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida, ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.</p>	<p>Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos. La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos: [...] c) En la Consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral; [...]</p>

EFECTOS DE LA DECISIÓN	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 56. Efectos de la consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo, el Congreso, la Asamblea, el Concejo o la Junta Administradora Local, no la expidieren, el presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.</p>	<p>Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación. Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior, hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias: [...] c) Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

EFECTOS DE LA DECISIÓN	
	<p>Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido, este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.</p>

SUSPENSIÓN DE LA VOTACIÓN.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 57. Suspensión de la votación para la consulta popular. El presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto legislativo podrá suspender la realización de la votación durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción si su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes. Dentro de los tres días siguientes a la expedición del decreto, el presidente de la República presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.</p>	<p>Artículo 40. Suspensión de la votación. Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana. Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.</p>

SUSPENSIÓN DE LA VOTACIÓN.	
<p>El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de la suspensión para que ésta decida sobre su constitucionalidad.</p> <p>Si el gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.</p>	<p>El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que ésta decida, a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes, sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.</p> <p>Parágrafo. Dos meses después de haberse levantado el estado de conmoción, deberá realizarse la votación del mecanismo de participación ciudadana que había sido aplazada, conforme al presente artículo.</p>

2.1.1. Desarrollo jurisprudencial

Si bien es cierto que en la emisión de cualquier tipo de norma el legislador busca que ella pueda regular conductas o actuación en un único sentido, como cualquier texto, trae aparejado la posibilidad de generar distintas opiniones o interpretaciones. En tales casos, la jurisprudencia como fuente formal de derecho aporta claridad en cuanto a interpretaciones confusas o diversas.

Frente al caso puntual, desde la emisión de la Ley 134 de 1994, y a pesar del detallado contenido de la Ley 1757 de 2015, la jurisprudencia ha sido una herramienta fundamental ante las discusiones planteadas en ejercicio de los diferentes mecanismos de participación, para lo cual se ex-

traen apartes de los fallos más trascendentes que evidencian la evolución jurisprudencial respecto a la consulta popular.

—Sentencia C-180/1994: Mediante la cual la H. Corte Constitucional definió la constitucionalidad de la Ley Estatutaria sobre los mecanismos de participación ciudadana.

En la mencionada sentencia, expone la H. Corte que una de las dimensiones puntuales en las que se materializa el principio participativo son los mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales el electorado es convocado para tomar decisiones que, en principio, debían ser tomadas por los espacios representativos. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional explicó que el principio de participación democrática implica una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas, tras los cuales las determinaciones populares adquieren legitimidad y aceptabilidad. En ese sentido, el principio implica un “modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.

En este fallo, la Sala plena recalcó en que el concepto de democracia participativa tiene como consecuencia palpable la introducción 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,

pero además implica que la ciudadanía puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en su vida, con lo cual el principal objetivo fue “fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”.

Y concluyó que

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

Respecto a la consulta popular, la mencionada sentencia la concibió como aquel mecanismo que “tiene por objeto el pronunciamiento del pueblo respecto de una pregunta de carácter general y, en esa medida, puede comprender materias que no son del resorte exclusivo del Presidente y que, por ello, podrían demandar la intervención de otros órganos del poder público”, constituyéndose, además, como la principal diferencia entre esta y el plebiscito, y añadió que “la consulta popular del orden nacional se segrega de la gestión o actuación misma del Presidente en tanto el llamado que se hace al pueblo busca trazar un marco de actuación

que puede o no concluir en la adopción de decisiones de carácter normativo”.

—Sentencia T-123 de 2009 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

En el mencionado fallo, la Sala advirtió que la acción de tutela era el mecanismo idóneo para asegurar la protección del derecho a la participación ciudadana, en concreto en lo relativo a la fuerza vinculante de la decisión tomada por la ciudadanía del municipio de Nemocón, en la consulta popular realizada por la administración local en el mes de octubre de 2006. En aquella ocasión, la Corte estimó que la consulta popular era una expresión del carácter participativo de la Constitución de 1991 y consistía en la

posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas.

Así mismo, fijó las reglas aplicables a las Corporaciones Autónomas Regionales y las consultas populares, estableciendo que la legislación ambiental del país dispone que las CAR, como órganos técnicos y especializados en el desarrollo y protección de los ecosistemas del país, tienen la facultad de determinar los requisitos para la expedición de licencias relacionadas con “el manejo de residuos sólidos”.

Por ello, la Corte estimó que una determinación del electorado de Nemocón carecía del alcance de condicionar o limitar las competencias de la CAR en materia medio ambiental. Concluyendo que:

En síntesis, a juicio de la Corte no se vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana cuando una Corporación Autónoma Regional no atiende una consulta popular del nivel municipal, para efecto de la expedición de una licencia ambiental, pues se trata de esferas competenciales diferentes, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (art. 51) y las normas que regulan el sistema de protección al medio ambiente.

[...] Sin embargo, como fue explicado, el alcance de este derecho se sujeta a los límites que la propia Constitución y la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana consagran. Uno de esos límites consiste, precisamente, en el ámbito restringido de las consultas de orden municipal, las cuales sólo pueden versar sobre asuntos.

—Sentencia C150/15: Mediante la cual la Corte Constitucional realizó control previo y automático al proyecto de ley que se convirtió en la Ley 1757 de 2015.

En dicha providencia se fijaron varias reglas jurisprudenciales sobre la convocatoria de consultas populares de orden local. Una de ellas tiene que ver con la posibilidad de acudir a la acción de tutela, como mecanismo idóneo y efi-

caz para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo. Dichas reglas se sintetizan en:

1. Inexistencia de una reserva estatutaria estricta para la regulación de las consultas populares territoriales:

Para la regulación de la consulta popular territorial pueden concurrir disposiciones estatutarias o las integradas al Estatuto General de la Organización Territorial, según ello se encuentra establecido en el artículo 105 de la Constitución. De esta manera, la reserva de ley estatutaria no se activa en lo relativo a estas consultas territoriales con la misma fuerza en que ocurre respecto de los otros mecanismos de participación, dado que para esas consultas existe una competencia legalmente repartida.

2. Carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio de las consultas populares

La realización de la consulta popular es una facultad del Presidente de la República, de los gobernadores y de los alcaldes. Sin embargo, se torna en obligatoria cuando se decide la formación de nuevos departamentos (art. 297), la creación de un área metropolitana, la vinculación de un municipio a una y existente (art. 319 inc. 2 y 3) y la integración de un municipio a una provincia ya constituida (art. 321. Inc. 4). Sobre esta regla la Sentencia C-150 de 2015 explicó que:

Corresponde al alcalde, en los términos del art. 53 de la Ley 134/94, Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana, impulsar el procedimiento administrativo tendiente a hacer operativa la consulta, cuando se den las circunstancias antes mencionadas.

Si bien la referida autoridad goza de cierta discrecionalidad para promover la consulta, solicitando al Concejo Municipal su concepto previo, sobre la conveniencia de ésta, ello no puede interpretarse como sinónimo de la autorización de un proceder que quede al mero arbitrio administrativo y ajeno a todo tipo de consideración seria y objetiva de la respectiva situación.

Sobre este asunto, la Corte precisó la existencia de límites a las actuaciones de la administración, por ejemplo;

la competencia, el acatamiento de formas mínimas, la necesidad de proceder por razones objetivas, la razonabilidad, la proporcionalidad y la finalidad de la medida, acorde con la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Es decir, que en estos eventos la administración debe actuar, dentro de parámetros serios, objetivos y razonables, que busquen asegurar la satisfacción de los intereses colectivos, sobre todo cuando se trata de hacer operantes los mecanismos de participación ciudadana, en relación con la adopción de decisiones que puedan afectar los intereses vitales de la comunidad [...].

3. Competencia del legislador para establecer un umbral de participación para la eficacia del pronunciamiento del pueblo en la consulta popular

Reiterando lo dicho en la Sentencia C-180 de 1994, respecto a la Ley 134 del mismo año, la Corte consideró constitucional la fijación por parte del legislador de una participación mínima del pueblo, como condición de validez del pronunciamiento popular en los casos de la consulta popular, más aun, cuando la decisión adoptada en desarrollo de este mecanismo resulta obligatoria.

4. Prohibición de estimular la participación en la consulta popular

En atención a que la Ley estatutaria prevé un mínimo de participación y sujeta a ella la prosperidad de la consulta realizada, la abstención se configura como un mecanismo efectivo y válido para oponerse a la iniciativa (abstención activa), por lo cual no resulta admisible otorgar estímulos a la participación, como sucede en ejercicios tradicionales.

5-6. Prohibición de ejercer respecto de la consulta popular nacional un control judicial previo al pronunciamiento del pueblo y autorización para regular el control judicial de las consultas territoriales:

Se encuentra constitucionalmente prohibido que la ley le asigne a la Corte Constitucional un control judicial previo de la consulta popular del orden nacional dado que ello no encuadra en lo dispuesto el numeral 3 del artículo 241 de la Carta. Existe entonces una solución constitucional definida que no puede ser modificada ni ampliada por el legislador.

Ahora bien, es posible por no ser un asunto regulado en la Constitución, que la Ley Estatutaria fije reglas relativas al control judicial de consultas populares del orden territorial. Al amparo de esa facultad, puede asignar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo competencias de control previo de la consulta popular. Sobre ello señaló la Sentencia C-180 de 1994:

“Así las cosas, la creación de un control previo y de contenido sobre el texto mismo de la consulta popular de carácter nacional que se someterá a la decisión del pueblo, por la norma en estudio, contradice abiertamente el artículo 241 de la Constitución Política, cuyo numeral 3o. dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

Cosa diferente ocurre con la asignación de competencia que la norma en comento hace en cabeza del Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa competente respecto de la consulta de carácter departamental, municipal o local, pues es claro que ella constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador en virtud de la cláusula general de competencia”.

7. Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular

La Sentencia C-150 de 2015 indicó que la consulta popular no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas dentro de las competencias del respectivo nivel territorial. Debido a esto, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudada-

nos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial.

8. Prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular

La convocatoria al pueblo para pronunciarse en consulta popular no puede tener como propósito ni como efecto la modificación de la Constitución o la infracción de normas de derechos constitucionales reconocidos por esta. A su vez, respecto de la segunda de las referidas restricciones, señaló:

En consonancia con lo anterior, tampoco es válido apelar a la consulta para la toma de decisiones que conlleven a la violación de derechos o principios de rango constitucional, pues en la práctica esto implicaría el desconocimiento normativo de la propia Carta Política. Piénsese, sólo a manera de ejemplo, en el caso de una consulta popular para decidir sobre la expropiación de inmuebles sin la indemnización previa correspondiente: una decisión de esta naturaleza sería inadmisibles, pues atentaría contra el artículo 58 Superior, que exige en forma expresa el reconocimiento de la indemnización previa.

9. Prohibición prima facie de invalidar, mediante la interposición de una acción de tutela, la ejecución de una consulta popular

No resulta posible acudir a la acción de tutela con el propósito de invalidar la ejecución de una consulta popular distrital cuando se han surtido todos los procedimientos previstos para ello y, adicionalmente, la votación ya se ha cumplido.

—Sentencia T-121/17: Del 27 de febrero de 2017, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

En el presente fallo, la Sala estudió el cumplimiento de requisitos de procedibilidad de las acciones de tutela dirigidas a cuestionar el trámite de una consulta popular, en tanto que la acción no se dirige contra el resultado de las votaciones, sino contra la providencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que estudió la constitucionalidad de la convocatoria, destacando que lo cuestionado no es el resultado del mecanismo de participación, sino un fallo judicial. Por esta razón, la Sala estudia la concurrencia de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias.

2.2. Revocatoria del mandato

DEFINICIÓN DEL MECANISMO ²	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
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 han conferido a un gobernador o a un alcalde.	Artículo 3°. Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente 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. La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.

2 C.P. Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El 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.

Ley 131 de 1994. Artículo 2°. En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley.

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

REQUISITOS DE PROCEDENCIA. PROMOTOR, COMITÉ PROMOTOR Y APOYOS ³	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 64. Revocatoria del mandato. Previo cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.</p> <p>La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>Parágrafo. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.</p>	<p>Artículo 5. El promotor y el Comité promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.</p> <p>Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.</p> <p>Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

REQUISITOS DE PROCEDENCIA. PROMOTOR, COMITÉ PROMOTOR Y APOYOS ³	
	<p>Parágrafo. Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato.</p> <p>Artículo 9. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley.</p> <p>e) Para presentar una revocatoria de mandato 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.</p> <p>Parágrafo 2°. Los porcentajes del censo electoral señalados en los literales a), b), e) y d) de este artículo se calcularán sobre el censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.</p>

3 Ley 741 de 2002. Artículo 1°. Los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

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

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

“2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 65. Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.</p>	<p>Artículo 6. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana. En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor; b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana; c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta; d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato. <p>Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.</p> <p>Parágrafo 1. Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.</p>

suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”.

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN	
	<p>Parágrafo 2. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.</p> <p>Artículo 7. Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.</p>

CERTIFICACIÓN DE RESPALDOS.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 66. 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.</p>	<p>Artículo 15. Certificación. Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.</p>

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

CERTIFICACIÓN DE RESPALDOS.	
	<p>Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.</p> <p>Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.</p>

CERTIFICACIÓN DE RESPALDOS.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 67. Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un termino no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.</p>	<p>Artículo 33. Decreto de Convocatoria. Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del Concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

CERTIFICACIÓN DE RESPALDOS.	
	<p>Artículo 33. Decreto de Convocatoria. Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del Concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.</p> <p>[...]</p> <p>b). La revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría;</p> <p>[...]</p>

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

DIVULGACIÓN, PROMOCIÓN Y REALIZACIÓN DE LA CONVOCATORIA.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 68. Divulgación, promoción y realización de la convocatoria. Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización. De la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente ley.</p>	<p>Artículo 43. Notificación. Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente. Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

REQUISITOS Y CARÁCTER DE LA DECISIÓN ⁴ . VOTACIÓN REQUERIDA.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 69. Aprobación de la revocatoria. Se considera revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.</p> <p>Artículo 70. Resultado de la votación. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su periodo.</p>	<p>Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos. La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos: [...]</p> <p>e) En la Revocatoria del Mandato 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 cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.</p>

4 Concordancias: Ley 741 de 2002. Artículo 2°. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: “Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.

Reformas normativas y normograma de las consultas populares
y la revocatoria de mandato

REMOCIÓN DEL CARGO.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 72. Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.</p> <p>Artículo 73. Ejecución inmediata de la revocatoria. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.</p>	<p>Artículo 44. Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.</p> <p>Parágrafo. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.</p>

ELECCIÓN DEL SUCESOR.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 71. Inscripción de candidatos. Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato.</p> <p>La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de votación.</p> <p>Artículo 74. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.</p>	<p>Artículo 45. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.</p> <p>Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.</p> <p>Parágrafo. El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.</p>

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

ELECCIÓN DEL SUCESOR.	
<p>Durante el periodo que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.</p> <p>Artículo 75. Designación del sucesor. El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo periodo.</p>	

SUSPENSIÓN DE LA VOTACIÓN.	
Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
<p>Artículo 76. Suspensión de elecciones. El presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales vigentes.</p>	<p>Artículo 40. Suspensión de la votación. Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana.</p> <p>Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.</p>

SUSPENSIÓN DE LA VOTACIÓN.	
	<p>El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que esta decida, a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes, sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.</p> <p>Parágrafo. Dos meses después de haberse levantado el estado de conmoción, deberá realizarse la votación del mecanismo de participación ciudadana que había sido aplazada, conforme al presente artículo.</p>

2.2.1. Desarrollo Jurisprudencial

Tal y como se precisó en el caso de la consulta popular, dada la importancia de la jurisprudencia como fuente formal de derecho y herramienta de interpretación ante las discusiones presentadas en ejercicio de los diferentes mecanismos de participación; a continuación, se extraen apartes de los fallos más trascendentes que evidencian la evolución interpretativa respecto a la consulta popular.

—Sentencia C-180 de 1994: Mediante la cual la H. Corte Constitucional definió la constitucionalidad de la Ley Estatutaria sobre los mecanismos de participación ciudadana.

En la mencionada sentencia, expone la H. Corte Constitucional que una de las materializaciones del principio par-

participativo son los mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales se convoca al electorado para tomar decisiones que, en principio corresponden a los espacios representativos. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional explicó que el principio de participación democrática implica una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas, tras los cuales las determinaciones populares adquieren legitimidad y aceptabilidad. En ese sentido, el principio implica un “modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.

La Sala plena recalcó en que el concepto de democracia participativa tiene como consecuencia palpable la introducción 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, pero además implica que la ciudadanía puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en su vida, con lo cual el principal objetivo del Constituyente fue “fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”.

Concluyendo que

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

—Sentencia T-263 de 2010. Magistrado Ponente, Juan Carlos Henao Pérez.

En la presente providencia la Corte Constitucional se pronunció sobre el derecho a la información, rectificación, libertad de expresión, información y opinión. En el caso en que se vulneró el derecho de los pobladores a estar informados sobre el proceso de revocatoria de mandato por el ejercicio antijurídico del poder de un alcalde y opinión de un periodista, manifestando que:

3.5.4 Lo anterior es suficiente para revocar la sentencia de segunda instancia y en su lugar confirmar la providencia del a quo. Por lo demás, la Sala adicionará la decisión de la autoridad de primera instancia en el sentido de remitir copias tanto a la Procuraduría General de la Nación como al Consejo Nacional electoral, para que, si lo consideran pertinente, inicien los procedimientos a que haya lugar en contra de Baudilio Páez Castro y Carlos Ortiz Murcia. Así mismo, se dispondrá que el burgomaestre de Fusagasugá deberá abrir un espacio dentro de los medios de comunicación utilizados por él, para

que los gestores del amparo —si así lo desean— expongan a la comunidad los motivos que los llevaron a iniciar la revocatoria del mandato.

Lo anterior no se constituye en una indebida injerencia por parte del Estado en el ejercicio de la libertad de información de los medios de comunicación, por cuanto se busca, exclusivamente, la igualdad en el acceso a mecanismos de difusión de ideas en una contienda que gira en torno a la revocatoria del mandato del burgomaestre de Fusagasugá. En otras palabras, se trata de garantizar el debate abierto dada su importancia para la consolidación democrática. Así mismo, no se le imple al alcalde o al periodista la difusión de un contenido específico, simplemente se le ordena la apertura de un espacio para que un grupo de ciudadanos tenga la posibilidad de acceder a mecanismos de similar alcance en cuanto a radioescuchas o televidentes se refiere. Esto, en aras del pluralismo informativo, por lo que no se trata de una carga desproporcionada.

—Sentencia 2013 00036/ abril de 2014. Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta.

Revocatoria de mandato. No puede afirmarse que el artículo 1° de la ley 741 del 2002 haya circunscrito la revocatoria del mandato al incumplimiento del programa de gobierno. La modificación que trajo esta disposición está referida a la eliminación del párrafo y del requisito según el cual solamente podían solicitar la revocatoria aquellos ciudadanos que participaron en la votación en la cual se eligió al mandatario departamental o municipal cuyo mandato se pretende revocar. De esta manera, con la entrada en vigencia de ley 741, para

solicitar la revocatoria se requiere que la solicitud respectiva la suscriban los ciudadanos, sin distinción de una condición especial, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, sin que sea relevante que estos hayan participado en la votación en la cual se eligió al gobernador o alcalde, como sí se exigía en vigencia de las leyes 131 y 134 de 1994.

—Sentencia C150 de 2015: Mediante la cual la Corte Constitucional realizó control previo y automático al proyecto de ley que se convirtió en la Ley 1757 de 2015.

Dentro de la referida sentencia se destaca lo relacionado con los porcentajes de apoyos, frente a lo cual la Corte Constitucional consideró:

[...] Con base en lo expuesto, el literal e) objeto de examen se encuentra ajustado a la Constitución. La disminución del porcentaje de apoyo a la iniciativa estableciendo el treinta por ciento (30%) de los votos a favor del elegido, se ajusta al carácter expansivo del principio democrático y, adicionalmente, garantiza niveles de seriedad aceptables respecto de la iniciativa. Si bien ello reduce el nivel de apoyo inicial de la propuesta de revocatoria, no se ocupa de regular la participación en la determinación final de la revocatoria y que es un asunto sobre el cual la Corte volverá después al examinar el literal e) del artículo 41 de este proyecto. Además, por considerarlo ajustado a las exigencias constitucionales, a la naturaleza de la revocatoria y a los principios que gobiernan la actuación de los mandatarios territoriales, la Corte considera del caso seguir el precedente definido en la sentencia C-179 de 2002 y, en esa

medida, estima compatible con la Constitución que el literal e) no hubiere establecido una restricción de los participantes en la suscripción de la iniciativa y así lo declarará.

6.9.7. En estrecha relación con las disposiciones anteriores, el párrafo segundo del artículo examinado prevé que los porcentajes de apoyo señalados para cada uno de los mecanismos, con la excepción natural de la revocatoria del mandato, serán calculados sobre la base del censo electoral vigente en la fecha en que se realice la inscripción de la iniciativa. Esta regla resulta compatible con la Constitución en tanto ofrece certidumbre suficiente para determinar el número de apoyos ciudadanos con los que debe contar la iniciativa. En consecuencia, la Corte no encuentra reproche alguno frente a esta disposición [...]

—Sentencia T-066/15: proferida por la Sala Sexta de Revisión, respecto de la orden de continuar con el proceso de revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro.

La revocatoria del mandato es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional. A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa

y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente.

Capítulo 3

**Trámites para la puesta en marcha
de la consulta popular y de la revocatoria
de mandato**

Los mecanismos de participación ciudadana fueron incluidos en el texto de la Constitución de 1991, y posteriormente desarrollados por la Ley 134 de 1994. Esta ley reglamentó los diversos aspectos relacionados con cada uno de los mecanismos de participación. Posteriormente, se promulgó la Ley 1757 de 2015, de acuerdo con la cual se concentró en tres aspectos relacionados con la participación, a saber: mecanismos de participación, rendición de cuentas y control social, y coordinación para la participación ciudadana.

Esta entrega se concentra en el primer aspecto de que trata la ley, a saber, los mecanismos de participación ciudadana. Por tal motivo, los esfuerzos se concentrarán en dos de estos mecanismos: consulta popular y revocatoria del mandato. Respecto a la *consulta popular*, conviene plantear que se trata de una pregunta de interés nacional, departamental, municipal, distrital o local, que se somete a consideración del pueblo, para que este se pronuncie a favor o en contra de esta, o, en su defecto, se abstenga de hacerlo. De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, este mecanismo puede tener dos tipos de orígenes. El primero, es de iniciativa popular, es decir, que puede ser promovido por ciudadanos, organizaciones sociales y/o partidos o movimientos políticos.

El segundo es de origen gubernamental (en este caso, se tienen las consultas: popular nacional, y la consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local).

En cuanto a la *revocatoria del mandato*, hay que aclarar que la Constitución Política de 1991 determinó la importancia del voto programático, con la intención de fortalecer la relación entre los representantes y los representados en el ámbito subnacional (departamentos y municipios), es decir, gobernadores y alcaldes. Así las cosas, en el artículo 259 de la Constitución Política, se estableció que “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”. Con base en este precepto constitucional, se pretendió promover que los ciudadanos tuvieran acceso, previo a las elecciones, a las propuestas de los candidatos, por intermedio del plan de gobierno que estos registraran ante el registrador del Estado Civil; y, posteriormente, pudieran evaluar la gestión de alcaldes y gobernadores. El artículo 259 de la Constitución Política fue reglamentado por la Ley 131 de 1994 (Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones). En esta Ley se establece que una de las exigencias para la inscripción de candidaturas, ante las autoridades electorales, es el registro de los programas. Por ende, en caso de incumplimiento del programa, a juicio de actores individuales o colectivos, podría proceder la revocatoria del mandato.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presentan los desarrollos normativos, con el fin de establecer los pasos a seguir para cada mecanismo. En algunos apartados, se encontrará que hay preceptos comunes a ambos mecanismos de participación ciudadana. En particular, en aquellos referidos a la consulta popular de origen ciudadano.

3.1. Reglas generales para los mecanismos de participación

La Ley 1757 de 2015 estableció unas reglas comunes para los diferentes mecanismos de participación ciudadana (referendos, iniciativas legislativas o normativas, consultas populares de origen ciudadano y revocatorias de mandato), en especial en los temas relacionados con la inscripción y la recolección de apoyos ciudadanos. En ese sentido, a continuación, se presentan las reglas comunes para los dos mecanismos de participación objeto de este estudio (revocatoria de mandato y consulta popular). En este caso, seguiremos el orden establecido por la ley.

- **¿Quién puede ser promotor y quiénes integran al Comité promotor?**

Empecemos por plantear que los promotores de cualquiera de los dos mecanismos de participación ciudadana motivo de estudio en este documento pueden ser actores individuales o actores colectivos.

Individuales: ciudadano en ejercicio de sus derechos.

Colectivos: organizaciones sociales o partidos o movimientos políticos.

En ambos casos, los actores que deseen dar inicio a uno u otro mecanismo tendrán que solicitar a la Registraduría del Estado Civil la inscripción como promotores de cualquiera de los dos mecanismos.

Ahora bien, en caso de que se trate de promotores colectivos (organizaciones sociales, partidos o movimientos políticos), al momento de la inscripción ante la Registraduría Nacional, se deberá presentar el Acta que indique que la decisión se tomó con base en lo establecido en los estatutos que ha registrado cada actor colectivo. Así mismo, se obliga a que en dicha Acta se establezcan quiénes serán los integrantes del Comité promotor. Este deberá estar integrado entre tres y nueve personas.

- **¿Quiénes son los voceros de las iniciativas?**

Los voceros de cada Comité promotor son los responsables de las actividades administrativas, financieras, de campaña y de la vocería durante el trámite del mecanismo. Cuando el promotor es un ciudadano, este mismo será el vocero. Cuando se trata de una iniciativa de un actor colectivo, el Comité promotor designará al vocero.

- **¿Cómo es el proceso de inscripción de la iniciativa?**

Una vez un promotor, individual o colectivo, tome la decisión de iniciar el trámite para hacer uso de un mecanismo de participación ciudadana, este deberá acercarse a la Registraduría y diligenciar el formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que ha de consignar la siguiente información: nombre completo, número de identificación y la dirección de notificaciones (del promotor o de los miembros del Comité promotor); título que describa la propuesta del uso del mecanismo de participación ciudadana; exposición de motivos. En el caso de las consultas populares, se deberá presentar el texto del articulado; esto no procede para las propuestas de revocatoria de mandato.

- **¿Cuáles son los tiempos que se requieren para presentar una propuesta de revocatoria de mandato o de consulta popular? Y ¿cómo se hace el registro de la iniciativa?**

La inscripción de iniciativas de revocatoria de mandato solo se puede realizar después de que haya transcurrido un (1) año, o doce meses, contados a partir de la posesión del alcalde o el gobernador. De igual forma, no se puede inscribir una iniciativa de revocatoria de mandato cuando falten menos de doce meses para que finalice su periodo constitucional.

La inscripción de iniciativas se puede hacer por medios electrónicos.

El registro inicia cuando el registrador le asigna un número consecutivo de identificación a la iniciativa, indicando el orden de inscripción (respecto a otros mecanismos) y la fecha de inscripción. Este registro debe especificar el mecanismo al que se está acudiendo. Así mismo, se exige que en la página web de la Registraduría se publique el registro.

- **Después del registro, ¿cómo se obtienen los apoyos ciudadanos?**

Una vez se hace el registro de la iniciativa, la Registraduría del Estado Civil diseña el formulario por medio del cual se recolectarán las firmas de los ciudadanos. Dichos formularios son entregados gratuitamente al promotor.

- a. Los promotores buscarán conseguir el apoyo de los ciudadanos, mediante un proceso de recolección de firmas, conforme con el formulario antes mencionado. Para esto, el formulario tendrá que contener la siguiente información:
- b. Número asignado a la propuesta por parte de la Registraduría del Estado Civil;
- c. Resumen de la propuesta. No puede contener alusiones personales, ni hacer publicidad personal o comercial.

- d. Espacio para el diligenciamiento de la propuesta por parte de los ciudadanos que deciden apoyarla. En este espacio, es importante que el ciudadano manifieste de forma legible su apoyo a la iniciativa, consignando: nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. En aquellos casos en los que las personas no puedan escribir, el ciudadano podrá hacerlo al plasmar su huella dactilar en el formulario.
 - e. Número mínimo de apoyos que deben ser recolectados por el promotor.
 - f. Fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos.
- **¿Cuál es el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y para la entrega de los formularios?**

Una vez se inscribe el mecanismo de participación ciudadana, el registrador cuenta con quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores. Después de estos quince días, los promotores contarán con seis (6) meses para la recolección de las firmas exigidas. El Consejo Nacional Electoral podrá extender, en la forma y el tiempo que este señale, el plazo hasta por tres (3) meses, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado.

- **¿Cuántos apoyos se deben recolectar para que el mecanismo de participación pase a la etapa de discusión?**

Las *revocatorias de mandato* requieren el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 30% de los votos obtenidos por el elegido y que hagan parte del censo electoral de la circunscripción determinada.

Por su parte, para solicitar una *consulta popular de origen ciudadano* en las entidades territoriales, se exige el apoyo de un número no menor al 10% de ciudadanos que hagan parte del censo electoral de dicha circunscripción. En caso de que el número de apoyos supere el 20% del censo electoral,

[...] el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días.

En los dos casos, cuando se refiere al censo electoral, el cálculo se hace con base en el censo electoral vigente, de la circunscripción, a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

- **¿Entrega de formularios y estados contables a la Registraduría?**

Una vez se venza el plazo de la recolección de apoyos, el promotor deberá presentar los formularios debidamente diligenciados al registrador del Estado Civil correspondiente. De no cumplirse con los plazos y las exigencias aquí planteadas, la propuesta se archivará.

Los estados contables se presentarán, al registrador correspondiente, quince (15) días después de: a) la entrega de los formularios ante la Registraduría, o b) del vencimiento del plazo de presentación de los apoyos ciudadanos, o c) del vencimiento de la prórroga. En los estados contables se presentarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica haga a la campaña respectiva.

- **¿Cuáles son los topes en dinero para las campañas de recolección de apoyos ciudadanos?**

Le corresponde al Consejo Nacional Electoral establecer anualmente los topes de dinero que se podrán utilizar en la recolección de apoyos. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización puede aportar a la campaña de recolección de apoyos. Los montos dependerán del origen territorial de cada propuesta, es decir, si son del orden nacional, departamental, municipal o local.

En materia de créditos y recaudo de recursos para la campaña de recolección de apoyos, se establece que

Ninguna campaña [...] podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

- **Verificación y anulación de apoyos**

Le corresponde a la Registraduría del Estado Civil realizar la verificación de los apoyos. De acuerdo con la ley, se anularán los apoyos consignados en los formularios, en los siguientes casos:

- a) En caso de que una persona firme varias veces, solo se tendrá como válida la última firma. Todas las anteriores se anularán.
- b) Cuando no son legibles o identificables: fecha, nombre o número de cédula.
- c) Cuando la firma está acompañada de datos incompletos, errados o falsos.
- d) Cuando se comprueba que las firmas han sido realizadas por una misma persona (o misma mano).
- e) Cuando la firma no es manuscrita. Es decir, cuando se recurre a plantillas o firmas digitales, entre otras.

- **¿Cuánto tiempo tiene la Registraduría del Estado Civil para verificar los apoyos?**

La Registraduría del Estado Civil tiene un plazo máximo de 45 días calendario para verificar los apoyos que los ciudadanos dieron a la iniciativa. De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, el Consejo Nacional Electoral quedó facultado para establecer el procedimiento que debe seguir la Registraduría Nacional del Estado Civil para el proceso de verificación de los apoyos ciudadanos. Por tal motivo, el CNE emitió la Resolución 6245 de 2015 (“Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana”).

Con base en la Resolución 6245, se establece que tan pronto se reciban los apoyos ciudadanos el registrador correspondiente levantará un acta de tres ejemplares (una reposará en los archivos de la Registraduría correspondiente; otra se entregará al promotor o grupo de promotores; la otra se envía a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al día siguiente, junto con los apoyos, garantizando la cadena de custodia), firmada por él y los promotores, en la que se deje constancia de la cantidad de folios recibidos y un correo electrónico al que se notificará, comunicará o correrá el traslado de cualquier actuación relacionada con el proceso.

Corresponde, entonces, a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil realizar la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos, para lo cual ha de proceder a:

[...]

1. Radicar y anotar en el registro de mecanismos de participación ciudadana la presentación de los apoyos ciudadanos y los promotores de la iniciativa que los presentan.
2. Contabilizar y verificar los folios aportados, dejando constancia de ello.
3. Verificar que el encabezado de cada una de las hojas corresponda con la iniciativa de que se trate, excluyendo aquellas que no concuerden con esta última o han sido tachados o enmendados con el fin de modificarlos o alterarlos.
4. Verificar que las hojas o folios y los apoyos contenidos en ellos no correspondan a reproducciones fotostáticas, mecánicas o por cualquier otro medio.
5. Contabilizar el número de firmas presentadas.
6. Verificar que el nombre y el número de la cédula de ciudadanía consignado en cada uno de los apoyos ciudadanos tengan correspondencia entre sí.
7. Verificar que el ciudadano se encuentre inscrito en el censo electoral de la circunscripción donde se pretende realizar el respectivo mecanismo de participación ciudadana.
8. Anular los apoyos ciudadanos consignados en los formularios en los siguientes casos:

- a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente;
- b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables;
- c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;
- d) Firmas de la misma mano;
- e) Firma no manuscrita;
- f) No correspondencia entre el número de cédula y el nombre de quien suscribe el apoyo;
- g) Que quien suscribe el apoyo no haga parte del respectivo censo electoral.

9. Expedir informe técnico, apoyo por apoyo, explicando las razones de validez o exclusión de cada una de ellas, así como un resumen del total de apoyos válidos y anulados, causal por causal.

10. Del anterior informe se correrá traslado a los promotores del mecanismo a la dirección de correo electrónico proporcionada al momento de entregar los apoyos, y el mismo día, a la ciudadanía en general publicándolo en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

11. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío por correo electrónico y de la publicación en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se podrá controvertir por escrito el informe explicando los fundamentos técnicos de contradicción, las razones de validez o exclusión de cada uno de ellos. Vencido este término sin que se presente objeción alguna se entenderá que el informe es definitivo y se

comunicará inmediatamente al respectivo Registrador del Estado Civil, dejando constancia de ello.

12. En caso de existir contradicción al informe técnico, la Dirección de Censo Electoral las responderá en un término máximo de diez (10) calendario, siguientes al vencimiento del término para controvertir, expidiendo el informe técnico definitivo, en los términos del numeral 9, el cual será comunicado al Registrador del Estado Civil correspondiente, y a los promotores del mecanismo y a la ciudadanía como lo señala el numeral 10 del presente artículo.

En caso de que así lo requiera, la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá recurrir a estudios técnicos de grafología. De igual forma, con el fin de determinar que los ciudadanos que consignaron los apoyos se encuentran inscritos en el censo electoral de la circunscripción en la que se pretende adelantar la iniciativa, los funcionarios electorales deben consultar las bases de datos electorales, así como el Archivo Nacional de Identificación, ANI, para validar la correspondencia entre los nombres y los números de identificación. En algunos casos, la ley autoriza la técnica de muestreo, exceptuando cuando se busca resolver contradicciones a los informes técnicos.

De otra parte, con el fin de garantizar una mayor transparencia, el Consejo Nacional Electoral podrá comisionar a sus funcionarios, para que ejerzan inspección, vigilancia y control sobre el proceso de verificación que adelanta la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- **Respecto a la certificación**

Le corresponde al registrador del Estado Civil certificar el número total de respaldos consignados, el número de los válidos y nulos, y por ende, si se cumplen con los requisitos constitucionales y legales exigidos. Ahora bien, en aquellos casos en los que el número de apoyos es inferior al requerido, y el tiempo máximo de consecución no ha vencido, en el artículo 15 de la Ley 1757 se establece que “[...] podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación”.

La Ley 1757 establece que el registrador del Estado Civil no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos en aquellos casos en que los promotores no hayan entregado los estados contables dentro de los plazos establecidos o cuando en los estados contables se evidencia que se excedieron en los topes individuales permitidos y establecidos por el CNE.

- **¿Se puede desistir de continuar con la iniciativa?**

Sí. El Comité promotor podrá desistir de la propuesta, antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos ciudadanos. Para tal efecto, el desistimiento deberá ser presentado al registrador por escrito, indicando los motivos del

hecho. A esta solicitud, se deberán presentar todos los formularios que contienen los apoyos ciudadanos alcanzados hasta ese momento.

De acuerdo con la ley, en caso de desistimiento, un nuevo comité podría inscribirse e intentar, teniendo en cuenta los tiempos que restaban para que finalizara el proceso de recolección, obtener los apoyos ciudadanos necesarios. Para tal efecto,

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto, y continuar con el procedimiento respectivo. (Artículo 16, Ley 1757 de 2015)

Los documentos presentados, en los que se consignan los apoyos ciudadanos, serán conservados digitalmente por la Registraduría.

- **¿Cuáles son los temas sobre los cuales se pueden presentar propuestas de consulta popular?**

Las consultas populares solo podrán versar sobre aquellos temas relacionados con las materias que son de competencia de la corporación o la entidad territorial. Por tal motivo, no se pueden presentar propuestas de consultas populares en los siguientes temas:

- a. a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
 - b. b) Presupuestales, fiscales o tributarias;
 - c. c) Relaciones internacionales;
 - d. d) Concesión de amnistías o indultos;
 - e. e) Preservación y restablecimiento del orden público.
- **¿Cuál es el trámite ante las corporaciones públicas de la propuesta de consulta popular?**

Una vez expedida la certificación, resultado de la identificación de la validez de los apoyos ciudadanos, la Registraduría enviará a la entidad correspondiente el articulado, la exposición de motivos. La corporación correspondiente deberá divulgar en la publicación oficial: el nombre de la iniciativa, el de los promotores y voceros, el texto del articulado y la exposición de motivos.

- **¿Cuáles son los trámites que se deben surtir ante las corporaciones públicas en materia de consultas populares?**

Algunos mecanismos de participación ciudadana, como lo son la consulta popular, el referendo, la iniciativa legislativa y normativa y el plebiscito, deben surtir un proceso en las corporaciones públicas correspondientes al orden territorial en el que se presentan.

En el caso de las consultas populares, no podemos olvidar que, si los apoyos ciudadanos recolectados corresponden al 20% del censo electoral, el gobierno o la corporación pública de elección popular correspondiente “deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular, o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días”.

En caso de que los apoyos ciudadanos sean inferiores al 20%, pero cumplan con los porcentajes establecidos, el pronunciamiento acerca de la conveniencia de la consulta popular corresponde a las siguientes corporaciones públicas de elección popular:

TIPO DE CONSULTA	CORPORACIÓN QUE SE PRONUNCIA
Consulta popular nacional	Senado de la República
Consulta popular de iniciativa gubernamental	Asambleas Departamentales, Concejos o Juntas Administradoras Locales

En materia de revisión previa de constitucionalidad, la Ley 1757 de 2015 estableció que no se pueden proponer iniciativas que vayan en contra de la Constitución. La revisión de las consultas populares les corresponde a los tribunales de lo contencioso-administrativo. De igual forma, la Ley 1757 de 2015, artículo 21, establece que

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá

permitir un periodo de fijación en listas de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

3.2. Convocatoria de los mecanismos de participación ciudadana

Previo al inicio del trámite ante las corporaciones públicas de una convocatoria de participación ciudadana (en el ámbito departamental, distrital, municipal y local), se requiere que la convocatoria la hagan los gobernadores y alcaldes con la firma de los secretarios del despacho, para que los ciudadanos decidan sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o municipales. De igual forma, el 10% de los ciudadanos que conforman el censo electoral de la entidad territorial podrá solicitar que se consulten a los ciudadanos acerca de asuntos de interés de la comunidad.

Una vez la corporación pública correspondiente se pronuncie sobre la conveniencia del mecanismo, esta “[...] emitirá su concepto respecto de la convocatoria a consulta popular departamental, distrital, municipal o local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla”.

Pasados ocho (8) días a la notificación del pronunciamiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del registrador del Estado Civil frente al cumplimiento de los requisitos para la

revocatoria del mandato; del concepto de la corporación pública de elección popular para la consulta popular, la autoridad correspondiente fijará la fecha en que se realizará la votación, a saber:

Revocatoria de mandato: debe realizarse en un término no superior a dos meses, contados desde la certificación expedida por la Registraduría.

Consulta popular: debe realizarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública o del vencimiento del plazo indicado.

- **Campañas, financiación y votación de la consulta popular y de la revocatoria de mandato**

Una vez la autoridad competente promulga el decreto que convoca a las elecciones, se pueden desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención, desde la fecha establecida en la convocatoria hasta el día anterior a la votación. En caso de que el gobierno, los partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales determinen que van a participar del debate electoral del mecanismo de participación ciudadana, estos deberán notificar su decisión al Consejo Nacional Electoral en un plazo no superior a 15 días a partir de la fecha en que se publique el decreto de convocatoria.

La declaratoria de hacer campaña, les permite a los actores antes mencionados acceder a los medios de comunicación social del Estado para presentar sus planteamientos respecto a la convocatoria. No obstante, las campañas podrán promover sus posiciones en medios diferentes a los de comunicación social del Estado.

Le corresponde al Consejo Nacional Electoral fijar los montos máximos de dinero que se podrán utilizar en las campañas a favor, en contra o por la abstención, así como la máxima cuantía de los aportes de cada ciudadano u organización. De igual forma, le corresponde al CNE investigar las denuncias que se presenten por violación de los topes recién mencionados.

3.3. Desarrollo del proceso de votación y adopción de la decisión

La revocatoria de mandato y la consulta popular son mecanismos cuyo resultado se conoce después de la votación de aquellos ciudadanos aptos para hacerlo. La votación se realiza con base en una tarjeta electoral o en el mecanismo electrónico de votación, en la que se exprese claramente las opciones que tienen los electores frente a la pregunta que se les hace. Las consultas populares se expresan en forma de preguntas, que no de articulado, y son redactadas de forma clara, al punto que las opciones de respuesta sean: sí o no.

La suspensión del proceso electoral de un mecanismo de participación ciudadana se da cuando así lo establece el presidente de la República, mediante decreto, con la firma de todos los ministros. El cual deberá ser informado y explicado al Congreso durante los tres días siguientes a la expedición del decreto. Así mismo, el Gobierno deberá enviar el Decreto a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición; y esta a su vez cuenta con 20 días para determinar su constitucionalidad. En todo caso, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, artículo 41, para que la decisión sea obligatoria, se debe cumplir con los siguientes umbrales de aprobación:

[...]

c) En la Consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral;

[...]

e) En la Revocatoria del Mandato 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 cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato

del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

En aquellos casos en que se adopte una decisión en una consulta popular, se espera que el órgano correspondiente adopte las medidas para hacerla efectiva. Para tal efecto, la Ley establece que:

Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido, este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.

3.4. Procedimientos exclusivos a la revocatoria del mandato

El registrador del Estado Civil enviará la certificación al gobernador o al presidente, con el fin de que estos establezcan la fecha en la que se celebrará la votación para determinar si el alcalde o el gobernador fueron revocados de sus cargos. De igual forma, el registrador deberá coordinar la divulgación, promoción y realización de la convocatoria de la votación. Esto se realizará con el apoyo de las autoridades electorales del departamento o del municipio.

Después de las votaciones, y con los resultados de los escrutinios informados por la Registraduría correspondiente, el registrador Nacional del Estado Civil le comunica al gobernador (en el caso de revocatoria de alcalde) o al presidente de la República (en el caso de revocatoria de gobernador) los resultados de los escrutinios. Por tal motivo, tanto gobernador como presidente deberán remover del cargo al respectivo gobernador o alcalde, y designar un encargado. La revocatoria es de ejecución inmediata.

La escogencia del sucesor se realiza mediante un proceso electoral, en un plazo que se establezca en los dos meses siguientes a la fecha en la que el registrador certificó los resultados de la votación de la revocatoria.

Capítulo 4

**Análisis electoral de las revocatorias
de mandato y de las consultas populares
en Colombia, 1996-2017**

La revocatoria de mandato y la consulta popular se erigen en el entramado institucional colombiano como mecanismos que contribuyen al fortalecimiento de la democracia, toda vez que permiten que los ciudadanos puedan examinar las ejecutorias del gobierno de turno, y determinar si este continúa o no, a la vez que los convoca para que participen de algunas decisiones que podrían afectar su diario vivir. En ambos casos, la valoración de la continuidad o no de un gobierno o la toma de posición frente a un tema determinado está mediada por un proceso electoral, en el que hay un promotor, que hace campaña o que al menos impulsa una posición favorable, o no, respecto a un tema, y casi siempre hay una posición opositora. Es decir, tanto en la revocatoria como en la consulta popular los ciudadanos se enfrentan a un proceso electoral en el que hay una parte que busca mantener el *status quo*, y otra que propone modificarlo. Es decisión de los ciudadanos, entonces, si acuden a las urnas a apoyar una propuesta o para revocar a su alcalde o gobernador.

Ahora bien, como se relata en los anteriores capítulos, la puesta en marcha de estos mecanismos de participación ciudadana culmina cuando llega al proceso de votación,

independientemente del resultado. La posibilidad de participar en la toma de decisiones mediante estos mecanismos permite que la democracia colombiana se profundice. No obstante, el proceso de votación y sus resultados demuestran una más pronunciada distancia entre los ciudadanos y la clase política, pues cuando se trata de elecciones de revocatoria de mandato la mayoría de las veces ni siquiera se cumple con el umbral exigido de participación. Caso diferente ocurre cuando se trata de consultas populares, pues a estas tienden a asistir un número considerable de electores, que al menos cubren los umbrales exigidos. En suma, en las votaciones de las revocatorias de mandato la abstención es alta, mientras que en las consultas populares la participación tiende a ser mayor.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este acápite se realizará un análisis electoral tanto de las revocatorias de alcaldes y gobernadores como de las consultas populares. El análisis electoral dará cuenta de la relación que hay entre participación y abstención en cada proceso electoral, la relación entre participación electoral y umbral de participación y umbral decisorio.

4.1. Análisis electoral de las revocatorias de mandato

Entre 1996 y 2017 se han iniciado, convocado y votado 56 procesos de revocatoria de mandato en Colombia, es decir

que estos han terminado en procesos de votación, ya que otro tanto se ha quedado en el camino, bien sea porque se inscribieron, pero no presentaron firmas o porque las firmas presentadas no cumplieron con los umbrales establecidos (después del proceso de revisión que realiza la Registraduría Nacional del Estado Civil). Ninguno de los procesos de revocatoria de mandato ha prosperado, en el sentido de haber conducido a revocar a un mandatario departamental o municipal. Tan solo en dos ocasiones la movilidad electoral superó los umbrales requeridos; sin embargo, en ambos casos la votación fue favorable al mandatario de turno.

A continuación, se realizará un análisis relacionado con las dinámicas electorales y partidistas de los procesos de revocatoria de mandatos en Colombia, que terminaron en procesos de votación, no sin antes presentar algunas generalidades de este proceso en los 21 años que lleva de implementado.

4.1.1. Las revocatorias de alcaldes en el territorio

En 22 departamentos, de los 32 que integran a Colombia más el Distrito Capital, se han realizado votaciones con el fin de revocar el mandato de sus alcaldes. Los departamentos en los que más se recurrió al mecanismo de revocatoria de mandato son: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander y Magdalena. En 54 municipios se ha intentado revocar a sus alcaldes (en Polo Nuevo, Atlántico, y Remolino, Magdalena,

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

se han realizado dos ejercicios diferentes). A 2017, se puede determinar que respecto a los 1.122 municipios que tiene el país, se ha votado en solo el 4,8% de sus municipios.

Tabla 1. Revocatoria de mandato por departamentos y municipios

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Antioquia (8)	El Peñol
	Dabeiba
	Támesis
	Frontino
	Murindo
	Sonsón
	Angostura
	Bello
Atlántico (7)	Puerto Colombia
	Tubará
	Polonuevo
	Baranoa
	Polonuevo
	Usiacuri
	Ponedera
Bolívar (5)	Mahates
	Achi
	Rioviejo
	Regidor
	El Carmen de Bolívar

Análisis electoral de las revocatorias de mandato
y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Boyacá (3)	Iza
	Somondoco
	Samacá
Caldas (2)	Victoria
	Villamaría
Caquetá (2)	Curillo
	Florencia
Casanare (1)	Paz de Ariporo
Cauca (1)	Piamonte
Cesar (1)	El copey
Córdoba (3)	Montelíbano
	Puerto Libertador
	Montelíbano
Cundinamarca (1)	Girardot
Guaviare (1)	Miraflores
Huila (2)	Yaguará
	Campoalegre
Magdalena (4)	Pedraza
	Remolino
	Remolino
	Sitio Nuevo
Meta (1)	San Martín
Norte de Santander (1)	Ocaña
Putumayo (1)	Santiago

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Santander (4)	Charalá
	Molagavita
	Contratación
	Barrancabermeja
Sucre (3)	San Marcos
	Palmito
	San Benito Abad
Tolima (2)	Líbano
	Icononzo
Valle del Cauca (2)	Pradera
	Palmira
Vichada (1)	Puerto Carreño

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De acuerdo con la Misión de Observación Electoral (2012), entre 1996 y 2010 en Colombia se presentaron “98 iniciativas que no superaron la etapa de recolección de apoyos”, siendo Atlántico (15), Valle del Cauca (12), Antioquia (11), Cundinamarca, Bolívar y Caquetá (6), los departamentos con mayor número de iniciativas (aunque no conducentes a votación).

Desde 1996, los años en los que más revocatorias de mandato se han llevado a cabo fueron 2005 y 2017, 10 y 12 respectivamente. Tal vez, el incremento de elecciones para revocar a los alcaldes en 2017 se haya debido a los cambios introducidos por la Ley 1757 de 2015, la cual redujo osten-

siblemente los criterios y los umbrales para que estos prosperaran. No obstante, conviene llamar la atención acerca de lo poco que los ciudadanos recurren a este mecanismo. Sin embargo, hay que destacar que de acuerdo con los datos relacionados con la participación/abstención electoral, tanto en procesos de elección de alcaldes y de gobernadores, así como en procesos electorales atípicos, la abstención tiende a dominar a todos los procesos electorales. En el caso de las elecciones de revocatoria, como veremos a continuación, la abstención electoral tiende a incrementarse.

4.1.2. Elección de alcaldes. El paso previo a la revocatoria del mandato

Como ya se indicó, los candidatos a las alcaldías y gobernaciones en Colombia tienen que registrar sus programas de gobierno ante la autoridad electoral competente. Esto da vida a lo que se conoce como voto programático, pues se espera que los ciudadanos voten por un candidato, de un partido o movimiento político, que presentó ante los electores un programa de gobierno determinado.

Teniendo en cuenta lo anterior, los ciudadanos asisten a las urnas para escoger no solo al candidato de sus preferencias (sean estas personales o partidistas), sino también a aquel que le presentó el que a su juicio es el mejor programa de gobierno. Pese a lo anterior, cabe resaltar que los ciudadanos cada vez le restan importancia a la oferta programática

de un candidato, por lo que tiende a concentrarse en temas más relacionados con las características personales de este. Adicionalmente, los ciudadanos tienden a no confiar en los partidos políticos, razón por la cual los deslegitiman, y el resultado final es una baja participación electoral.

Al analizar los procesos electorales en los que se eligen a alcaldes y gobernadores, se evidencia una tendencia hacia una mayor participación con relación a las elecciones presidenciales o de congreso (en las que tiende a haber una mayor abstención). No obstante, las tasas de participación/abstención en las elecciones locales tienden a ser volátiles (Barrero et al., 2013), y en promedio están entre el 55 y el 60%. Tener mayores tasas de participación en elecciones locales posiblemente se deba a que en estas se eligen a los dignatarios locales, que además de establecer las políticas públicas que afectarán directamente a la vida de los ciudadanos, también manejarán la burocracia municipal o departamental, en un contexto en el que el Estado, en ambos niveles, representa uno de los principales empleadores. En estricto sentido, no hay una explicación teórica que dé cuenta de por qué hay una mayor participación en la escogencia de las autoridades locales que en las del orden nacional, sin embargo, los planteamientos antes expuestos podrían servir para iniciar investigaciones relacionadas con esta temática.

En cuanto a la participación electoral en la elección de los 56 alcaldes a los cuales se les intentó revocar el man-

dato, se identifica que el promedio de participación fue del 56,60%, y que esta fluctuó entre el 84,14% y el 16,61%. En el caso de El Peñol – Antioquia, se dio una participación atípica del 1,14% (es decir, una abstención del 98,86%). En este sentido, no hay evidencia que demuestre correlación entre la tasa de participación y la probabilidad de que se adelante un proceso revocatorio.

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

Tabla 2. Tasas de participación/abstención en la elección de alcaldes

DPTO.	MUNICIPIO	AÑOS	MANDATARIO	PARTIDO	CENSO ELECTORAL	TOTAL VOTOS VÁLIDOS	% PARTICIPACIÓN	% ABSTENCIÓN
Córdoba	Montelíbano	2000	Juan Carlos Marchena Otero	Partido Liberal Colombiano	22127	18618	84,14	15,85
Huila	Yaguará	2005	Luis Ernesto García Polanía	Partido Colombia Siempre	5140	3948	76,8	23,19
Sucre	San Benito Abad	2017	Agustín Francisco Villareal González	Partido Liberal Colombiano	18639	14171	76,02	23,97
Magdalena	Pedraza	1996	Misael Enrique Orozco	Partido Liberal Colombiano	7971	6059	76,01	23,98
Atlántico	Tubará	1996	Baldomero Barraza Molina	Partido Liberal Colombiano	4499	3409	75,77	24,22
Sucre	Palmito	2017	Alcides Pérez Barrios	Partido Conservador Colombiano	9850	7360	74,72	25,27
Santander	Molagavita	2005	Edinson Orlando Oviedo Caro	Partido Conservador Colombiano	4009	2979	74,3	25,69
Atlántico	Usiacuri	2013	William Bresneider Alvear	Partido Liberal Colombiano	7026	5184	73,78	26,21
Boyacá	Samacá	2010	Francisco José Grijalba Silva	Partido de la U	11021	8107	73,55	26,44
Atlántico	Polonuevo	2000	Sin datos	Sin datos	8052	5857	72,73	27,26
Magdalena	Remolino	2017	José de Jesús Nolasco	Opción Ciudadana	7095	5082	71,62	28,37
Boyacá	Somondoco	2009	Cristian Alberto Fernández Sánchez	Movimiento Alas - Equipo Colombia	2827	2018	71,38	28,61

Análisis electoral de las revocatorias de mandato
y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017

DPTO.	MUNICIPIO	AÑOS	MANDATARIO	PARTIDO	CENSO ELECTORAL	TOTAL VOTOS VÁLIDOS	% PARTICIPACIÓN	% ABSTENCIÓN
Atlántico	Polonuevo	2009	Darling Luz Cárdenas	Partido Polo Democrático Alternativo	10853	7455	68,69	31,3
Magdalena	Remolino	2014	Virgilio Antonio Torres Cuello	Partido de la U	6677	4415	66,12	33,87
Santander	Barrancabermeja	2017	Dario Echeverry Serrano	Partido Liberal Colombiano	169907	110605	65,09	34,9
Cesar	El Copey	2017	Jose Luis Nieves Pérez	Partido Liberal Colombiano	22473	14596	64,94	35,05
Atlántico	Baranoa	2005	Carlos Arturo Zambrano Palacio	Partido Polo Democrático Independiente	35157	22762	64,74	35,25
Santander	Contratación	2014	Ruben Acuña Galeano	Partido de la U	2770	1763	63,64	36,35
Bolívar	Mahates	1996	José Luis Simanca Pajaro	Partido Liberal Colombiano	11134	7072	63,51	36,48
Caldas	Victoria	1999	Hugo Valenzuela Pérez	Partido Liberal Colombiano	7657	4838	63,18	36,81
Meta	San Martín	2010	Dario Rey Rey	Partido de la U	13419	8427	62,79	37,2
Magdalena	Sitio Nuevo	2017	José Manuel Gómez Melendez	Partido de la U	18165	11309	62,25	37,74
Bolívar	El Carmen de Bolívar	2017	Rafael Gallo Paredes	Mais	54384	33222	61,08	38,91
Casanare	Paz de Ariporo	2014	Édgar Bejarano García	Partido Liberal Colombiano	21489	13046	60,71	39,28

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

DPTO.	MUNICIPIO	AÑOS	MANDATARIO	PARTIDO	CENSO ELECTORAL	TOTAL VOTOS VÁLIDOS	% PARTICIPACIÓN	% ABSTENCIÓN
Córdoba	Montelíbano	2009	Edinson Rangel Aguas	Partido Liberal Colombiano	50276	30478	60,62	39,37
Tolima	Icononzo	2017	Jorge Enrique García Manotas	Partido Alianza Social Independiente	8438	5115	60,61	39,38
Atlántico	Ponedera	2014	Hernando Julio Manotas Manotas	Partido Cambio Radical	17210	10309	59,9	40,09
Norte De Santander	Ocaña	2017	Miriam del Socorro Prado Carrascal	Partido Conservador Colombiano	76946	46044	59,83	40,16
Santander	Charala	2005	Pablo Antonio Méndez Sanabria	Partido Liberal Colombiano	8936	5321	59,54	40,45
Caldas	Villamaría	2017	Juan Alejandro Holguín Zuluaga	Partido de la U	37427	22272	59,5	40,49
Sucre	San Marcos	2013	Arnulfo Miguel Ortega	Cambio Radical	40272	23921	59,39	40,6
Huila	Campoalegre	2013	Neyla Triviño Rojas	Asi - Verde	23359	13741	58,82	41,17
Bolívar	Regidor	2009	Sandra María Urrego Ditta	Partido Liberal Colombiano	3354	1961	58,46	41,53
Cundinamarca	Girardot	2017	Cesar Fabián Villalba Acevedo	Partido Cambio Radical	83141	48125	57,88	42,11
Putumayo	Santiago	2013	Tito Ivan Barrera	Partido Conservador Colombiano	5602	3204	57,19	42,8
Bolívar	Rioviejo	2005	Humberto Campo Zayas	Partido Liberal Colombiano	6300	3544	56,25	43,74

Análisis electoral de las revocatorias de mandato y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017

DPTO.	MUNICIPIO	AÑOS	MANDATARIO	PARTIDO	CENSO ELECTORAL	TOTAL VOTOS VÁLIDOS	% PARTICIPACIÓN	% ABSTENCIÓN
Atlántico	Puerto Colombia	1996	Carlos Arturo de la Asún	Partido Liberal Colombiano	16996	9523	56,03	43,96
Valle	Pradera	2009	Cuido Germán Caicedo Morales	Partido de la U	34683	18902	54,49	45,5
Antioquia	Angostura	2013	Jose Miguel Vásquez Arango	Partido Verde	8438	4459	52,84	47,15
Caquetá	Florencia	2013	Maria Susana Portela Lozada	Partido de la U	106052	55920	52,72	47,27
Antioquia	Támesis	2005	Alonso Patiño	Movimiento Nacional	12868	6745	52,41	47,58
Cauca	Piamonte	2000		Sin datos	1248	647	51,84	48,15
Vichada	Puerto Carreño	2017	Marcos Péres Jiménez	Partido Centro Democrático	17942	9010	50,21	49,78
Córdoba	Puerto Libertador	2005	Julio César Sánchez Moreno	Partido Colombia Democrática	15648	7554	48,27	51,72
Valle	Palmita	2010	Raul Alfredo Arboleda Márquez	Partido de la U	213085	102421	48,06	51,93
Tolima	Líbano	2009	Humberto Santamaría Sánchez	Partido Liberal Colombiano	30044	13203	43,94	56,05
Caquetá	Curillo	2009	Esneider Mayorga Corrales	Partido Convergencia Ciudadana	7664	3321	43,33	56,66
Boyacá	Iza	1996	Bárbara Cerón de González	Partido Conservador Colombiano	1775	769	43,32	56,67

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑOS	MANDATARIO	PARTIDO	CENSO ELECTORAL	TOTAL VOTOS VÁLIDOS	% PARTICIPACIÓN	% ABSTENCIÓN
Antioquia	Frontino	2005	Luis Fernando Varela Cataño	Partido Liberal Colombiano	13266	5612	42,3	57,69
Antioquia	Sonsón	2009	Jesús Antonio Giraldo Bernal	Partido Conservador Colombiano	25223	10222	40,52	59,47
Bolívar	Achí	2013	Walter Salvador Villacob Hernández	Partido de la U	30984	9716	31,35	68,64
Antioquia	Bello	2014	Carlos Alirio Muñoz López	Partido Conservador Colombiano	297505	72073	24,22	75,77
Antioquia	Murindo	2005	Eliás Palacio Valencia	Partido Liberal Colombiano	1830	401	21,91	78,08
Antioquia	Dabeiba	1999	Delfín Antonio Varela Torres	Partido Liberal Colombiano	12533	2322	18,52	81,47
Guaviare	Miraflores	2005	William Chávez Montoya	Sin datos	4598	764	16,61	83,38
Antioquia	El Peñol	1999	Luz Marina Salazar Montes	Independiente	11292	129	1,14	98,85

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. MOE (2012).

De otra parte, desde que se iniciaron los procesos de revocatoria de alcaldes, el sistema de partidos colombiano se ha transformado tanto en lo nacional como en lo local. De los dos partidos tradicionales decimonónicos, Liberal y Conservador, entre 1990 y 2002, el sistema de partidos se amplió a más de un centenar de partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral. Muchos de estos, aparecieron, y desaparecieron, con relativa facilidad, dadas las reglas que permitían su creación, así como por las estrategias de la clase política, en particular de las que adelantaron algunos políticos regionales, para quienes crear un partido o un movimiento político significó tener acceso a recursos, a la vez que se garantizaban cierta autonomía respecto al poder central de los partidos.

Tras revisar el origen partidista de aquellos alcaldes a los cuales se les ha adelantado procesos de revocatoria, se encontró que los tres partidos y movimientos políticos a los que más se les ha intentado revocar el mandato fueron: Partido Liberal Colombiano (19 veces), Partido Social de Unidad Nacional (10 veces) y Partido Conservador Colombiano (7 veces).

Gráfica 1. Origen partidista de los alcaldes a los que se les adelantó el proceso de revocatoria de mandato



Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Finalmente, de los 56 casos de estudio se revisaron 35 casos correspondientes a los procesos electorales realizados en 2007, 2011 y 2015, y en los que se eligieron a igual número de alcaldes. De estos 35 casos se identificó que tan solo tres de los alcaldes electos obtuvieron más del 50% de los votos; en los 32 casos adicionales, los alcaldes obtuvieron entre el 49,80 y el 24,27% de los votos. Así mismo, se identificó que la diferencia entre el candidato ganador y el candidato que quedó de segundo, en 29 casos, fue inferior

a 10 puntos porcentuales, es decir, el ganador lo hizo por un número de votos no tan abultado. En siete (7) casos, el candidato ganador obtuvo votos por encima de la sumatoria de los candidatos que quedaron en segunda y tercera posición; es decir, que en 28 casos la sumatoria de los votos de las dos campañas que le seguían al ganador podrían sumar la votación para revocar al mandatario de turno, y por ende para ganar unas posibles nuevas elecciones.

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

Tabla 3. Porcentajes y diferencias porcentuales de las votaciones obtenidas por el ganador de las elecciones y los candidatos que quedaron de segundo y tercero en elecciones de alcaldía en 2007, 2011 y 2015

DPTO.	MUNICIPIO	FECHA DE ELECCIONES	AÑO DE LA REVOCATORIA	% VOTOS GANADOR	% VOTO CANDIDATO 2	% VOTO CANDIDATO 3	SUMATORIA	SUMATORIA % CANDIDATOS 2 Y 3 POSICIÓN	DIFERENCIA % ENTRE CANDIDATOS 1 Y 2	DIFERENCIA % ENTRE CANDIDATO 1 Y CANDIDATOS 2-3
Bolívar	El Carmen de Bolívar	2015	2017	30,48	29,29	28,5	88,27	57,79	1,19	-27,31
Valle	Pradera	2007	2009	32,89	30,67	26,99	90,55	57,66	2,21	-24,78
Tolima	Líbano	2007	2009	36,6	31,44	28,93	96,97	60,37	5,16	-23,77
Atlántico	Usiacurí	2011	2013	27,08	25,14	23,53	75,75	48,67	1,95	-21,59
Santander	Contratación	2011	2014	30,91	29,67	22,46	83,04	52,13	1,25	-21,21
Bolívar	Achi	2011	2013	39,41	36,43	23,5	99,34	59,93	2,97	-20,52
Cesar	El Copey	2015	2017	27,27	23,9	22,32	73,49	46,22	3,38	-18,94
Boyacá	Samacá	2007	2010	29,07	26,43	21,28	76,79	47,71	2,64	-18,64
Casanare	Paz de Ariporo	2011	2014	29,05	23,93	23,56	76,54	47,49	5,12	-18,44
Meta	San Martín	2007	2010	31,67	28,31	21,53	81,51	49,84	3,36	-18,17
Huila	Campo Alegre	2011	2013	39,04	33,45	23,43	95,93	56,89	5,59	-17,84
Vichada	Puerto Carreño	2015	2017	27,68	23,57	21,89	73,14	45,46	4,11	-17,78

Análisis electoral de las revocatorias de mandato y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017

DPTO.	MUNICIPIO	FECHA DE ELECCIONES	AÑO DE LA REVOCATORIA	% VOTOS GANADOR	% VOTO CANDIDATO 2	% VOTO CANDIDATO 3	SUMATORIA	SUMATORIA % CANDIDATOS 2 Y 3 POSICIÓN	DIFERENCIA % ENTRE CANDIDATOS 1 Y 2	DIFERENCIA % ENTRE CANDIDATO 1 Y CANDIDATOS 2-3
Putumayo	Santiago	2011	2013	30,09	24,81	22,07	76,97	46,88	5,27	-16,79
Antioquia	Sonsón	2007	2009	35,62	34,2	17,55	87,37	51,75	1,42	-16,13
Atlántico	Ponedera	2011	2014	28,07	24,55	19,34	71,97	43,89	3,52	-15,82
Cundinamarca	Girardot	2015	2017	29,56	24,41	20,52	74,49	44,93	5,15	-15,37
Sucre	San Marcos	2011	2013	27,09	24,22	17,85	69,16	42,07	2,87	-14,97
Atlántico	Polonuevo	2007	2009	39,5	35,79	17,73	93,02	53,52	3,72	-14,02
Norte de Santander	Ocaña	2015	2017	29,46	29,13	14,28	72,86	43,4	0,33	-13,95
Magdalena	Remolino	2015	2017	43,43	34,91	20,9	99,23	55,8	8,52	-12,38
Santander	Barrancabermeja	2015	2017	28,18	19,83	19,09	67,11	38,93	8,35	-10,74
Caquetá	Curillo	2007	2009	24,27	18,4	16,5	59,17	34,9	5,87	-10,63
Tolima	Icononzo	2015	2017	42,25	36,56	14,78	93,59	51,34	5,69	-9,09
Caquetá	Florencia	2011	2013	37,66	23,77	21,5	82,93	45,27	13,88	-7,62

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

DPTO.	MUNICIPIO	FECHA DE ELECCIONES	AÑO DE LA REVOCATORIA	% VOTOS GANADOR	% VOTO CANDIDATO 2	% VOTO CANDIDATO 3	SUMATORIA	SUMATORIA % CANDIDATOS 2 Y 3 POSICIÓN	DIFERENCIA % ENTRE CANDIDATOS 1 Y 2	DIFERENCIA % ENTRE CANDIDATO 1 Y CANDIDATOS 2-3
Boyacá	Somondoco	2007	2009	39,59	28,84	16,95	85,38	45,79	10,75	-6,19
Córdoba	Montelíbano	2007	2009	43,98	35,68	11,88	91,53	47,56	8,29	-3,58
Bolívar	Regidor	2007	2009	45,89	41,97	5	92,86	46,97	3,93	-1,07
Valle	Palmita	2007	2010	38,32	23,58	15,06	76,96	38,64	14,74	-0,32
Magdalena	Remolino	2011	2014	49,38	48	1,02	98,39	49,01	1,38	0,36
Sucre	San Benito abad	2015	2017	50,31	48,9	0,36	99,58	49,26	1,41	1,05
Sucre	Palmito	2015	2017	49,2	41,92	0,24	91,36	42,16	7,28	7,04
Caldas	Villamaría	2015	2017	39,35	25,5	4,9	69,75	30,4	13,86	8,96
Antioquia	Bello	2011	2014	49,8	40,41	0	90,21	40,41	9,38	9,38
Magdalena	Sitio Nuevo	2015	2017	56,95	40,54	0,87	98,36	41,41	16,41	15,55
Antioquia	Angostura	2011	2013	58,38	36,51	4,51	99,39	41,02	21,87	17,36

En conclusión, cuando el candidato ganador no lo hace con suficiencia respecto al segundo o frente al segundo sumado al tercero, es probable que ambos candidatos perdedores (el segundo y el tercero en obtención de votos) o sus grupos de apoyo electoral (simpatizantes, cuadros de campaña, entre otros) identifiquen incentivos para iniciar un proceso revocatorio, en parte porque los votos necesarios para ganar la alcaldía en una nueva elección estarían asegurados. Sin embargo, en un contexto de alta abstención electoral, como se demostrará en los siguientes apartados, las cuentas no siempre suman lo necesario ni siquiera para superar el umbral.

4.1.3. Resultados electorales de los procesos de revocatoria adelantados entre 1996 y 2017

De los 56 procesos electorales de revocatoria que se han realizado entre 1996 y 2017 ninguno ha conducido a una revocatoria de mandato, resultado de los umbrales requeridos para que la votación sea válida. Desde 1994 tenían que participar el 60% de los votos registrados el día en que se eligió el alcalde o el gobernador, y que de estos el 60% favoreciera a una u otra opción; en 2002 se modificaron los umbrales, y estableció que el número de sufragios debía ser del 55% de los votos válidos, y que la mitad más uno de los votos favoreciera a una u otra opción; finalmente, en 2015 se estableció que para que sea aprobada la revocatoria, deben participar al menos el 40% de la votación total válida

registrada el día en que se eligió al alcalde o al gobernador, y que de ese 40% la mitad más uno vote a favor o en contra de la revocatoria. Pese a que los umbrales se han modificado para “facilitar” la posibilidad de que los ciudadanos revoquen a sus mandatarios municipales o departamentales, hasta la fecha ninguno lo ha sido. En solo dos casos se superó el umbral requerido, aunque la votación favoreció a los intereses del alcalde a quien se pretendía revocar.

Con base en el anterior panorama, a continuación, se revisarán algunos aspectos relacionados con los procesos electorales de las revocatorias de mandato.

4.1.3.1. Participación/abstención en los procesos de revocatoria de mandato

Como se mencionó anteriormente, en solo dos casos los procesos de revocatoria han superado los umbrales establecidos. Murindó, Antioquia, y Miraflores, Guaviare, fueron los dos municipios en los que se superó el umbral. En el caso de Murindó, Antioquia (2005), de los 221 ciudadanos que debían participar para que se superara el umbral de participación, lo hicieron 868. Es decir, el 293,56% más de lo requerido. Sin embargo, en este caso ganó quienes apoyaron a la gestión del alcalde, pues el resultado de la votación fue: por el Sí, 27,65% (240 votos) y por el No, 68,31% (593 votos). En el caso de Miraflores, Guaviare (2005), ocurrió algo parecido a lo de Murindó. De los 420 ciudadanos que se requerían que asis-

tieran a las urnas, votaron 492 ciudadanos, es decir el 17,09% más de los requeridos. Al igual que en el anterior caso, aunque el umbral fue superado, la votación final favoreció al alcalde. De los 492 votos de la revocatoria, 144 votos (29,27%) fueron por el Sí, mientras que 322 votos (65,45%) fueron por el No.

De los otros 54 procesos se puede evidenciar que solo el de Ocaña, Norte de Santander (2017), casi supera el umbral, al obtener una votación del 94,23% de este. El resto de los casos respecto al cumplimiento del umbral fluctuó entre el 89,68% y el 0,99%.

Al revisar las votaciones de los 56 casos se identifica que, en 54 de estos, aunque no supera el umbral, el apoyo es favorable a la revocatoria del mandato, en porcentajes que van desde 96,66% al 77,27%. Los otros dos casos son los abordados anteriormente, Miraflores y Murindó. Los votos en blanco y los votos nulos tienden a no tener significancia, pues los votos en blanco fluctúan entre el 2,13% y el 0%; mientras que los votos nulos están entre el 3% y el 0%. En cambio, las tarjetas no marcadas en algunos casos tienen cierta relevancia, tal y como sucedió en: San Benito Abad, Sucre (9,20%); El Copey, Cesar (8,30%); Montelíbano, Cesar (5,78%). Al revisar el listado de municipios se observa que desde 2009, con especial énfasis en 2017, los ciudadanos tienden a asistir a las urnas para ingresar tarjetas no marcadas.

Tabla 4. Participación electoral en las revocatoria de mandato. 1996-2017

DPTO.	MUNICIPIO	AÑOS	TOTAL VOTOS UMbral PARA QUE PROCEDA LA VOTACION (60% - 55%)	TOTAL VOTOS DE LA REVOCATORIA	% RESPECTO AL UMbral	% ABSTENCIÓN	TOTAL PARA QUE PROSPERE	VOTOS POR EL SÍ	% SÍ	VOTOS POR EL NO	% NO	VOTOS BLANCOS	% VB	VOTOS NULOS	% VN	TABLETAS NO MARCADAS	%TNN
Boyacá	Iza	1996	457	235	51,4	48,6	274	218	92,77	11	4,68	5	2,13	1	0,43	0	0
Atlántico	Túbará	1996	2045	954	46,64	53,36	1227	914	95,81	13	1,36	0	0	0	0	0	0
Magdalena	Pedraza	1996	3635	1628	44,78	55,22	2181	1419	87,16	45	2,76	0	0	0	0	0	0
Bolívar	Mahates	1996	4243	1823	42,96	57,04	2546	1723	94,51	41	2,25	17	0,93	42	2,3	0	0
Atlántico	Puerto Colombia	1996	5714	2341	40,97	59,03	3428	2222	94,92	11	0,47	0	0	0	0	0	0
Antioquia	El Peñol	1999	77	59	76,23	23,77	46	51	86,44	6	10,17	0	0	0	0	0	0
Caldas	Victoria	1999	2903	869	29,94	70,06	1742	804	92,52	25	2,88	0	0	0	0	0	0
Antioquia	Dabeiba	1999	1393	410	29,43	70,57	836	376	91,71	11	2,68	0	0	0	0	0	0
Atlántico	Polonuevo	2000	3514	1530	43,54	56,46	2109	1429	93,4	65	4,25	0	0	0	0	0	0
Cauca	Piamonte	2000	388	151	38,9	61,1	233	132	87,42	11	7,28	0	0	0	0	0	0
Córdoba	Montelíbano	2000	11171	4304	38,53	61,47	6702	3993	92,77	95	2,21	0	0	0	0	0	0
Antioquia	Murindo	2005	221	868	393,56	-293,56	111	240	27,65	593	683,2	0	0	0	0	0	0
Guaviare	Miraflores	2005	420	492	117,09	-17,09	211	144	29,27	322	65,45	0	0	0	0	0	0
Córdoba	Puerto Libertador	2005	4155	3726	89,68	10,32	2078	3470	93,13	107	2,87	0	0	0	0	0	0
Bolívar	Rovitojo	2005	1949	1449	74,34	25,66	976	1369	94,48	22	1,52	0	0	0	0	0	0
Huila	Yaguará	2005	2171	1241	57,15	42,85	1087	1169	94,2	22	1,77	0	0	0	0	0	0
Antioquia	Támesis	2005	3710	1947	52,48	47,52	1856	1749	89,83	80	4,11	0	0	0	0	0	0
Santander	Melagavita	2005	1638	849	51,82	48,18	820	793	93,4	22	2,59	0	0	0	0	0	0
Antioquia	Frontino	2005	3087	1446	46,85	53,15	1544	1353	93,57	35	2,42	0	0	0	0	0	0
Santander	Charala	2005	2927	702	23,99	76,01	1464	672	95,73	17	2,42	0	0	0	0	0	0
Atlántico	Baranoa	2005	12519	1058	8,45	91,55	6261	946	89,41	70	6,62	0	0	0	0	0	0

Análisis electoral de las revocatorias de mandato
y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017

DPTO.	MUNICIPIO	AÑOS	TOTAL VOTOS LUMBRAL PARA QUE PROCEDA LA VOTACIÓN (60% - 55%)	TOTAL VOTOS DE LA REVOCATORIA	% RESPECTO AL LUMBRAL	% ABSTENCIÓN	TOTAL PARA QUE PROSPERE	VOTOS POR EL SÍ	% SÍ	VOTOS POR EL NO	% NO	VOTOS BLANCOS	% VB	VOTOS NULOS	% VN	TARJETAS NO MARCADAS	%TNM
Atlántico	Polonuevo	2009	4100	3609	88,02	11,98	2051	3188	88,33	171	4,74	60	1,66	85	2,36	105	2,91
Bolívar	Regidor	2009	1079	904	83,82	16,18	540	871	96,35	8	0,88	0	0	0	0	0	0
Caquetá	Cunillo	2009	1827	1283	70,24	29,76	914	1216	94,78	27	2,1	11	0,86	14	1,09	15	1,17
Córdoba	Montebello	2009	16763	10697	63,81	36,19	8382	9663	90,33	192	1,79	90	0,84	134	1,25	618	5,78
Valle	Pradera	2009	10396	5958	57,31	42,69	5199	5609	94,14	93	1,56	46	0,77	59	0,99	151	2,53
Antioquia	Sonsón	2009	5622	2205	39,22	60,78	2812	1979	89,75	125	5,67	41	1,86	42	1,9	28	1,27
Boyacá	Somondoco	2009	1110	320	28,83	71,17	556	306	95,63	5	1,56	1	0,31	4	1,25	4	1,25
Boyacá	Libano	2009	7262	1020	14,05	85,95	3632	877	85,98	71	6,96	17	1,67	20	1,96	35	3,43
Valle	Palmira	2010	56332	15982	28,37	71,63	28167	13605	85,13	2000	12,51	251	1,57	73	0,46	32	0,2
Meta	San Martín	2010	4635	1226	26,45	73,55	2318	1150	93,8	54	4,4	0	0	0	0	0	0
Boyacá	Samaquí	2010	4459	44	0,99	99,01	2230	34	77,27	9	20,45	0	0	0	0	1	2,27
Putumayo	Santiago	2013	1762	1128	64,01	35,99	882	1073	95,12	19	1,68	14	1,24	5	0,44	17	1,51
Sucre	San Marcos	2013	13157	8211	62,41	37,59	6579	7769	94,62	152	1,85	0	0	220	2,68	70	0,85
Huila	Campoalegre	2013	7558	3807	50,37	49,63	3780	3680	96,66	84	2,21	0	0	27	0,71	16	0,42
Antioquia	Angostura	2013	2452	968	39,47	60,53	1227	899	92,87	18	1,86	5	0,52	15	1,55	31	3,2
Caquetá	Florencia	2013	30756	11330	36,84	63,16	15379	10492	92,6	513	4,53	203	1,79	62	0,55	60	0,53
Bolívar	Achi	2013	5344	1779	33,29	66,71	2673	1685	94,72	32	1,8	0	0	21	1,18	41	2,3
Atlántico	Usiacuri	2013	2851	568	19,92	80,08	1427	509	89,61	45	7,92	0	0	7	1,23	7	1,23
Santander	Contratación	2014	970	507	52,29	47,71	486	478	94,28	11	2,17	0	0	8	1,58	10	1,97

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

DPTO.	MUNICIPIO	AÑOS	TOTAL VOTOS LUMBRAL PARA QUE PROCEDA LA VOTACION REVOCATORIA (60% - 55%)	TOTAL VOTOS DE LA REVOCATORIA	% RESPECTO AL LUMBRAL	% ABSTENCIÓN	TOTAL PARA QUE PROSPERE	VOTOS POR EL SI	% SI	VOTOS POR EL NO	% NO	VOTOS BLANCOS	% VB	VOTOS NULOS	% VN	TARJETAS NO MARCADAS	%TMM
Antioquia	Bello	2014	39640	12459	31,43	68,57	19821	11255	90,34	1063	8,53	0	0	72	0,58	69	0,55
Atlántico	Ponedera	2014	5670	1701	30	70	2836	1621	95,3	42	2,47	0	0	9	0,53	29	1,7
Magdalena	Remolino	2014	2428	668	27,51	72,49	1215	632	94,61	10	1,5	0	0	12	1,8	14	2,1
Casanare	Paz de Ariporo	2014	7175	343	4,78	95,22	3589	280	81,63	56	16,33	0	0	2	0,58	5	1,46
Norte de Santander	Ocaña	2017	18418	17354	94,23	5,77	9210	16432	94,69	360	2,07	0	0	89	0,51	473	2,73
Sucre	San Benito Abad	2017	5668	4913	86,67	13,33	2835	4293	87,38	107	2,18	0	0	61	1,24	452	9,2
Magdalena	Remolino	2017	2033	1645	80,92	19,08	1017	1541	93,68	41	2,49	0	0	25	1,52	38	2,31
Cesar	El Copey	2017	5838	3821	65,45	34,55	2920	3383	88,54	72	1,88	0	0	49	1,28	317	8,3
Magdalena	Sito Nuevo	2017	4524	2659	58,78	41,22	2263	2340	88	139	5,23	0	0	79	2,97	101	3,8
Sucre	Palmito	2017	2944	1586	53,87	46,13	1473	1493	94,14	48	3,03	0	0	16	1,01	29	1,83
Vichada	Puerto Carreño	2017	3604	1906	52,89	47,11	1803	1690	88,67	115	6,03	0	0	45	2,36	56	2,94
Cundinamarca	Girardot	2017	19250	9064	47,09	52,91	9626	8574	94,59	400	4,41	0	0	54	0,6	36	0,4
Bolívar	El Carmen de Bolívar	2017	13289	6197	46,63	53,37	6645	5549	89,54	337	5,44	0	0	128	2,07	183	2,95
Caldas	Villamaría	2017	8909	3726	41,82	58,18	4455	3334	89,48	200	5,37	0	0	21	0,56	171	4,59
Tolima	Icononzo	2017	2046	801	39,15	60,85	1024	757	94,51	24	3	0	0	3	0,37	17	2,12
Santander	Barrancabermeja	2017	44242	16902	38,2	61,8	22122	15347	90,8	1313	7,77	0	0	173	1,02	69	0,41

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e información de la Misión de Observación Electoral (2012).

4.2. Consultas populares

La consulta popular es un mecanismo de participación consagrado en la Constitución, y reglamentado por la Ley 1757 de 2015 (previamente por la Ley 134 de 1994), cuyo origen puede ser: popular o gubernamental. En ambos casos, se trata de un ejercicio político de participación, por medio del cual se le pregunta a la ciudadanía por asuntos que le competen, de acuerdo con la circunscripción en la que se pregunta, sea esta nacional, departamental o municipal.

Este mecanismo fue relevante en 2017, toda vez que se intentó recurrir a este, con el fin de que los ciudadanos de diversos municipios respondieran si querían que en sus territorios se desarrollaran proyectos mineros, que a juicio de ellos podrían tener repercusiones directas en el medio ambiente y afectar directamente su biodiversidad, y por ende la sostenibilidad del municipio. Esto en un contexto en el que el Gobierno Nacional le había apostado al renglón mineroenergético como uno de los llamados “bagones” que iban a jalar la economía colombiana. El caso de las consultas para analizar la posibilidad de emprender actividades mineras en algunos municipios generó un choque entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional, el cual fue tramitado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya que el Ministerio de Hacienda notificó a la Registraduría respecto a que no iba a dar recursos para que se adelanten los procesos electorales de las consultas populares, y propuso que este tema lo

financiaran los entes territoriales. Reseña *El Espectador*¹ (20 de mayo de 2018), que el Ministerio de Hacienda le respondió a la Asociación Colombiana de Minería que “si el decreto de convocatoria para un comicio proviene de una entidad territorial, será responsabilidad de los alcaldes [...] la consecución de los recursos para garantizar esa jornada electoral”. De otra parte, la discusión constitucional y jurídica acerca de la posibilidad de utilizar las consultas populares para evitar actividades minero-energéticas aún no se ha zanjado. En la actualidad la Corte Constitucional se encuentra revisando una tutela interpuesta por la empresa Mansarovar².

De acuerdo con el Consejo de Estado,

En las consultas populares que se lleven a cabo en las materias analizadas, deberán cumplir con el trámite de concertación previa en aplicación de las normas constitucionales analizadas permitiendo el ejercicio —en el marco de las competencias funcionales— de las entidades del nivel central, pues toda actuación que omita tales parámetros resulta abiertamente contraria a las reglas constitucionales que regulan las competencias.

Es decir, el Consejo de Estado planteó la importancia de que el Gobierno Nacional fuera tenido en cuenta en la toma

1 Tomado de: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/freno-financiero-las-consultas-populares-articulo-789571> Consultado el 20 de junio de 2018.

2 Tomado de: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-estudia-el-futuro-de-las-consultas-populares-en-colombia-204204> Consultado el 20 de junio de 2018.

de decisiones. No en vano hay que tener en cuenta que la Ley 1757 de 2015 establece en el artículo 18 que “solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.” De igual forma, en el artículo 18 se excluyen iniciativas de consulta popular sobre las siguientes materias:

- a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- b) Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c) Relaciones internacionales;
- d) Concesión de amnistías o indultos;
- e) Preservación y restablecimiento del orden público.

Ante este panorama, a continuación se presentará un análisis electoral de las consultas populares que se han realizado en el país desde 1996.

4.2.1. Las consultas populares en los territorios y las principales temáticas

Entre 1995 y 2017, en poco más de la mitad de los departamentos de Colombia se han realizado 44 consultas populares. Para ser exactos, las consultas populares se han llevado a cabo en 17 de los 32 departamentos y en el Distrito Capital. Los departamentos en los que más se han hecho consultas son: Bolívar (5), Antioquia (4), La Guajira (4) y Cundinamarca (4).

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

Tabla 5. Consultas populares discriminadas
por departamento y municipios

DPTO.	FECHA	MUNICIPIO
Antioquia	22/07/01	Sopetrán
	2/09/01	Yarumal
	5/05/07	Caicedo
	10/07/16	Envigado
Atlántico	27/08/96	Malambo y Soledad
	26/07/98	Galapa
Bogotá	29/10/00	Bogotá
	29/10/00	Bogotá
Bolívar	29/11/98	Cartagena, Arjona Clemencia, Mahates, María La Baja, San Estanislao, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco y Villanueva
	16/09/01	Sector Residencial del Barrio San José de Los Campanos - Turbaco
	15/06/03	Corregimiento de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco - Pinillos
	23/01/11	Corregimiento de El Varal, Papayal y Playitas-San Martín de Loba; Buenos Aires - El Peñón; El Piñal - Regidor
	27/02/11	Corregimientos de San Pablo y Mampuján con las veredas de Munguía, Yucalito, Majanguez, La Pista, Nueva Jerusalén, El Limón, El Sena - María La Baja. Las veredas de Bonanza, Bella Vista, Manguito Oeste - Arjona. Las veredas de El Vizo, Raicero, Pava, Cativa, La Bonga, Paraíso, El Manguito El Desengaño - Mahates
Boyacá	15/12/96	Duitama
	15/12/96	Duitama
	11/01/09	Ramiriquí
Casanare	15/12/13	Tauramena

Análisis electoral de las revocatorias de mandato
y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017

DPTO.	FECHA	MUNICIPIO
Cauca	20/10/96	Inspección de Policía Zanjón Rico - Puerto Tejada
	18/07/99	Bolívar
Cesar	27/08/95	Aguachica
	8/03/98	Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manauré, Balcón del Cesar y San Diego
	29/02/00	Corregimiento de San Bernardo - Tamalameque
Cundinamarca	26/05/06	Nemocón
	26/05/06	Nemocón
	26/02/17	Cabrera
	9/07/17	Arbeláez
Huila	11/07/99	Guadalupe
La Guajira	19/12/99	Fonseca
	19/12/99	San Juan del Cesar
	19/12/99	Villanueva
	29/07/01	Veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve San Juan del Cesar
Magdalena	27/08/95	Santa Marta
	29/10/95	Santa Marta
Meta	4/06/17	Cumaral
Quindío	2/03/97	Córdoba
	9/07/17	Pijao
Risaralda	31/10/99	Balboa
Santander	17/09/17	Jesús María
	1/10/17	Sucre
Sucre	7/09/97	Corregimiento El Roble - Corozal
	18/07/99	Tolú

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

DPTO.	FECHA	MUNICIPIO
Tolima	29/07/01	Piedras
	26/03/17	Cajamarca
Tolima y Cundinamarca	23/11/14	Carmen de Apicalá, Coello, Flandes y Suárez Cundinamarca, Girardot, Guataquí, Nariño y Tocaima

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

Ahora bien, en materia de ejes temáticos, como recién se mencionó arriba, así como la Ley 1757 de 2015 excluyó a algunas materias que puedan ser susceptibles de consultas populares, en la Constitución Política se establecieron aquellas materias en las que debe mediar la consulta popular, a saber: para la **creación de nuevos departamentos**, uno de los requisitos es realizar una consulta popular (artículo 297); para la **creación de áreas metropolitanas**, también se deben hacer consultas populares (artículo 319; Ley 1625 de 2013); para el **ingreso de un municipio a una provincia**, debe realizarse una consulta en los municipios que ya la integran (artículo 321); para **modificar los límites intermunicipales** (artículo 13 de la Ley 136 de 1994); para la **creación de nuevos municipios** (artículo 11 de la Ley 1551 de 2012).

Teniendo en cuenta que los temas respecto a los cuales se pueden hacer consultas, bien sea por las restricciones (Ley 1757 de 2015) y/o las exigencias (Constitución Política), los ejes temáticos sobre los cuales han versado las consultas

populares en Colombia, se pueden identificar 10 temáticas (paz, medio ambiente, límites intermunicipales, infraestructura municipal, servicios públicos, creación de municipio, ingreso a área metropolitana, vida diaria, movilidad, exploración/explotación mineroenergética).

Tras revisar las 44 consultas populares que se han realizado entre 1995 y 2017, se identifica:

- El principal eje temático han sido las consultas en las que se busca identificar si los ciudadanos aprueban o no que se desarrollen *exploración* y/o *explotación* de recursos mineroenergéticos. En este caso se evidencian nueve (9) consultas, empezando en 2013, e incrementándose en 2017. De las nueve consultas populares adelantadas, todas sobrepasaron el umbral de la tercera parte del censo electoral. Es decir, fueron procedentes. Tan solo en un caso, Piedras – Tolima, los ciudadanos aprobaron la posibilidad de que adelanten exploración y explotación aurífera. En los otros ocho casos, la ciudadanía se manifestó en contra de este tipo de exploraciones, a tal punto que quienes votaron por el No, lo hicieron en una proporción que está entre el 96% y el 98,21%. En promedio, respecto al censo electoral, en estas consultas participaron el 47,02%.

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

Tabla 6. Consultas populares relacionadas con preguntas acerca de explotación y/o explotación de recursos mineroenergéticos

FECHA	PREGUNTA	EJE TEMÁTICO	DIPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
29/07/01	de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de explotación, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio de dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el	Explotación/Explotación minero energética	Tolima	Piedras	5.105	1.702	-1.305	3.007	58,9	2.098	41,1	2.971	98,8	24	0,8
15/12/13	actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guatal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Agumaco, Zambo, Oso, y Juaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?	Explotación/Explotación minero energética	Casare	Tauramena	13.372	4.457	-155	4.612	34,49	8.760	65,51	151	3,27	4.428	96,01
26/02/17	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cabrera - Cundinamarca, como zona de Reserva Campesina se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo el agua y la vocación agropecuaria del municipio?	Explotación/Explotación minero energética	Cundinamarca	Cabrera	3.461	1.154	-352	1.506	43,51	1.955	56,49	23	1,53	1.465	97,28

Análisis electoral de las revocatorias de mandato y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017

FECHA	PREGUNTA	TEMA	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SI	%	NO	%
26/03/17	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?	Exploración/Explotación minero energética	Tolima	Cajamarca	16.312	5.437	-859	6.296	38,6	10.016	61,4	76	1,21	6.165	97,92
4/06/17	¿Está usted de acuerdo ciudadano cumareño que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaral (Meta) se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos?	Exploración/Explotación minero energética	Meta	Cumaral	15.782	5.261	-2.442	7.703	48,81	8.079	51,19	194	2,52	7.475	97,04
9/07/17	¿Está de acuerdo, sí o no con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?	Exploración/Explotación minero energética	Quindío	Pijao	6.073	2.024	-649	2.673	44,01	3.400	55,99	26	0,97	2.613	97,76
9/07/17	¿Está usted de acuerdo sí o no con que en el municipio de Arbeláez Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?	Exploración/Explotación minero energética	Cundinamarca	Arbeláez	8.872	2.957	-1.419	4.376	49,32	4.496	50,68	38	0,87	4.312	98,54
17/09/17	¿Está usted de acuerdo sí o no con que en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	Exploración/Explotación minero energética	Santander	Jesús María	3.259	1.086	-642	1.728	53,02	1.531	46,98	22	1,27	1.677	97,05
1/10/17	¿Está usted de acuerdo Sí o No que en la jurisdicción del municipio de Sucre, Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera: Sí...No...?	Exploración/Explotación minero energética	Santander	Sucre	5.853	1.951	-1.120	3.071	52,47	2.782	47,53	33	1,07	3.016	98,21

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

El siguiente tema por el que más se ha utilizado la consulta popular consiste en establecer los límites intermunicipales (siete consultas). En este caso, la Ley 136 de 1994 estableció en su artículo 14, que

Cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos o por presentar problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales, las Asambleas Departamentales por medio de ordenanza, podrán modificar o precisar los respectivos límites intermunicipales para lo cual deberán cumplirse los requisitos y condiciones siguientes:

1. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de *consulta popular*, la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.
2. Si no existiere ya una *consulta popular* el Gobernador del Departamento deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.

[...]

En ese sentido, han sido siete las veces en las que se le ha preguntado a los ciudadanos por los límites intermunicipales. De estos siete (7) casos, en seis (6) se superó el

umbral de la tercera parte del censo electoral, con excepción de Malambo y Soledad en 1996. De los seis (6) casos que superaron el umbral, en cinco (5) de estos los ciudadanos apoyaron la modificación de los límites. En el caso de la anexión territorial al municipio de Hatillos de Loba – Bolívar, los ciudadanos votaron en contra.

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

Tabla 7. Consultas populares relacionadas con preguntas acerca de límites intermunicipales

FECHA	PREGUNTA	EJEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
27/08/96	¿Desean pertenecer al municipio de Malambo o Soledad? ¿Quiéren los ciudadanos residentes en las localidades de Zanjón Rico y Cañas México, que la Asamblea Departamental del Cauca determine que la línea limítrofe entre los municipios de Puerto Tejada y Miranda sea la que se señale a continuación, para que se precise que se encuentran en el territorio del municipio de Puerto Tejada?	Límites intermunicipales	Atlántico	Malambo y Soledad	26.449	8.816	8.218	598	2,26	25.851	97,74	566	94,65	4	0,67
20/10/96	¿Quiéren los ciudadanos residentes en El Paraíso y Sucre hacer parte del Municipio de Sucre?	Límites intermunicipales	Cauca	(Inspección de Policía Zanjón Rico - Puerto Tejada)	265	88	-19	107	40,38	158	59,62	71	66,36	28	26,17
18/07/99	¿Como miembro de la comunidad, está usted de acuerdo a que el territorio del corregimiento de San Bernardo, sea segregado del municipio de Tamalameque y se anexe al municipio de Pelaya?	Límites intermunicipales	Cauca	Bolívar	1.476	492	-499	991	67,14	485	32,86	979	98,79	5	0,5
29/02/00	¿Desee usted que las Veredas Farías, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve hoy pertenecientes al municipio de San Juan del Cesar en el departamento de La Guajira, se anexasen o pasen a pertenecer al municipio de El Molino?	Límites intermunicipales	Cesar	(Corregimiento de San Bernardo - Tamalameque)	596	199	-126	325	54,53	271	45,47	310	95,38	9	2,77
29/07/01	¿Desee usted que el Sector Residencial del Barrio San José de Los Campanos pertenezca al Distrito de Cartagena de Indias?	Límites intermunicipales	Bolívar	(Veredas Farías, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve hoy pertenecientes al municipio de San Juan del Cesar en el departamento de La Guajira, se anexasen o pasen a pertenecer al municipio de El Molino?)	563	188	-153	341	60,57	222	39,43	340	99,71	1	0,29
16/09/01	¿Desee usted que los corregimientos de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco Conchitas, pertenecientes al municipio de Pífillos sean anexados territorialmente al municipio de Hatillo de Toba?	Límites intermunicipales	Bolívar	(Sector Residencial del Barrio San José de Los Campanos - Turbaco)	2.838	946	-1.331	2.277	80,23	561	19,77	2.232	98,02	22	0,97
15/06/03		Límites intermunicipales	Bolívar	(Corregimiento de Buenos Aires y San Francisco - Pífillos)	921	307	-221	528	57,33	393	42,67	171	32,39	349	66,1

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

- En la primera década del noventa, en seis (6) municipios se les preguntó a sus ciudadanos por temas relacionados con la convivencia pacífica, o con la posibilidad de que dichos municipios fueran modelos de paz. Este tipo de ejercicios se dio en un contexto en el que algunos mandatarios buscaron que los actores del conflicto armado colombiano, no involucraran a la población civil.

De los seis (6) municipios en los que se realizaron las consultas populares, en solo dos (2) de ellos se superó el umbral de la tercera parte del censo electoral (Fonseca – La Guajira, y Caicedo – Antioquia). En los otros cuatro (4) municipios, la votación no solo no alcanzó para superar el umbral, sino que tendió a estar muy por debajo de este. Pese a lo anterior, vale la pena resaltar que en estos cuatro casos el porcentaje de votos a favor de la pregunta fue superior a la mitad más uno.

En los casos de Fonseca – La Guajira, y de Caicedo – Antioquia, se observó que el 99% de los electores estuvieron a favor de promover a sus municipios como modelo de convivencia pacífica, o como municipio no violento, respectivamente.

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

Tabla 8. Consultas populares relacionadas con preguntas acerca de temas relacionados con la paz

FECHA	PREGUNTA	BJE TEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
27/08/95	¿Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz?	Paz	Cesar	Aguachica	33.075	11.025	455	10.570	31,96	22.505	68,04	10.460	98,96	42	0,4
27/08/95	¿Desea usted que el distrito de Santa María se convierta en modelo nacional de paz?	PAZ	Magdalena	Santa María	174.169	58.056	31.126	26.930	15,46	121.239	84,54	19.201	71,3	875	3,25
19/12/99	¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra, y está de acuerdo en hacer de Fonseca un modelo de convivencia pacífica?	Paz	La Guajira	Fonseca	14.554	4.851	453	5.304	36,44	9.250	63,56	5.262	99,21	19	0,36
19/12/99	¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra, y está de acuerdo en hacer de San Juan del Cesar un modelo de convivencia pacífica?	Paz	La Guajira	San Juan del Cesar	18.985	6.328	4.127	2.201	11,59	16.784	88,41	2.169	98,55	14	0,64
19/12/99	¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra, y está de acuerdo en hacer de Villanueva un modelo de convivencia pacífica?	Paz	La Guajira	Villanueva	11.357	3.786	286	3.500	30,82	7.857	69,18	3.399	97,11	17	0,49
5/05/07	¿Está de acuerdo o no con que Caicedo sea un municipio no violento?	Paz	Antioquia	Caicedo	4.912	1.637	-2.189	3826	77,89		22,11	3803	99,4	13	0,34

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

- De acuerdo con la Ley 1625 de 2013 (la cual derogó a la Ley 128 de 1994), las áreas metropolitanas son “entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.”

La Ley 1625 de 2013 también estableció la forma en que se podrían constituir las áreas municipales. En efecto, no solo la ley en mención establece los tiempos necesarios, sino las mayorías requeridas, a saber:

[...] c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la *consulta popular*;

d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, ni superior a cinco (5) meses a

partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a *consulta popular* a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;

e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a *consulta popular* cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes;

f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría Primera del municipio núcleo, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario;

[...]

Conforme lo establecido por la Ley 128 de 1994 se desarrollaron cuatro (4) de los seis (6) casos. Los otros dos se llevaron acabo con base en la Ley 1625 de 2013. Del total de casos, la mitad, es decir, tres, pasaron el umbral de la tercera parte del censo electoral. Esto implicó que los ciudadanos aprobaron la creación de tres áreas metropolitanas: Valledupar, Barranquilla y Centro Occidente. Las otras áreas metropolitanas no obtuvieron los votos requeridos.

Tabla 9. Consultas populares relacionadas
con preguntas acerca áreas metropolitanas

FECHA	PREGUNTA	EJEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
8/03/98	Consulta del Área Metropolitana de Valledupar	Área metropolitana	Cesar	(Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manauré, Balcón del Cesar y San Diego)	210.054	70.018	-23.339	93.357	44,44	114.697	55,56	67.649	72,46	5.429	5,82
26/07/98	Consulta del Área Metropolitana de Barranquilla	Área metropolitana	Atlántico	Galapa	16.875	5.625	-594	6.219	36,85	10.656	63,15	6.056	97,38	91	1,46
29/11/98	Consulta del Área Metropolitana de Cartagena	Área metropolitana	Bolívar	(Cartagena, Arjona Clemencia, Mahales, María La Baja, San Estanislao, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco y Villanueva)	542.246	180.749	148.954	31.795	5,86	510.451	94,14	21.157	66,54	7.368	23,17
31/10/99	Consulta del Área Metropolitana Centro Occidente	Área metropolitana	Risaralda	Balboa	4.872	1.624	-343	1.967	40,37	2.905	59,63	688	34,98	1.253	63,7
23/11/14	Consulta del Área Metropolitana del Sol	Área metropolitana	Tolima y Cundinamarca	(Carmen de Apicalá, Coello, Flandes y Suárez) Cundinamarca (Girardot, Guataquí, Nariño y Tocaima)	80.340	26.780	6.393	20.387	25,38	59.953	74,62	17.826	87,44	1.980	9,71
10/07/16	Consulta del Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Área metropolitana	Antioquia	Envigado	230.813	76.938	36.543	40.395	17,5	190.418	82,5	24.507	60,67	15.364	38,03

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

- En cuatro ocasiones los ciudadanos de igual número de municipios acudieron a las urnas para decidir si se creaba un nuevo municipio. En los cuatro casos, las reglas que se utilizaron para las consultas populares fueron las establecidas por la Ley 136 de 1994, ya que ningún proceso se ha adelantado con base en la reformas introducidas con la Ley 1551 de 2012.

En todos los casos se obtuvo el umbral de la tercera parte del censo electoral, y la votación a favor de la creación del nuevo municipio fluctuó entre el 93,77% y el 97,41%. Es decir, que los ciudadanos consultados apoyaron la creación del nuevo municipio.

Tabla 10. Consultas populares relacionadas con preguntas acerca de la creación de nuevos municipios

FECHA	PREGUNTA	EJE TEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
7/09/97	¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de El Roble?	Creación de municipio	Sucre	(Corregimiento El Roble - Corozal)	1.650	550	-750	1.300	78,79	350	21,21	1.219	93,77	32	2,46
18/07/99	¿Esta usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de Coveñas?	Creación de municipio	Sucre	Tolú	3.226	1.075	-852	1.927	59,73	1.299	40,27	1.877	97,41	29	1,5
23/01/11	¿Desea usted que se cree el municipio de Brazuleo de Payal?	Creación de municipio	Bolívar	(Corregimiento de El Varal, Papayal y Playitas- San Martinde Loba; Buenos Aires - El Peñón; El Piñal - Regidor)	2.384	795	-222	1.017	42,66	1.367	57,34	996	97,94	13	1,28
27/02/11	¿Desea usted que se cree el municipio de San Pablo Norte?	Creación de municipio	Bolívar	(Corregimientos de San Pablo y Manpuján con las veredas de Munguía, Yucalito, Mejanguez, La Písta, Nueva Jerusalén, El Limón, El Sena - María La Baja, Las veredas de Bonanza, Bella Vista, Manguito Oeste - Arjona. Las veredas de El Vizo, Raicero, Pava, Calivo, La Bonga, Paraíso, El Manguito El Desengañato - Mahates)	4.517	1.506	-374	1.880	41,62	2.637	58,38	1.822	96,91	33	1,76

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

- En cuatro casos se les preguntó a los ciudadanos por temas relacionados con servicios públicos, en particular con aquellos relacionados con rellenos sanitarios y manejos de residuos. De estos casos, en tres se cumplió con el umbral de la tercera parte del censo electoral. En el caso de Córdoba – Quindío el umbral no fue superado. De los tres casos en los que se superó el umbral, en dos la votación fue mayoritariamente en contra. En el caso de Nemocón y de Sopetrán, sus ciudadanos se negaron a que en su municipio se estableciera un relleno sanitario regional o un espacio para disposición final de residuos sólidos.

Tabla 11. Consultas populares relacionadas con preguntas acerca de temas relacionados con servicios públicos y rellenos sanitarios

FECHA	PREGUNTA	TEMA TEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
2/03/97	¿Quiere usted que el municipio de Córdoba se retire de la empresa sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. o Esquin S.A. (E.S.P.)?	Servicios públicos	Quindío	Córdoba	4.245	1.415	115	1.300	30,62	2.945	69,38	1.219	93,77	32	2,46
22/07/01	¿Está usted de acuerdo con la construcción de la obra denominada disposición final de los residuos sólidos de Medellín y el Área Metropolitana en la vereda Tafetantes del municipio de Sopetrán?	Servicios públicos	Antioquia	Sopetrán	12.214	4.071	-1.004	5.075	41,55	7.139	58,45	87	1,71	4.892	96,39
26/05/06	¿Está usted de acuerdo con que el municipio maneje sus residuos sólidos de forma independiente sin la participación de otros municipios?	Servicios públicos	Cundinamarca	Nemocón	7.043	2.348	-976	3324	47,2		52,8	2490	74,91	705	21,21
26/05/06	¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio un relleno sanitario regional?	Servicios públicos	Cundinamarca	Nemocón	7.043	2.348	-976	3324	47,2		52,8	67	2,02	3125	94,01

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

- En materia de infraestructura municipal se realizaron tres (3) consultas, en tres municipios diferentes, relacionadas con la construcción de un colegio, la construcción de un parque, y la reubicación del terminal de transporte. En los tres casos el umbral de participación no fue superado, y por ende no procedió.

Tabla 12. Consultas populares relacionadas con preguntas relacionadas con infraestructura

PREGUNTA	EJE TEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
¿Considera Usted, Sí o No, que el colegio "Francisco de Paula Santander" deba construirse en el lote adquirido por el municipio de Duitama, en el sector de San Lorenzo de Abajo, frente al club campestre de la ciudad?	Infraestructura municipal	Boyacá	Duitama	47.417	15.806	9.407	6.399	13,5	41.078	86,5	5.646	88,23	461	7,2
¿Está usted de acuerdo, Sí o No, que el municipio de Duitama adquiriera el inmueble ubicado en la calle 22 No. 37A-61 en donde funcionó antiguamente el Ministerio de Obras Públicas - zona de carreteras- para que allí sea ubicado el nuevo Terminal de transporte para pasajeros?	Infraestructura municipal	Boyacá	Duitama	47.417	15.806	9.483	6.323	13,33	41.094	86,67	5.014	79,3	925	14,63
¿Está usted de acuerdo con que se proyecte para Ramiriquí una plaza republicana en honor al Dr. José Ignacio de Márquez, en el mismo sitio donde está el parque principal?	Infraestructura municipal	Boyacá	Ramiriquí	7.692	2.564	1.251	1.313	17,07	6.379	82,93	209	15,92	1.090	83,02

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

- En el periodo analizado solo se realizaron tres consultas populares relacionadas con temas de medio ambiente. La primera se llevó acabo en Santa Marta. Con esta se buscó evitar que se utilizara glifosato. La segunda, se realizó en Bogotá con motivo del pico y placa. En ambos casos, no se alcanzó el umbral requerido. En la tercera, se le preguntó a los bogotanos por el día sin carro. En este caso se superó el umbral, y la propuesta obtuvo la mayoría requerida para que fuera aprobada.

Tabla 13. Consultas populares relacionadas con preguntas relacionadas con medio ambiente

FECHA	PREGUNTA	EJE TEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
29/10/95	¿Desea usted que se preserve la Sierra Nevada de Santa Marta como patrimonio común de la humanidad, garantizando la autonomía de sus comunidades indígenas tradicionales la conservación de su biodiversidad, la protección de sus cuencas hidrográficas y prohibiendo las fumigaciones con herbicidas peligrosas para sus ecosistemas?	Medio ambiente	Magdalena	Santa Marta	147.169	49.056	22.714	26.342	17,9	120.827	82,1	18.101	68,72	2.131	8,09
29/10/00	¿Está usted de acuerdo, sí o no, con establecer la celebración de un día sin carro a partir del 2001, prohibiendo la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., el primer jueves de febrero de todos los años, en el horario comprendido entre las 6:30 de la mañana y las 7:30 de la tarde?	Medio ambiente	Bogotá	Bogotá	3.573.581	1.191.194	-61.806	1.253.000	35,06		64,94	791.000	63,13		0
29/10/00	¿Esta usted de acuerdo, sí o no, con el objeto de construir una ciudad ambientalmente sostenible, con un aire más puro, con menos congestiones de tráfico y más calidad de vida, en prohibir a partir del primero de enero de 2015 la circulación de todos los vehículos automotores de la ciudad de Bogotá D.C., en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y las 9:00 a.m. y entre las 4:30 y las 7:30 p.m.?	Medio ambiente	Bogotá	Bogotá	3.573.581	1.191.194	174.520	1.016.674	28,45		71,55	521.145	51,26		0

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

Revocatorias de mandato y consultas populares.
Entre la representación y la estabilidad política

- Dos consultas populares se realizaron con motivo de asuntos relacionados con la convivencia. En ambos casos, no se superó el umbral de la tercera parte del censo electoral.

Tabla 14. Consultas populares relacionadas con preguntas relacionadas con convivencia

FECHA	PREGUNTA	EJE TEMÁTICO	DPTO.	MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	TERCERA PARTE	SUPERÓ EL UMBRAL	VOTACIÓN	%	ABSTENCIÓN	%	SÍ	%	NO	%
11/07/99	¿Quiere que el día de mercado en la zona urbana de Guadalupe - Huila, sea el Sábado?	Convivencia	Huila	Guadalupe	7.563	2.521	25	2.496	33	5.067	67	1.502	60,18	973	38,98
2/09/01	¿Es usted partidario de que la operación de los juegos a la suerte y azar como las máquinas tragamonedas se autorice su funcionamiento en el municipio de Yarumal?	Convivencia	Antioquia	Yarumal	24.293	8.098	4.941	3.157	13	21.136	87	275	8,71	2.836	89,83

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, e informe de la MOE (2012).

Referencias bibliográficas

- Acuña, F. y Losada, L. (2016). “Revocatorias de mandato en Colombia, un inventario de participación frustrada”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación Colombiana de Ciencia Política - ACCPOL, Bogotá. 21-23 septiembre de 2016.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII(2), 203-232.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, No. 35.
- Afzar, O., Kahkonen, S. and Meagher, P. (2001). *Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings*, College Park, MD: IRIS Center, University of Maryland.
- Botero, S. (2017). El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 369-388.
- Cepeda, J. A. (2011). “Democracia representativa vs. democracia participativa: un análisis bajo la luz del bicentenario de independencia de Colombia (1810-2010)”. Ministerio del Interior y de Justicia (República de Colombia). Dirección para la Democracia y Participación Ciudadana. *Revista Centro de Estudios Políticos* (No. Julio-diciembre 2011).

- Cortina, A. (1993). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Daughters, R. y Harper, L. (2006). Fiscal and political decentralization reforms. En: Lora, E. (ed.), *The State of State reform in Latin America* (chap. 7, pp. 213-261). BID. Stanford University Press. Washington D.C.
- Díaz Martínez, H. M. (2015). *Gustavo Petro: entre medios y política, el poder de la representación de los discursos mediáticos*. Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- Diamond, L. y Tsalik, S. (1999). Size and Democracy: the case for decentralization. En: Larry Diamond. *Developing democracy, toward consolidation* (pp. 117-160). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, 93, 93-117.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. United States of America: Addison Wesley.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Franco Cuervo, A. B. (2014). Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013). En Y. Welp, & U. Serdult (Comp.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 69-82). Quito: Instituto de la Democracia.
- Frerks, G. & Otto, J. M. (1996). Decentralization and Development: A Review of Development Administration Literature. *Research Report 96/2*. Publication Series. Leiden: Van Vollenhoven Institute.

- Hincapié, S. (2017). Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *Recerca, Revista de Pensament I Anàlisi*, 21, 37-61.
- Garcés Villamil, M. A. y Rapalino Bautista, W. G. (2015). La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62.
- García, M. C., (2017). Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015. *Country Report No. 1*. Berlín-Bogotá: Gloccon-Cinep.
- Gómez Roldán, A. (Julio-diciembre de 2011). El movimiento de la séptima papeleta frente al referendo. Posición jurídica ante la Corte Constitucional de una generación de colombianos y colombianas que ayudaron a construir la Constitución Política de 1991. *Papel Político*, 16(2), 365-380.
- Gutiérrez S., Fr., Acuña, F. (2009). La política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia (1985-2010). *Análisis Político*, 67, 21-37.
- Gutiérrez S. Fr. y Acuña V., F. (2012). Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio constitucional en los países andinos. *Análisis Político*, No. 75.
- Jiménez, W. (2001). Revocatorias de mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios. *Territorios*, 5, 35-48.
- López Maya, M. (2014). Venezuela: de la democracia participativa al Estado comunal. En: Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D, (Comp.), *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina* (pp. 275-298). México D.F.: UNAM-IDEA.
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En: Minnaert, A. y Endara, G.

- (Comp.), *Democracia participativa e izquierdas*. 121-189. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS).
- Lissidini, A. (2000). Plebiscito autoritario con resultados democratizadores. *Revista Posdata*, 321, 59-64.
- Lissidini, A. et al. (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lissidini, A., Welp & Zovatto, D. (2014). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Litvack, J., Junaid, A. & Bird, R. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. *PREM Sector Studies Series*. Washington, D.C.: World Bank.
- Machado, D. (2014). Caso Gustavo Petro: Flagrant system error. *Nueva Sociedad*, 250, 4-13.
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M. y Pizarro, E. (2008). La crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general. En: Mainwaring, Scott; Bejarano, A. M. y Pizarro, E. (eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos* (pp. 23-86). Bogotá: Ed. Norma.
- Maldonado, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: avances y resultados de la descentralización política en Colombia. *Archivos de Economía No. 163*. DNP. Colombia.
- Manin, B. (1996). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Misión de Observación Electoral. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 Años de Ilusiones*. Bogotá D. C.: MOE.
- Murcia-Riaño, D.M. (2014). *Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios*. Cali, 52 p.

- Recuperado de <<http://censat.org/es/publicaciones/mecanismos-de-participacion>>
- Niño, J. A. (2003). Los partidos políticos y las reputaciones de Gobierno. *Análisis Político No. 49*. IEPRI. Bogotá.
- Pitkin Fenichel, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ramírez, Fr. y Welp, Y. (2011). Introducción al dossier: democracia y participación ciudadana en América Latina. *Iconos. Revista de ciencias sociales*, 40, 11-20.
- Rey Salamanca, F. (2015). *Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia.
- Roa García, M. C. (2016). Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia. *GIGA Working Paper*, No. 291, September. Recuperado de https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp291_roa_0.pdf
- Rondinelli, D. (1989). Decentralizing Public Services in Developing Countries: Issues and Opportunities. *Journal of Social, Political and Economic Studies*, 14(1), 77-97.
- Schneider, C., y Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Nueva Época*, 224, 15-42.
- Ulloa, A. y Coronado, S. (eds.). (2016). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Cinep.
- Uribe Mendoza, C. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, 48, 179-200.

- Vedeld, Tr. (2003). Democratic decentralization and poverty reduction: exploring the linkages. *Forum for Development Studies*, 30(2), 159-204.
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. *Política & Sociedade*, 10(18). Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2175-7984.2011v10n18p155/17539>
- Von Beyme, K. (1995). *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Editorial Alianza.
- Welp, Y. (2015). La participación ciudadana como compromiso democrático. Ponencia presentada en el Foro “Balance y Experiencias sobre la Democracia y Elecciones en el Distrito Federal”, organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro Cultural Elena Garro. México, 29 de septiembre de 2015.
- Welp, Y. (2016). Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability? *Democratization*, 23(7), 1162-1179.
- Welp, Y. y Rey, J. (2015). Recall referendum and democracy. An analysis of recent experiences in Bogotá and Lima. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 2, 71-84.
- Welp, Y. & Serdult, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24(1), 169-192.
- Welp, Y. & Serdult, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Welp, Y. y Milanese, J.P. (2018). Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia, *Democratization*, 25(2), 1-18.

Zagrebelsky, G. (1995). *La crucifixión y la democracia*. Barcelona: Editorial Ariel.

Zovatto, D. (2014). *Las instituciones de la democracia directa*. En: Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (comp.), *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13-70). México D.F.: UNAM-IDEA.

