

Análisis comparativo de la aplicación de cuatro mecanismos de participación en Colombia, una  
mirada hacia la gobernanza

Gladys Cecilia González González

Nelson Orlando Jiménez Peña

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C., 2018

Análisis comparativo de la aplicación de cuatro mecanismos de participación en Colombia, una  
mirada hacia la gobernanza

Gladys Cecilia González González

Nelson Orlando Jiménez Peña

Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Gestión Pública

Director

Emilio Polo Garrón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá, D.C., 2018

## **Dedicatoria**

A nuestros familiares por su apoyo incondicional durante el tiempo de estudio de la especialización y la elaboración de este documento, para obtener el título de especialistas en Gestión Pública.

## **Agradecimientos**

A nuestros tutores, directores y compañeros, que con sus aportes contribuyeron para terminar satisfactoriamente cada una de las materias vistas en la especialización, generando conocimientos nuevos, para nuestro crecimiento profesional y personal.

## Contenido

Resumen	9
Abstract	10
Introducción	11
Justificación	12
Diseño metodológico	14
Tipo de metodología	14
Objetivos de la investigación	15
Objetivo general	15
Objetivos específicos	15
Población objetivo	16
Tipo y tamaño de la muestra	16
Diseño y construcción de categorías de análisis:	16
Operacionalización de variables	17
Instrumentos y técnicas	18
Conceptos	19
Marco conceptual y teórico	21
Estado Social de Derecho, democracia y participación	22
El Estado Social de Derecho	22
Colombia, un Estado Social de Derecho	25
La democracia	28
¿Democracia representativa o democracia participativa?	30
Análisis de datos	58

Análisis comparativo de la aplicación de cuatro mecanismos de participación en Colombia	6
Referendo	58
Clases de referendo	58
Trámite	59
La consulta popular	69
Clases de consulta popular	69
Trámite ante la Registraduría del Estado Civil	70
Trámite ante la Corporación Pública	72
La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa	88
La revocatoria del Mandato	97
Trámite de una Revocatoria del Mandato	97
Conclusiones	114
Referencias	120

**Lista de tablas**

Tabla 1.	Operacionalización de variables	17
Tabla 2.	Mecanismos de participación ciudadana	54
Tabla 3.	Clases de referendo	58
Tabla 4.	Referendo	61
Tabla 5.	Consulta Popular	74
Tabla 6.	Iniciativa popular legislativa y normativa	91
Tabla 7.	Resultado de la aplicación del Mecanismo	95
Tabla 8.	Histórico revocatorias	101
Tabla 9.	Comportamiento del Mecanismo	108
Tabla 10.	Distribución territorial	110
Tabla 11.	Distribución Territorial del Mecanismo	111
Tabla 12.	Resultados de aplicación del mecanismo	113

**Lista de figuras**

Figura 1. Periodicidad del mecanismo	64
Figura 2. Tiempo de aplicación del mecanismo	65
Figura 3. Resultado del mecanismo	66
Figura 4. Aplicación en el tiempo	83
Figura 5. Distribución por departamentos	84
Figura 6. Temas consultados	85
Figura 7. Aplicación del Mecanismo	86
Figura 8. Resultados del Mecanismo	87
Figura 9. Comportamiento del mecanismo	94
Figura 10. Iniciativas según tipo de norma	95
Figura 11. Resultado de la aplicación del Mecanismo	96
Figura 12. Comportamiento del mecanismo	109
Figura 13. Por entidad territorial	110
Figura 14. Resultados de la aplicación del mecanismo	112



## Resumen

Los conceptos de gobernabilidad y la gobernanza, se usan para analizar el funcionamiento del Estado, la gobernabilidad se refiere a la capacidad institucional para satisfacer necesidades, en tanto, la gobernanza tiene que ver con la calidad y oportunidad de esa respuesta, teniendo como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional del país, que promueva un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. En este contexto la participación ciudadana es un elemento fundamental que permite brindar un marco de referencia al modo y la acción de gobernar.

La forma de gobierno en Colombia corresponde a una democracia representativa, con separación de poderes. No obstante, desde la Constitución Política de 1991 se ha venido trabajando mucho en la democracia participativa y se han producido desarrollos legislativos sobre mecanismos de participación que faciliten esa intervención en lo público de los ciudadanos.

Este trabajo pretende analizar, desde el ámbito de la gobernabilidad y la gobernanza, la forma en que se han aplicado los mecanismos de participación a partir de la información reportada por la Registraduría Nacional y reflexionar sobre los factores de éxito o fracaso en el logro de sus fines en el camino hacia la gobernanza.

*Palabras clave: derechos humanos, democracia, participación, mecanismos de participación, gobernanza y gobernabilidad territorial.*

### **Abstract**

The concepts of governability and governance, are used to analyze the performance of the state, governability refers to the institutional capability to satisfy needs, while, governance relates to the quality and opportunity of such response, all with the objective of attaining economic, social and institutional development for the country, thus promoting a healthy equilibrium between the state, civil society and the market. Civic participation is a fundamental element in this context because it sets a frame of reference for the way and action of governing.

The form of government in Colombia corresponds to that of a representative democracy, with separation of powers. However, since the constitution of 1991 efforts have been made in progressing towards a participative democracy and legislative developments have occurred over participation mechanisms that will enable the intervention of the citizens on public affairs.

This work aims to analyze, from the scope of governability and governance, the way how participation methods have been applied, from the information reported by the National Registry Office, and to reflect on the factors of success or failure of goals set in the path to governance.

*Key words: human rights, democracy, participation, participation mechanisms, governance and territorial governance.*

## Introducción

Los mecanismos de participación están consagrados en la Constitución Política y en las normas que los regulan, como una garantía para que el ciudadano pueda ser escuchado, cuando el ejercicio de la democracia representativa no sea satisfactorio. No obstante, históricamente se ha evidenciado que su aplicación se ve afectada por los requisitos que deben ser cumplidos, sus costos, el tiempo que requiere cada una de las etapas, en algunos casos la corrupción y en otros el desinterés de una gran masa de ciudadanos que no cree en éste tipo de procesos participativos, están acostumbrados a ejercer únicamente el voto o a no participar.

En este sentido conviene hacerse la siguiente pregunta: ¿El ejercicio de los mecanismos de participación: Consulta Popular, Referendo, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Legislativa de Origen Popular, consagrados en la Constitución Política de Colombia ha servido para avanzar hacia la gobernanza, ¿permitiendo un acercamiento Estado – Sociedad?

En el primer capítulo se detalla el diseño metodológico que se utilizó para el presente estudio. En el segundo se presenta el marco teórico desde donde se aborda la problemática y se consignan los conceptos fundamentales que se utilizan para la consolidación de información y el análisis de resultados. En el capítulo tres se presenta el análisis de la información y en el final se dan a conocer las conclusiones y recomendaciones obtenidas del trabajo realizado.

Esperamos este esfuerzo aporte al debate académico sobre la democracia en Colombia y en especial sobre el ejercicio de la participación ciudadana como derecho, como valor y como fin de la sociedad y la construcción del Estado.

## Justificación

Si bien los mecanismos de participación están planteados como una forma para que el ciudadano incida en las decisiones de los poderes públicos, desde su creación hasta hoy, su aplicación ha sido difícil y en los casos en los que han tenido éxito no se respetan las decisiones.

En este sentido es necesario observar cómo ha sido la aplicación de los mecanismos de participación: Consulta Popular, Referendo, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Legislativa de Origen Popular en Colombia, para examinar a través de diferentes variables y categorías de análisis cuáles han sido los factores determinantes que inciden en su éxito o fracaso, mediante una investigación de fuente secundaria, que compare en un determinado lapso de tiempo algunos de los ejercicios de participación que se han realizado en el país, que permita establecer conclusiones orientadas a conocer, si el ejercicio de los mecanismos de participación en realidad apunta a consolidar y concretar el concepto de gobernanza o se queda en la gobernabilidad.

¿Por qué el análisis de los mecanismos denominados: ¿Consulta Popular, Referendo, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Legislativa de Origen Popular y no otros pueden contribuir a determinar si avanzamos hacia la gobernanza o gobernabilidad? Debido a que son los únicos de origen e intervención popular netamente, los otros mecanismos no dependen exclusivamente del pueblo. Por ejemplo, el plebiscito es de fuero exclusivamente presidencial, y sucede cuando el ejecutivo nacional desea someter a una decisión a la aprobación de los ciudadanos y la consulta popular es también de fuero de la autoridad nacional, departamental o municipal, en donde la iniciativa no está dada a la ciudadanía.

En este sentido, los mecanismos de participación escogidos son aquellos que contribuyen a definir si en Colombia se aplica la gobernanza, cuyo eje de referencia es el Estado como el

agente central de la conducción de la sociedad, o la gobernanza en la cual, agentes privados y sociales incrementan su participación en actividades de competencia exclusiva del aparato gubernamental.

Sin pretender que este análisis defina la existencia de la una o la otra, sí se considera un aporte importante al debate propuesto, ya que, constitucionalmente se establecen las formas de participación y entre ellas se definen los siete mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer su derecho a intervenir en los asuntos públicos del Estado y en las decisiones de los diferentes gobiernos de turno, por tanto son la manera legal y reglamentaria de ejercer el derecho al que nos referimos.

De otro lado el debate entre gobernabilidad y gobernanza no es solo nacional, sino que muchos otros países del mundo se encuentran en el mismo proceso, lo cual hace que sea un tema actual y enriquecedor para el futuro ejercicio profesional de los estudiantes comprometidos con este trabajo.

## **Diseño metodológico**

### **Tipo de metodología**

Se propone una investigación no experimental o ex post facto, en el cual, el diseño de la investigación se concreta en un estudio descriptivo orientado a conocer un fenómeno social, a través de la descripción exacta de las variables que lo componen. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. En este sentido el investigador no es un mero tabulador, sino que recoge los datos, expone y resume la información de manera cuidadosa y luego analiza minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

Los fundamentos de la investigación experimental obligan a que el investigador controle las variables, así su validez depende de esa capacidad. En cambio, cuando investigamos en las ciencias sociales y humanas los fenómenos sujetos a estudio suelen producirse al margen de la voluntad del investigador. Cuando no podremos ejercer su control será si nos referimos a un caso que se produce después de los hechos y lo calificamos como ex postfacto. La expresión “ex-post-facto” significa “después de hecho”, haciendo alusión a que primero se produce el hecho y después se analizan las posibles causas y consecuencias, por lo que se trata de un tipo de investigación en donde no se modifica el fenómeno o situación objeto de análisis (Bernardo & Caldero, 2000).

En ese sentido se puede definir investigación como la descripción de fenómenos naturales o debidos a la acción del hombre para conocer de forma sistemática la realidad. Los estudios descriptivos forman una opción de investigación cuantitativa con descripciones muy precisas y cuidadosas respecto de los fenómenos estudiados, como plantea Fox (s.f. citado por (Bisquerra

Alzina, 2004)), son propios de las primeras etapas del desarrollo de la investigación, nos proporcionan hechos y datos y nos preparan el camino para la configuración de nuevas teorías o investigaciones.

## **Objetivos de la investigación**

### **Objetivo general**

Analizar la aplicación de los mecanismos de participación: Consulta Popular, Referendo, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Legislativa de Origen Popular, en Colombia, para aportar al debate sobre si el país avanza hacia la gobernanza o a la gobernabilidad, mediante una investigación de fuente secundaria basada en la información de la Registraduría Nacional.

### **Objetivos específicos**

- Realizar un análisis comparativo de los mecanismos de participación: Consulta Popular, Referendo, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Legislativa de Origen Popular, aplicados en diferentes municipios y tiempos, estableciendo categorías de análisis que permitan el cruce de información.
- Establecer los principales puntos que han influido en el fracaso de la aplicación de los mecanismos de participación citados y realizar un análisis que les brinde una explicación.
- Establecer los principales puntos que han influido en el éxito de la aplicación de los mecanismos de participación citados y realizar un análisis que les brinde una explicación.
- Establecer un marco de referencia para la reflexión sobre cómo los ejercicios de participación que se realizan a partir de los mecanismos explican si el país avanza hacia la gobernanza o a la gobernabilidad.

## **Población objetivo**

El estudio está dirigido a recopilar y analizar la información básica existente en la Registraduría Nacional sobre la aplicación de los mecanismos de participación: Consulta Popular, Referendo, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Legislativa de Origen Popular, en Colombia

## **Tipo y tamaño de la muestra**

Debido al tamaño de la población, no se considera necesario determinar muestra. Sin embargo, la población se distribuirá en segmentos exclusivos y homogéneos definidos por los mecanismos de participación a analizar, es decir serán cuatro grupos. Dentro de cada grupo o estrato se realizará un análisis de las experiencias que se encuentre registradas, de acuerdo con las categorías de análisis.

## **Diseño y construcción de categorías de análisis:**

Descripción de variables:

1. Tipo de Mecanismo de participación
2. Tema u objeto del mecanismo
3. Ámbito: local, distrital, regional, nacional
4. Año
5. Promotor
6. Resultados

Indicadores



- a) Departamentos – municipios
- b) De 1991 a 2018
- c) Ciudadanos, grupos, organizaciones sociales
- d) Mesas instaladas
- e) Mesas informadas
- f) Potencial sufragantes
- g) Total de sufragantes
- h) A favor
- i) En contra
- j) Votos nulos
- k) Votos no marcados

### Operacionalización de variables

*Tabla 1. Operacionalización de variables*

<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>índice</b>
Mecanismo de participación	Consulta Popular	Número
	Referendo	Número
		Número
	Revocatoria del Mandato	Número
	Iniciativa Legislativa de Origen Popular, en Colombia	Número
	Plebiscito	Número
Tema un objeto del mecanismo	Sector	Número
		Número
		Número

<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>índice</b>
Ámbito	local	Número
	Municipal, distrital,	Número
	Nacional	Número
Año	1991 - 2000	Número
	2001- 2006	Número
	2007 - 20012	Número
	2013-2018	Número
Promotor	Ciudadanos	
	comité	
	organizaciones sociales	
Resultados	Mesas instaladas	Número
	Mesas informadas	Número
	Potencial sufragantes	Número
	Total de sufragantes	Número
	A favor	Número
	En contra	Número
	Votos nulos	Número
	Votos no marcados	Número

Fuente: elaboración propia.

### **Instrumentos y técnicas**

Instrumentos y técnicas de recolección de información: se utilizará la recopilación bibliográfica, el análisis de documentos y notas de prensa, la tabulación de datos se realizará a través de una matriz donde se registrarán los datos de acuerdo con las variables, indicadores e índices.

Instrumentos y técnicas de análisis de la información: los datos obtenidos se organizarán en tablas, cuadros y gráficas, que permitan a partir de inferencias estadísticas su interpretación y análisis.

## Conceptos

Mecanismo de participación: es el instrumento o procedimiento mediante el cual el ciudadano puede tomar decisiones, formular iniciativas, controlar, ser consultado o informarse sobre la gestión pública.

Sector: se considerarán los definidos para la organización del Estado colombiano así:

- Sector Interior: lo relacionado con temas de gobierno.
- Sector Hacienda y Crédito público: temas presupuestales.
- Sector Justicia y del Derecho.
- Sector Agricultura y Desarrollo Rural.
- Sector Salud y Protección Social Sector del Trabajo
- Sector Minas y Energía
- Sector de Comercio, Industria y Turismo
- Sector Educación Nacional
- Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Sector Vivienda, Ciudad y Territorio
- Sector de Transporte
- Sector de Cultura
- Sector de Planeación
- Sector Deporte

- Sector Ciencia y Tecnología
- Sector Inclusión Social y Reconciliación.

*Ciudadano/s*: se refiere al o los sujetos de derechos políticos, es decir que son miembros de un estado, con deberes y derechos, que interviene en la vida política de su comunidad al ejercer dichos derechos. Al no estar organizados se considera que actúan individualmente.

*Comité*: es una organización de ciudadanos, constituido con un fin específico. El comité puede tener como miembros tanto a personas naturales como a personas jurídicas.

*Organizaciones Sociales*: se concibe como un espacio de interrelación y trabajo compuesto por personas tienen intereses comunes y que deciden actuar conjuntamente, con el propósito de defenderlos, desarrollarlos, y resolver de manera colectiva problemas compartidos. Constituyen escenarios donde se elaboran y ponen en ejecución propuestas a partir de las cuales se establecen relaciones de cooperación, conflicto y negociación con distintos sectores de la sociedad y con el Estado<sup>1</sup>.

*Potencial sufragantes*: número de habitantes un municipio o localidad que pueden votar

*Total sufragantes*: número de habitantes en un municipio o localidad que efectivamente votaron.

---

<sup>1</sup> DAACD. Ciudadanía Activa. Útiles para la Gestión de las Organizaciones Sociales.

### **Marco conceptual y teórico**

La Constitución Política de 1991, en su Artículo 1 define a Colombia como un Estado social de derecho, y en su Artículo 2 establece que es un fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Por su parte, la Sentencia C-021, señala que el propósito que persigue la democracia participativa es otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria (Corte Constitucional, 1996).

Son extensos los desarrollos legales que se han producido en Colombia orientados a brindar un marco normativo a la participación.

La mayoría de los canales de participación han sido creados y/o reglamentados por Ley en el periodo posterior a la Constitución de 1991 en un esfuerzo por cumplir –al menos en términos formales- con el objetivo de fortalecer la llamada dimensión participativa del régimen democrático colombiano (Ceballos Arévalo & Martín, 1996, pág. 11).

Se han desarrollado condiciones particulares desde el punto de vista legal e institucional, no obstante, si bien el marco normativo enriquece y sustenta el derecho a la participación mediante la creación de instancias, instrumentos espacios, formas, canales y mecanismos de participación, también plantea una gran dificultad que radica en el hecho de que el conocimiento sobre de instancias, instrumentos espacios, formas, canales y mecanismos de participación es limitado (Velásquez, 2003).

Digamos que el marco general en el cual giran los conceptos que nos ocupan es el del Estado Social de Derecho la democracia y participación ciudadana, es por ello necesario repensar sobre cómo estos tres conceptos se encuentran entrelazados ¿Qué es el Estado Social de Derecho? ¿Qué es democracia? ¿Democracia representativa o democracia participativa?

### **Estado Social de Derecho, democracia y participación**

#### *El Estado Social de Derecho*

*“Una injusticia hecha al individuo es una amenaza hecha a toda la sociedad”*

El ser humano es por naturaleza gregario, podría vivir sólo, pero prefiere asociarse con sus homólogos y al hacerlo se obliga a establecer acuerdos para convivir en armonía. Así, siguiendo a J.J. Rousseau, establece un contrato social implícito, es decir, un conjunto de reglas de convivencia. Ya no tiene la absoluta libertad para hacer lo que quiera, sino que adquiere un conjunto de derechos y obligaciones, que constituyen las cláusulas del contrato social y que requiere de una organización que garantice su cumplimiento: el Estado (Filosofía.Net, 2016).

En éste, todos los que se unen son iguales en derechos y deberes y les corresponde la misma proporción del poder. Esto es lo más importante, ya que es la base sobre la cual se van a constituir las diferentes formas de gobierno, que es la instancia donde se ejerce el poder.

Así, el Estado es en esencia una agrupación humana (población) que habita un territorio determinado, en la que existe un orden social, económico, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una forma de ejercicio del poder.

**Estado de Derecho:** se habla de Estado de derecho, cuando la ley es el instrumento que guía la conducta de los ciudadanos, facilita las interacciones humanas y permite la prevención y solución pacífica de los conflictos. Para ello se requiere: que el derecho sea el principal instrumento de gobierno, que la ley sea capaz de guiar la conducta humana, que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente.

No obstante, el concepto de Estado de derecho, fue evolucionando a través del tiempo, de los diversos pensadores y especialmente de las luchas sociales y obreras que buscaron reivindicaciones laborales, sociales y políticas. De tal suerte que, del Estado Liberal de Derecho, se pasa al *Estado Social de Derecho*, cuya naturaleza es un poco diferente.

Nace como resultado de la convergencia de varios factores: *i)* Las Luchas Obreras; *ii)* la Revolución Mexicana, en 1917 y la Constitución de Weimaren Alemania, 1919, que estableció la obligación del Estado de realizar acciones positivas para darle satisfacción y cumplimiento a los derechos sociales. *iii)* La Crisis Económica de 1929, y por último *iv)* El nacimiento de los Partidos Social Demócratas, que ponen en práctica el Estado Social de Derecho durante la reconstrucción de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial.

*¿Qué es el Estado Social de Derecho?*

“Sensación o sentimiento de pertenencia, de seguridad, interdependencia y confianza mutua, incluyendo el compromiso de la satisfacción de las necesidades entre miembros” (McMillan & Chavis, 1986, pág. 12).

“...un grupo de personas ocupando una determinada área de sociedad, la cual participa de un sistema de intereses y actividades bastante amplio como para poder incluir casi todas sus relaciones sociales” (Murray, citado por (Gómez Gavazzo, 1956, pág. 12)).

"... todas las formas de relación que se caracterizan por un elevado grado de intimidad personal, profundidad emocional, compromiso moral, cohesión social y continuidad en el tiempo... puede encontrarse en... localidad, religión, nación, raza, profesión o (causa común)" (Nisbet, 2003).

Aunque no existe una definición unívoca de Estado Social de Derecho, se puede afirmar que es un sistema orientado a fortalecer servicios y a garantizar los derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario que le permita al individuo participar como miembro pleno en la sociedad. Se enfoca a garantizar los denominados derechos sociales mediante su inclusión en la legislación. Éstos son los relacionados con la protección de los más desfavorecidos: asistencia sanitaria, salud, educación, trabajo y vivienda dignos, subsidio familiar, seguro de desempleo, acceso a recursos culturales, atención a la persona en condición de discapacidad y al adulto mayor, defensa del ambiente. Se incluye aquí el derecho a la participación social y a la participación política.

Sus principales objetivos son: por un lado, dar un marco legal al capitalismo a fin de asegurar que las reglas de la competencia económica realmente se implementen, y por el otro, que los beneficios de la actividad económica se extiendan a la sociedad entera evitando extremos de privación e injusticias. Se diferencia del Estado de Derecho, fundamentalmente en que el *Estado Social de Derecho*, hace énfasis en el respeto de la dignidad humana y la materialización de los Derechos de segunda generación.



¿Qué es la dignidad?, según Emanuel Kant (s.f., citado por (Arvelo Polanco, 2014)):

En el reino de los fines todo tiene un precio o una dignidad. Aquello que tiene precio puede ser sustituido por algo equivalente; en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por tanto, no admite equivalente, eso tiene una dignidad.

En consecuencia, la dignidad de la persona se define como el **valor intrínseco y supremo que tiene cada ser humano**, independientemente de su situación económica, social y cultural, así como de sus creencias o formas de pensar. La dignidad se basa en el reconocimiento de la persona de ser merecedora de respeto, no viene dada por factores o individuos externos, se tiene desde el mismo instante del nacimiento y es inalienable (Pelé, 2006). Al reconocer y respetar las diferencias de cada persona, se afirma la virtud y la propia dignidad del individuo<sup>2</sup>.

### *Colombia, un Estado Social de Derecho*

La Constitución Política de 1991, en su Artículo Primero, define a Colombia como un:

Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

---

<sup>2</sup> Para justificar la esclavitud se decía que el esclavo no era una persona humana, sino un objeto, se decía lo mismo de los judíos, gitanos y homosexuales durante el nazismo. En la época del colonialismo, se afirmaba del indio, que no tenía alma y por lo tanto no poseía dignidad humana. Ha sido una constante en la historia de la humanidad negar la dignidad humana para justificar y justificarse en los atentados contra ella.

De acuerdo con la Sentencia C-1064, el concepto Estado Social de Derecho no es una cualidad accesoria del Estado, sino que hace parte de su esencia misma (Corte Constitucional, 2001).

En la misma sentencia, la Corte Constitucional, establece que el Estado Social de Derecho es, “Una forma de organización estatal encaminada a realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional...”por tanto, su acción debe dirigirse a garantizar a los asociados condiciones de vida dignas, “se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales” (Corte Constitucional, 1998).

En este sentido, Colombia como Estado Social de Derecho, no se limita a asegurar la vida, la propiedad y la libertad de los ciudadanos, sino que debe asegurar lo ordenado en el artículo segundo constitucional, “... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; ...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El reconocimiento y realización de los derechos sociales fundamentales es, entonces, el criterio por excelencia para evaluar la verdadera existencia de un Estado Social de Derecho. Ello implica una redistribución económica basada en una concepción de igualdad producida por la continua y deliberada intervención de las autoridades públicas para promover personas, grupos y sectores desfavorecidos. En principio, éste tema se concibió como un asunto de justicia

distributiva, a partir de los planteamientos de Rawls (1997), sobre el mínimo social necesario para satisfacer las necesidades básicas —que corresponde a los derechos sociales mínimos—. Posteriormente, Sen (2000, citado por Arango (2008, pág. 5)) ha señalado, que no es lo mismo repartir iguales recursos a todos, cuando son disímiles las diferencias de capacidades entre las personas, para efectos de convertir dichos recursos en libertad efectiva, así el Estado Social de Derecho se acompaña de un enfoque de desarrollo humano, a diferencia del Estado de derecho que se fundamenta en el crecimiento económico.

En este orden de ideas, se constituyen como herramientas de gestión pública para la realización del Estado Social de Derecho: *i*) el establecimiento de Políticas Públicas, concebidas como la traducción de las leyes de una determinada materia (educación, salud, agricultura, etc.) en planes, proyectos y programas, mediante un proceso de consenso social, económico y político; y *ii*) la Discriminación positiva o acción afirmativa: que consiste en el establecer políticas dirigidas a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con miras a mejorar su calidad de vida y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.

Según Rodolfo Arango<sup>3</sup>, garantizar el estado social de derecho conlleva un componente ético muy fuerte, que él ubica en tres estrategias (2008):

---

<sup>3</sup> Doctor en Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional de la Universidad de Kiel, Magister en Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia (1995) y abogado de la Universidad de los Andes (1987). Ex Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional; profesor asistente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y

La prevalencia de la constitución y la ley en la ética de quienes la aplican para que no ceda a la lógica capitalista que busca arrasar las conquistas jurídico-políticas universales de los derechos humanos, lo que ha llamado, **resistencia constitucional**.

**La democratización mediante la participación:** que implica lograr por vía de la participación ciudadana, social, política y fundamentalmente económica una verdadera democracia fundada en la construcción de una ética civil basada en los valores constitucionales y orientados a la creación de tejido social.

**El control de políticas públicas,** orientado a lograr la exigibilidad de los derechos sociales. Este se basa en el concepto de metaderecho de Sen (2000, citado por Arango (2008)), definido como el derecho que tienen los ciudadanos a tener una política pública clara sobre el derecho que el Estado se ha comprometido a realizar, es decir, la posibilidad de articular el contenido de cada derecho social con la posibilidad de exigir la realización progresiva del mismo por medio de políticas públicas.

En los dos últimos esta imbuido el tema de los mecanismos de participación ciudadana.

### *La democracia*

“Llamemos democracia al derecho del individuo; a diferir, a pensar y a vivir distinto, en síntesis, al derecho a la diferencia. Democracia es un derecho a ser distinto, a desarrollar esa diferencia, a pelear por esa diferencia, contra la idea de que la mayoría, porque simplemente ganó, puede acallar a la minoría o al diferente, la democracia no es el derecho de la mayoría, es el derecho del otro a diferir” Estanislao Zuleta

La democracia es esencialmente una forma de gobierno Montesquieu (1948, pág. 27) plantea dos tipos fundamentales de gobierno, entre ellos la república:

... aquél en que el pueblo, colectivamente o sólo en una parte, tiene el poder absoluto... Cuando en la república el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder supremo está en manos de una parte del pueblo es una aristocracia.

En este sentido, la democracia, se basa en la libertad y en la igualdad; se nutre de la participación de los ciudadanos y requiere que no haya una concentración desmedida de la riqueza que produzca la desigualdad material entre los hombres.

A lo largo del siglo XIX, la democracia fue entendida específicamente como una forma de gobierno, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por la mayoría del pueblo, mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. No obstante, ya que, no todos los gobiernos que se han apoyado en mayorías han sido democráticos<sup>4</sup>, dicho concepto, ha sido cuestionado frecuentemente.

Así, puede afirmarse que en sentido amplio, la democracia es una forma de gobierno en la que: *i)* todos los individuos son libres e iguales ante la ley; *ii)* las relaciones sociales se establecen de acuerdo a las leyes; *iii)* la ciudadanía participa en el poder; *iv)* existe la posibilidad de confrontación de ideas; *v)* se respeta el derecho a la oposición; *vi)* se garantiza a la oposición la oportunidad de ser gobierno; *vii)* hay respeto por los derechos de las minorías; *viii)* la legitimidad

---

<sup>4</sup> Ejemplo de ello son los fascistas y los comunistas

se basa en la voluntad de los ciudadanos; *ix*) el consenso se reconoce igual que el disenso y uno y otro forman una pareja que impulsa su dinamismo.

La democracia, se caracteriza por ciertos elementos inherentes a su naturaleza:

7. División de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (la cual busca permitir el control interno y evitar el abuso de poder);
8. El respeto por los derechos: Igualdad, - todos los hombres son iguales ante la ley sin importar su color de piel, sexo, religión o condición social- ; Libertad -todos los ciudadanos pueden hacer aquello que no les prohíba la ley-; Constitución -conjunto de leyes aplicables a todos los ciudadanos-; • Representatividad -los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos
9. La participación continua y permanente del pueblo en la política y
10. La disolución de los derechos o privilegios de clase.

La democracia ha sido dividida en tres grandes formas:

1. *Directa*: el pueblo reunido en asamblea, delibera y toma las decisiones, sancionando leyes; y
2. *Indirecta o representativa*: el pueblo se limita a elegir representantes para que estos deliberen y tomen las decisiones.
3. *Participativa*: cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos de participación. Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios, surgiendo formas intermedias entre ellas.

*¿Democracia representativa o democracia participativa?*

*“La soberanía reside en el pueblo y éste debe ejercerla”*

Pero para ello debe dejar de ser masa y convertirse realmente en pueblo.

La democracia representativa, es aquella en la cual los representantes elegidos por voto popular están autorizados a transformar la voluntad del pueblo en actos de gobierno. El pueblo tiene la titularidad del poder, mientras que el ejercicio es confiado a representantes periódicamente elegidos por el mismo. Por consiguiente, el ejercicio del poder popular se resuelve en gran medida en el poder electoral.

Para el académico francés Alain de Benoist (2016), si la democracia se funda en la soberanía del pueblo, es del pueblo de donde proceden el poder público y las leyes, luego los gobernantes no son más que agentes ejecutivos de las decisiones determinadas por la voluntad general, por tanto el mandato representativo pierde cualquier legitimidad desde el momento en que sus fines y proyectos no corresponden a la voluntad general.

En este sentido, de acuerdo con la división de funciones, las organizaciones de la sociedad civil deben transmitir las demandas de ésta a los partidos; éstos a su vez deben tener en cuenta dichas demandas al formular sus programas; y el Estado debe transformar los programas de los partidos en políticas e implementarlas (Berger, 1981, pág. 9).

**a. La crisis de la representación:**

Cuando el representante no respeta a sus electores y en lugar de actuar según la voluntad de quienes lo eligieron, lo hace según la suya propia, se habla de la «crisis de la representación». En el sistema representativo –al haber delegado el elector mediante el sufragio su voluntad

política a quien lo representa— el centro de gravedad del poder reside inevitablemente en los representantes y en los partidos que los agrupan, y ya no en el pueblo (Benoist A. , 2016).

Conocida como la ley de hierro de la oligarquía, enunciada por Robert Michels (2014), sugiere que el crecimiento de los partidos lleva a su profesionalización, y se convierten en una clase política con poder de decisión, que, con el tiempo, creará zonas propias de influencia y pasará a hacer depender el partido, no de las bases o de los principios ideológicos fundacionales, sino de sus intereses personales.

Así, se crean las élites que se encargan de dirigir al resto, y degradan a la democracia de dos maneras:

- i)* Cuando se empoderan las elites, se pierden las formas de control por parte de la mayoría. El Estado entonces ya no representa a toda la sociedad y la democracia, se transforma en una manera de resolver el conflicto de poder entre las elites.
- ii)* Las elites gobiernan para el beneficio de las minorías empoderadas y no para la protección de las libertades y de la propiedad individual del pueblo.

#### **b. La democracia participativa**

En la modernidad, el Estado ya no se concibe sólo desde los elementos pueblo – gobierno, aparece un nuevo elemento conocido como la esfera económica. En este contexto, la organización de la comunidad política requiere un complejo conjunto de instituciones que deben basarse en la representación, la cual separa a los ciudadanos del Estado, surgiendo el concepto de sociedad civil.



Así, se establecen tres ámbitos: la sociedad civil, el Estado y la economía. En este modelo tripartito, la sociedad civil es el terreno por excelencia para ampliar la democratización de la sociedad.

Bajo esta perspectiva, los principales actores de la sociedad civil son los movimientos sociales. Su objetivo, debe ser mantenerse fuera del Estado, como actores sociales autónomos cuyo fin es luchar por la defensa de los derechos, por la expansión de los espacios de participación y por la influencia sobre los otros dos ámbitos: el Estado y la economía. En este sentido la función de mediación entre los diferentes ámbitos del modelo tripartito (sociedad civil, Estado y economía) es un elemento decisivo e indispensable para permitir la influencia de sociedad civil en otros ámbitos.

Para Habermas (1989, pág. 15), esa función de mediación depende de la existencia de una esfera pública, definida como un espacio que se encuentra fuera del Estado y en el cual los actores privados de la sociedad se reúnen e interactúan con el objetivo de debatir y convencerse entre sí mediante un discurso argumentativo racional. No obstante, la esfera pública en realidad es un espacio reservado para los dueños de la propiedad privada, que puede ser democrática, ya que en ella participan como ciudadanos iguales y porque el acceso a ella, en teoría, es universal, es decir se trataba de una esfera inclusiva. No obstante, esa esfera solo recoge a la sociedad que pertenecía a la burguesía (Rodríguez Rodríguez, 2003).

Así, Habermas (1989), aporta al análisis, la existencia de un espacio público que no se encuentra dentro del Estado. "la esfera pública burguesa evolucionó en el campo cargado de tensiones entre el estado y la sociedad. Pero lo hizo de tal manera que permaneció como parte del ámbito privado." Ahora bien, la esfera pública es un espacio privado para individuos privados,

pero su tema es el interés público. Es en la esfera pública política donde se forma una opinión pública que presione al Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad.

En este orden de ideas, una sociedad civil politizada y una esfera pública verdaderamente inclusiva, con marcado carácter popular, son aspectos fundamentales para formular un proyecto contemporáneo y renovado de democracia. La sociedad civil es vital para crear una ciudadanía activa y participativa; y la esfera pública es esencial para establecer un vínculo entre la sociedad y el Estado.

Es en la esfera pública donde la democracia participativa adquiere importancia. Debido, por un lado, a la pérdida de sentido de los partidos políticos y la crisis de legitimidad de los llamados “*parlamentos*” <en Colombia la Cámara de Representantes y el Senado>, se necesitan nuevas instituciones de mediación política que ubicadas fuera del Estado, sean los vehículos de expresión de la opinión pública y de las demandas de la sociedad y combinen la participación de los representantes con la directa participación de la ciudadanía.

Por eso, la democracia participativa se transforma en un elemento central para la definición de un Estado Social de Derecho. El Estado seguirá siendo el principal espacio de la democracia formal y representativa. La sociedad civil será el espacio destinado a un variado conjunto de organizaciones voluntarias y movimientos sociales. En otras palabras, la participación de la ciudadanía activa es posible y puede ejercer influencia de manera contundente en los asuntos públicos sin ser incompatible con la especialización de funciones ni con las instituciones representativas.

### **c. La democracia participativa en Colombia**

Uno de los principios que conforman el núcleo conceptual de la democracia participativa es, tal y como lo consagró el Artículo 2 Constitucional, "...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan..." (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) una de las características esenciales del modelo político dado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no sólo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 de la carta magna.

En la sentencia C-585 la Corte precisó que la participación democrática no es sólo un sistema de toma de decisiones, sino que es también:

...un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo y la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (Corte Constitucional, 1995).

Así mismo, plantea la sentencia que, la par con lo anterior, en nuestro actual régimen político sigue conservándose la figura de la representación. En efecto, el Artículo 3 Superior declara que "la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce de forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece" (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Sin embargo, según la corte constitucional, esta figura heredada de la democracia representativa, debe ser interpretada con los principios de la democracia participativa. En este sentido, debe entenderse que existen ciudadanos que tienen la titularidad del poder público que deriva de la voluntad popular y

adicional a lo anterior, que quienes eligen y configuran ese poder público no agotan el ejercicio de sus derechos políticos con la elección de representantes, sino que expansiva y continuamente amplían su ámbito de ejercicio al control y activo del poder (Corte Constitucional, 1995).

Así mismo, según la Sentencia T-045/93:

Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de "elegir y ser elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo. La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político; en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación (Corte Constitucional, 1993).

Vistas así las cosas, puede observarse que el concepto de democracia participativa envuelve y amplía el de democracia representativa, es decir, no puede entenderse que el derecho político de decisión, (elegir a los miembros de las corporaciones públicas) se agote únicamente con el ejercicio del voto. En la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad. Así, el Estado Social de Derecho es un Estado democrático. La democracia entendida en dos sentidos armónicamente interrelacionados: democracia política como método de designación de los gobernantes; y democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad.

Hasta aquí tenemos que, en los elementos constitutivos del Estado contemporáneo, son: el pueblo transformado en sociedad civil y compuesto por ciudadanos, el gobierno comúnmente identificado con el mismo Estado y la economía. En este contexto, los ciudadanos se encuentran

separados del Estado, debido a las prácticas representativas que han derivado en un ejercicio de poder que no necesariamente responde a los intereses del pueblo soberano, ciudadanos que a la vez pertenecen a una sociedad civil escindida en una esfera pública no precisamente inclusiva y popular y un conjunto de organizaciones que no logran un proceso de articulación y politización. En esta trama se propone la democracia participativa como elemento esencial del Estado social de derecho, entendida desde su dimensión política como desde su dimensión social, luego en conclusión la discusión deriva en la participación como eje articulador de la nueva forma de gobierno, que como tal merece un detenido análisis y conceptualización.

## **1. Derechos humanos y participación ciudadana**

Vistas así las cosas, puede observarse que el concepto de democracia participativa envuelve y amplía el de democracia representativa, es decir, no puede entenderse que el derecho político de decisión, (elegir a los miembros de las corporaciones públicas) se agote únicamente con el ejercicio del voto, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad. Así, el Estado Social de Derecho es un Estado democrático. La democracia entendida en dos sentidos armónicamente interrelacionados: democracia política como método de designación de los gobernantes; y democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad.

Código de Buen Gobierno y Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

El 23 de julio de 2006, diecisiete gobiernos hispanoamericanos, incluido Colombia, suscribieron el “*Código de Buen Gobierno*” considerando que una sociedad razonablemente ordenada fundamenta su convivencia en la justicia, por tanto, debe respetar los principios y

valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir y argumentar para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión con el fin de promover gobiernos legítimos basados en el respeto a las instituciones democráticas.

El fundamento de este Código es el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales los de la libertad, autonomía e igualdad. En consecuencia, se consagra que un buen gobierno debe reconocer, respetar y promover todos los derechos humanos -civiles, políticos, sociales, culturales y económicos-, en su naturaleza interdependiente y universalidad. Así mismo, instituye el compromiso de Fomentar “la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad” (CLAD, 2009).

Posteriormente, en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Lisboa, Portugal, se aprobó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual fue adoptada en el mismo año, por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal (CLAD, 2009).

Partiendo del hecho de que las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública surge, como paradigma social, la búsqueda de una democracia plena soportada en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público: “... en el derecho genérico de las personas a participar

colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (CLAD, 2009).

Consagra la carta que el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social, permite el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar su calidad de vida.

Se establece el compromiso de destinar recursos para desarrollar programas de formación, sensibilización e información de los ciudadanos y las ciudadanas referidos a su derecho de participación en la gestión pública, y apoyar los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales y los ciudadanos y las ciudadanas para llevar a cabo acciones de formación.

En particular, establece la carta que por su especial relevancia, requieren un reforzamiento por parte de los poderes públicos, los mecanismos de participación relativos a: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, niñas y jóvenes, los adultos mayores; al igual que los derechos de acceso a la justicia, a la inclusión social, al uso de los espacios públicos, a la igualdad de género, a la protección del medio ambiente, al reconocimiento de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor, u otros de carácter similar, por lo cual se tiene que garantizar la participación de los pueblos indígenas, mediante procesos y formas de organización

que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural y es un compromiso fundamental la presencia del enfoque de género en los procesos de participación ciudadana.

En este escenario Iberoamericano<sup>5</sup>, los gobiernos acuerdan que se requiere la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública como perfeccionamiento de la democracia y surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, adicional a la representación política en el Estado, favoreciendo con ello, la inclusión y la cohesión social (CLAD, 2009).

Se plantea que el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a ella para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social, haciendo especial énfasis en: *i*) garantizar la participación de los pueblos indígenas de América Latina, mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural, *ii*) brindar especial atención a aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social, y *iii*) es compromiso fundamental la presencia del enfoque de género y el enfoque diferencial en los procesos de participación ciudadana (CLAD, 2009).

---

<sup>5</sup> Precedido por las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, de Gobierno Electrónico, y de Calidad en la Gestión Pública, y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno



Así mismo, se acuerda que la participación ciudadana se orienta por el principio de corresponsabilidad social, según el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad, entendiéndose como un derecho y un deber que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa (CLAD, 2009).

Dicha Carta Iberoamericana define la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, como: “proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos que se integran, así como de las comunidades y pueblos indígenas”, y con ello se evidencia el consenso de los Estados hacia éste concepto integral de la participación.

Según la carta iberoamericana, en el marco de la participación ciudadana, las Administraciones Públicas propenderán a (CLAD, 2009):

- a. Fortalecer sus capacidades internas para una apertura efectiva mediante actividades de capacitación y reflexión que reconstruyan la cultura organizacional.
- b. Desarrollar tecnologías, programas, planes y acciones que posibiliten la incidencia ciudadana.
- c. Involucrar la comunidad en la elaboración de diagnósticos y estudios de necesidades antes de la determinación de acciones a seguir.
- d. Estimular y aprovechar espacios informales generados por la comunidad.
- e. Facilitar el acceso a la información y documentos públicos, así como su comprensión, según diferentes públicos.

- f. Garantizar la transparencia en la gestión pública.
- g. Institucionalizar la planeación participativa y la toma de decisiones mediante formas deliberativas.
- h. Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.
- i. Diseñar políticas que permitan y promuevan presupuestos participativos, esto es decisiones de la comunidad sobre inversiones públicas.
- j. Propiciar la generación de redes de comunicación social desde las entidades públicas cuya misión encierre obligaciones frente a la promoción y protección de la participación ciudadana y en corresponsabilidad con todas las organizaciones públicas o particulares con funciones públicas.
- k. Implementar acciones afirmativas hacia los pueblos indígenas y los sectores más excluidos y con menos capacidad organizativa de la población, por medio de políticas y programas que favorezcan su organización y el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos y en su propio desarrollo.

Así mismo, se acordó que los Estados iberoamericanos deben procurar que sus ordenamientos jurídicos reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo. Estableciendo para ello, por lo menos, los siguientes derechos (CLAD, 2009):

- a. Intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas.
- b. Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta, independientemente del derecho de ejercer los

recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la legislación aplicable.

- c. Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.
- d. Participar, a través del trámite previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales.
- e. Ser consultado previamente y participar en la elaboración, modificación y revisión de las normas y decisiones que afecten a los intereses de los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados.
- f. Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.
- g. Ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva Administración Pública competente con la que se pueden relacionar para participar.
- h. Denunciar ante las autoridades competentes, cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.
- i. Organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.
- j. Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas.

### **3. ¿Gobernabilidad o Gobernanza?**

Los conceptos de gobernabilidad y de gobernanza, se usan para analizar el funcionamiento del Estado, la gobernabilidad se refiere a la capacidad institucional para satisfacer necesidades, en tanto, la gobernanza tiene que ver con la calidad y oportunidad de esa respuesta, teniendo como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional del país, que promueva un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. En este contexto la participación ciudadana es un elemento fundamental que permite brindar un marco de referencia al modo y la acción de gobernar.

La Gobernabilidad es un concepto que apunta a dar respuesta a la nueva forma de entender la acción del Estado que responde a un proceso en el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad influyendo y llevando a cabo políticas y toma de decisiones relativas a la vida pública, económica y social. Esta forma de entender la acción de gobierno implica algunos aspectos próximos al enfoque de la Nueva Gestión Pública, un modelo que centra su interés en la eficiencia, eficacia, economía y satisfacción del ciudadano cliente en donde los ciudadanos son copropietarios, decisores, partícipes y controladores de la gestión pública y se fomenta la solidaridad, participación, transparencia y la ética.

Se orienta a reformas organizacionales que se traducen en descentralización, desregulación, flexibilización, predominio de redes más que de jerarquías, orientación al cliente, cumplimiento de estándares de calidad, enfoque a resultados más que a procedimientos y normas (Cabrero Mendoza & Peña Ahumada, 2009, pág. 324).

El concepto de gobernanza, en cambio, alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes

decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Implica “un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad” (Rhodes, 1996, pág. 44).

En 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, señaló la necesidad de construir gobernanza para lograr un desarrollo humano sustentable. El organismo describió la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” Aguilar (2006, pág. 34). Una buena gobernanza requiere del involucramiento del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. La puesta en práctica de la nueva gobernanza democrática conlleva, entre otros aspectos, “la inclusión de la ciudadanía con mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación” (Cabrero Mendoza & Peña Ahumada, 2009, pág. 326).

Así, si la nueva gestión pública lo que pretende es incluir a los ciudadanos clientes en la evaluación de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, la gobernanza democrática pretende la inclusión de la ciudadanía en la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas que sirvan como contrapeso a las acciones de los políticos y funcionarios.

Como explican Cabrero Mendoza & Peña Ahumada (2009, pág. 333), en la nueva gestión pública el gobierno y sus órganos administrativos interactúan con “*clientes-ciudadanos individualizados*” desvinculados de la comunidad política y cultural en la que viven cotidianamente y con la que comparten problemas colectivos. En las prácticas generadas por la gobernanza democrática, la interacción del gobierno es con la sociedad civil formada por ciudadanos que integran diversidad de “*comunidades y grupos sociales que comparten inquietudes y aspiraciones*”.

#### **4. Los mecanismos de participación:**

La forma de gobierno en Colombia corresponde a una democracia representativa, con separación de poderes. No obstante, desde la Constitución Política de 1991 se ha venido trabajando mucho en la democracia participativa y se han producido desarrollos legislativos sobre mecanismos de participación que faciliten esa intervención en lo público de los ciudadanos.

**Mecanismo de participación:** aunque no está definido formalmente se puede afirmar que es la forma o procedimiento mediante el cual el ciudadano puede tomar decisiones, formular iniciativas, controlar, ser consultado o informarse sobre la gestión pública. Los mecanismos de participación están consagrados, en la Constitución Política y en las normas que los regulan, como una garantía para que el ciudadano pueda ser escuchado, cuando el ejercicio de la democracia representativa no sea satisfactorio.

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. 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 (Colombia. Congreso de La República, 2015).

**4.1 El Voto.** Es el mecanismo que el ciudadano puede utilizar para ejercer el derecho al sufragio y para pronunciarse en las decisiones públicas que se sometan a su consideración. Es, ante todo, un derecho y un deber, un acto personal y de voluntad política, Es electivo, es individual y personal, se ejerce en forma secreta, Es programático

Requisitos: Ser colombiano (a), tener la cédula con número de empadronamiento, estar en capacidad de ejercer libremente sus derechos civiles y políticos, estar incluido en el padrón, tener mayoría de edad (18 años).

**¿Qué es el Voto en Blanco?:** Es la expresión del disenso, abstención, o inconformidad con efectos políticos e incidencia decisiva en procesos de elección popular. Se aplica en la primera vuelta en las elecciones para una corporación pública, gobernador, alcalde o presidente, si del total de votos válidos, los votos en blanco son mayoría, Entonces, debe repetirse la elección, en el caso de elecciones unipersonales no pueden presentarse los mismos candidatos. En el caso de las corporaciones públicas, no pueden presentarse a las nuevas elecciones la lista que no haya alcanzado el umbral. No procede para: referendo o plebiscito

La nueva elección se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora. Lo promueve: Partidos políticos, movimientos políticos con personería jurídica, un Comité con personería jurídica.

Para ello deben inscribirse ante la respectiva autoridad electoral y tienen los mismos derechos y garantías de ley dadas a las demás campañas electorales.

**¿Qué es el voto programático?:** es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos que eligen gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado al inscribir su candidatura. Ese programa de gobierno que se presenta a consideración ciudadana en la etapa preelectoral y debe publicarse ya sea en el diario oficial o en edición especial y además debe ser divulgado en medios de comunicación.

Una vez elegidos el gobernador o el alcalde deben Convocar a la asamblea o al concejo, presentar el proyecto de plan de desarrollo incorporando los lineamientos del programa de gobierno, en un término de dos (2) meses siguientes a su posesión.

Si el gobernante electo incumple el programa de gobierno, podrá aplicarse la **revocatoria del mandato**: mecanismo de participación popular derivado del voto programático.

**4.2 La Revocatoria del Mandato:** Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Requisitos: Un número de ciudadanos igual al 40% de los votos válidos el día de la elección del alcalde o gobernador, solicita al registrador convocar a votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde por la insatisfacción general de la ciudadanía o Por el incumplimiento del programa de Gobierno

Para que se pueda aplicar se requiere: que haya transcurrido un año, a partir de la posesión del mandatario, que se solicite por escrito a la Registraduría Nacional, sustentando las razones que la motivan.

La Registraduría certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las elecciones en las cuales resultó ganador el mandatario a revocar.

**¿Cómo se hace?** La Registraduría Nacional recibe la solicitud, verifica que se hayan cumplido los requisitos, convoca a pronunciamiento popular sobre la revocatoria (2 meses), coordina con las autoridades electorales la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular



Para que la revocatoria proceda se requiere:

- ✓ Que el número de sufragios sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al funcionario cuyo mandato se pretende revocar.
- ✓ Que la mitad más uno de los votos sea a favor de la revocatoria.

**Si se aprueba la revocatoria:** el Registrador informa al Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo de manera inmediata, quien convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de revocatoria

Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.

El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período.

Podrá ser candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos a excepción del mandatario revocado y se debe inscribir ante la Registraduría por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación.

Si la votación decide NO revocar el mandato, no se podrá volver a intentar

#### **4.3 ¿Referendo, Plebiscito, Consulta?**

**¿Qué es el Referendo?** La posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en la aprobación o derogación del proyecto de una norma jurídica o de una ya vigente, así como en la creación o segregación de un municipio; en la derogación de una reforma constitucional o sometan a aprobación un proyecto de reforma constitucional. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Existen tres tipos de referendos:

**Referendo derogatorio.** Se somete un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

**Referendo aprobatorio.** Se somete un proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo, de resolución local, o de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración de los ciudadanos y ciudadanas para que decidan si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

**Referendo constitucional:** A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo congreso incorpore a la ley.

Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político puede solicitar a la Registraduría ser inscrito como promotor del referendo. La Registraduría en un plazo de 8 días verifica si la petición cumple con los requisitos.

Una vez inscrito, la Registraduría entrega al promotor o promotores del referendo un formulario para la recolección de apoyos, en el que en el que deberá aparecer indicado el número de firmas que es necesario para inscribir la iniciativa y un resumen del contenido de la propuesta para que cualquier interesado pueda leerla antes de manifestar su apoyo con su firma.

Una vez entregados los formularios de recolección de apoyos a los promotores del referendo, cuentan con seis meses para recolectar las firmas de apoyo, plazo que puede ser prorrogado en caso de fuerza mayor o caso fortuito, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral. En el formulario, el ciudadano que expresa su apoyo debe escribir, de su puño y letra la fecha en que firma, su nombre, el número de documento de identificación, el lugar y dirección de su residencia, de forma completa y legible, y su firma.

En un plazo de 45 días calendario, contado a partir de la fecha de la entrega de los formularios por los promotores, el Registrador, si cumple con los requisitos constitucionales y legales exigidos, certifica el número de respaldos válidos y nulos.

Si es sobre la constitución nacional debe tener un número de apoyos equivalente al 5% del censo electoral. Si se busca derogar una ley debe tener un número de apoyos equivalente al 10% del censo electoral. Si sobre normas del ámbito territorial deben tener el respaldo del 10% del censo electoral de la respectiva circunscripción.

La Corte Constitucional o el tribunal contencioso administrativo correspondiente deberán revisar previamente la constitucionalidad del texto sometido a referendo.

El referendo será aprobado si la opción del Sí obtiene la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando en la votación participe al menos la cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. (Registraduría nacional del Estado civil de Colombia, 2018.)

¿Qué es la consulta popular?: Es el mecanismo mediante el cual el ejecutivo pone en consideración del pueblo una decisión trascendental. Se define como “una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto” (Colombia. Congreso de la República, 1994).

La consulta popular puede ser convocada por el ejecutivo nacional, departamental o municipal:

Si viene del presidente debe llevar la firma de todos sus ministros y tener un concepto favorable del Senado. Se presenta ante el Senado y éste tiene un término de un mes para pronunciarse sobre la convocatoria.

Si proviene de Gobernadores y Alcaldes debe ser sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. En este caso, el concepto previo será solicitado a la respectiva asamblea, concejo o junta administradora local, una vez presentado, la corporación pública respectiva tiene un plazo de 20 días para pronunciarse.

También, puede provenir de los ciudadanos. Si es de origen ciudadano, se requiere que la iniciativa tenga un número de apoyos equivalente al 5% del censo electoral, si es de carácter

nacional, y del 10% del censo electoral de la circunscripción electoral correspondiente, si se realiza en una entidad territorial.

La consulta se realizará dentro de los tres meses siguientes al pronunciamiento de la corporación pública respectiva o en el momento que se venció el plazo para ese pronunciamiento.

No se podrán realizar consultas populares sobre temas relacionados con materias que sean competencia exclusiva del Gobierno, los gobernadores o alcaldes, de temas presupuestales, fiscales o tributarios, de relaciones internacionales, amnistías o indultos o relacionados con la preservación y restablecimiento del orden público.

La decisión será obligatoria cuando la pregunta hecha al pueblo haya sido contestada afirmativamente por la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando en la elección haya participado la tercera parte del censo electoral correspondiente

**¿Qué es el plebiscito?:** es el mecanismo de participación mediante el cual el Presidente de la República convoca a las ciudadanas y ciudadanos se pronuncien sobre políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes.

La convocatoria la hace el Presidente con la firma de todos sus ministros, e inmediatamente debe informar al Congreso sobre su intención, las razones para hacerlo y la fecha en la que se llevará a cabo la votación.

Si un mes después de recibido el informe del Presidente ninguna de las cámaras, por mayoría de asistentes, lo ha rechazado, el plebiscito podrá ser convocado.

La Corte Constitucional se pronunciará sobre la constitucionalidad del plebiscito, pero solo por vicios de procedimiento en su convocatoria.

El Plebiscito no puede coincidir con otra elección. Deberá realizarse a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes al momento en que el Congreso recibió el informe del Presidente.

La decisión del pueblo será obligatoria cuando en la votación haya participado más del 50% del Censo Electoral.

*Tabla 2. Mecanismos de participación ciudadana*

Mecanismo	Para qué sirve	Quién lo convoca	Temas	Qué le permite a los ciudadanos	Qué se requiere para ser aprobado	norma
Aspectos generales						
Referendo	Convocar al pueblo con el fin de que apruebe o rechace un proyecto de norma o Derogue o no una norma ya vigente.	Un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento del censo electoral.	considerados relevantes. proyectos de: ley, ordenanza, acuerdo, o Resolución local.	Intervenir en las actividades normativas de las corporaciones de representación popular	una cuarta parte del censo electoral y la decisión que adopta es obligatoria	Título IV de la Ley 134 de 1994
Plebiscito	El pueblo se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes.	Únicamente el Presidente de la República, con la aprobación y firma de todos los ministros	Exclusivamente sobre una determinada decisión del Ejecutivo, que no requiera aprobación del Congreso	Intervenir en el ejercicio de las funciones propias del jefe del ejecutivo.	El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral	Título VIII de la Ley 134 de 1994
Constituyente	Para dar forma a la organización política de la nación y reformar la Constitución.	El Pueblo en votación popular, pero requiere que el congreso lo reconozca mediante ley	Reformar la Constitución.	Modificar la Constitución Política de Colombia.	La tercera parte del censo electoral, debe aprobar la convocatoria. La Ley debe definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de	Título VI de la Ley 134 de 1994

	su iniciación y su período.					
Consulta	Someter a consideración del pueblo, mediante una pregunta un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital.	El poder ejecutivo en cualquiera de sus niveles, dependiendo del ámbito de aplicación de la consulta	Aspectos generales de relevancia nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.	Intervenir y afectar el resultado en la toma de decisiones de orden local, municipal, departamental o nacional.	Una tercera parte del censo electoral nacional o local, según el caso	Art. 104 de la Constitución y Título V Ley 134 de 1994

Fuente: elaboración propia.

#### 4.4 Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.

“...es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.” (Colombia. Congreso de la República, 1994).

***Iniciativa normativa***, (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018a):

Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político puede solicitar a la Registraduría ser inscrito como promotor de una iniciativa popular normativa. La Registraduría tiene un plazo de 8 días para verificar si su petición cumple con los requisitos.

Una vez inscrito, la Registraduría entregará al promotor o promotores de la iniciativa un formulario para la recolección de apoyos, en el que en el que deberá aparecer indicado el número

de firmas que es necesario para inscribir la iniciativa y un resumen del contenido de la propuesta para que cualquier interesado pueda leerla antes de manifestar su apoyo con su firma.

La iniciativa deberá estar redactada en forma de proyecto de acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, y debe referirse a una misma materia.

No se pueden presentar iniciativas populares sobre temas que de acuerdo con la Constitución son iniciativa exclusiva del Gobierno, sobre asuntos presupuestales, fiscales o tributarios, sobre relaciones internacionales, concesión de amnistías o indultos o preservación y restablecimiento del orden público.

Una vez entregados los formularios de recolección de apoyos a los promotores del referendo, contarán con seis meses para recolectar las firmas de apoyo, plazo que puede ser prorrogado en caso de fuerza mayor o caso fortuito, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

En un plazo de 45 días calendario, contado a partir de la fecha de la entrega de los formularios por los promotores, el Registrador certificará el número de respaldos válidos y nulos y si se ha cumplido con los requisitos constitucionales y legales exigidos.

Si la iniciativa popular es de un acto legislativo o una ley, debe tener el respaldo de al menos el 5% del censo electoral nacional; si es de una norma de competencia de las entidades territoriales, debe tener el respaldo de al menos el 10% del censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.



Si la iniciativa obtiene los apoyos necesarios, será estudiada de acuerdo con el reglamento de la corporación pública respectiva y será tramitada como un proyecto que tenga manifestación de urgencia.

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 (Colombia. Congreso de La República, 2015):

- 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.

## Análisis de datos

### Referendo

Es la convocatoria de iniciativa ciudadana o del Gobierno, que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Sólo pueden ser materia de referendo ante las Corporaciones Públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

#### *Clases de referendo*

Tabla 3. *Clases de referendo*

Según el	Clase:
Promotor	De iniciativa de los ciudadanos.
	De iniciativa de las Autoridades: Presidente, Gobernador o Alcalde
Propósito	Aprobatorio. Cuando tiene como fin aprobar un proyecto de norma jurídica. (Ley, ordenanza, acuerdos, resoluciones)
	Derogatorio. Cuando tiene como fin derogar una ley o norma ya existente. (Ley, ordenanza, acuerdos, resoluciones).
Ámbito Territorial	Nacional.
	Departamental
	Municipal
	Local.
Referendo Constitucional	Se da cuando por iniciativa de la ciudadanía o del Gobierno, mediante Ley que requiere la aprobación mayoritaria de ambas cámaras, se somete a decisión del pueblo un proyecto de reforma constitucional

Fuente: elaboración propia.

Apoyos requeridos: para que se convoque la votación de un Referendo se debe contar con el apoyo de un número determinado de ciudadanos dependiendo de la clase de Referendo, así:

**Referendo de origen ciudadano o Constitucional**, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral.

**Derogatorio de una ley**, se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral en la fecha respectiva.

**Ámbito territorial**, (Departamental, Municipal o Local), se requiere un número de apoyos ciudadanos igual o superior al diez por ciento (10%) del respectivo censo electoral

### **Trámite**

Si se hace a través de una organización social, partido o movimiento político, dicha organización nombra un vocero y solicita el registro del Referendo mediante la inscripción del Promotor y/o Comité Promotor. Si la iniciativa es de un sólo ciudadano, éste mismo será el promotor y vocero del Referendo, por lo tanto, diligenciará el precitado formulario.

La Registraduría, en un plazo de quince días, contados a partir del día que se inscribe la propuesta, elabora el formulario para recolectar los apoyos ciudadanos (firmas), y lo entrega de manera gratuita al vocero o promotores de la Referendo. Los promotores del Referendo recolectarán los apoyos ciudadanos (firmas), para lo cual tienen un plazo de seis (6) meses, prorrogables hasta por tres (3) meses más. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada en la respectiva Registraduría.

**Desistimiento:** antes del vencimiento del plazo para recolectar los apoyos, los Promotores podrán desistir de la propuesta. El desistimiento debe presentarse por escrito y motivado ante el Registrador Correspondiente.

Una vez sean recibidos los formularios con los apoyos, el registrador respectivo, procederá a la revisión y verificación de los mismos. Para ello tiene un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

Quince (15) días después de la entrega de los formularios o del plazo para la recolección de firmas o su prórroga, el Promotor o el Comité Promotor debe presentar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos, en éstos deben figurar los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva. Éstos se remiten al Consejo Nacional Electoral, para conceptúe sobre el cumplimiento o no de los topes.

Vencido el plazo, la Registraduría, emite y notifica mediante acto administrativo, (Resolución), el resultado de la revisión, determinando si se cumple o no con el número de apoyos requeridos y con los demás requisitos. Si no se cumple con el número de firmas, el Referendo no se celebra y en consecuencia concluirá el procedimiento. Si cumple se expide el certificado y el registrador envía a la entidad competente (Corporación Pública), el articulado y la exposición de motivos. La respectiva corporación los divulgará en su publicación oficial, junto con el nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero. Si se trata de una Ley, requiere la aprobación por parte de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, y luego se somete a votación.

La corte constitucional, revisa el referendo que modifique la constitución. Los tribunales de lo contencioso administrativo revisan la constitucionalidad de los referendos territoriales. Para ello fijaran en una lista, durante 10 días, el texto del referendo para que pueda ser impugnado por otro ciudadano o para que se coadyuve en su constitucionalidad.

**Adopción de la Decisión:** la decisión del pueblo será obligatoria cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- ✓ Que en la votación hayan participado más de la cuarta parte de los ciudadanos que componen el respectivo censo electoral, y
- ✓ Que la pregunta sometida a decisión del pueblo, haya obtenido el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes

Si el pueblo adopta la decisión, el gobierno debe sancionar y promulgar la norma en el término de ocho (8) días.

*Tabla 4. Referendo*

#	Denominación	Año	firmas requeridas	firmas recolectadas	Estado	Tiempo
1	Referendo Constitucional Aprobatorio por el Agro Nacional	2016	1.650.000	726.971	Archivado. No se recogieron las firmas necesarias.	9 meses
2	Referendo para consagrar la adopción de menores por parejas conformadas por hombre y mujer	2016		2,300,000	No pasó debate en la Comisión I de la Cámara de Representantes con recibió 20 votos negativos y sólo 12 positivos. No llegó a plenaria de la Cámara.	
3	Referendo constitucional derogatorio parcial del acto legislativo 02 de 2015 sobre "equilibrio de poderes y reajuste institucional"	2015			la norma fue declarada inexecutable en la corte constitucional, por lo tanto el referendo pierde sentido y se archiva.	
4	Referendo Unidos por la Vida	2013	1.608.410	1.779.875	Archivado. No se alcanzaron las firmas requeridas. Se anularon 937,441	16 meses
5	Referendo revuquemos al congreso	2012	1.650.000	1.326.944.	Archivado. No se alcanzaron las firmas requeridas.	9 meses

#	Denominación	Año	firmas requeridas	firmas recolectadas	Estado	Tiempo
6	La Dignidad y garantías laborales en Colombia	2010	146.589	300.000	Archivado. No superó la revisión de firmas para la inscripción de Comité Promotor de la Iniciativa. Se presentaron 300 mil firmas de las cuales sólo 115.634 resultaron válidas. Se necesitaban 146,589 Se anularon 184.360	12 meses
7	Referendo para imponer pena de prisión perpetua por delitos contra menores	2010			No pasa la revisión de la corte constitucional, por: 1. presentación extemporánea, informal y ante una sola de las Cámaras del Certificado expedido por el Registrador Nacional sobre el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales. 2. cambios sustanciales en el contenido de la propuesta original durante el proceso del trámite en el Congreso	
8	Reelección Presidencial	2008		3.909.825	Archivado. No pasó la revisión de la Corte Constitucional por vicios en el trámite, referidos a las infracciones a los topes de financiación y por alterar la contabilidad para hacer parecer menos ingresos en la misma.	36 meses
9	Agua Potable	2008		2.039.812	Cumplió con las firmas requeridas, pero no obtuvo la aprobación en el Congreso de la República.	24 meses
10	Cadena perpetua para abusadores de niñ@s	2008		1.734.195	Cumplió con las firmas requeridas y la aprobación del Congreso. No pasó la revisión de la Corte Constitucional por vicios en el trámite.	21 meses
11	Régimen de Transferencias	2007			No cumplió con las firmas equivalentes el 5% del Censo Electoral para constituir el comité promotor.	9 meses

#	Denominación	Año	firmas requeridas	firmas recolectadas	Estado	Tiempo
12	Referendo por el desarme ciudadano	2006			No cumplió con las firmas equivalentes el 5% del Censo Electoral para constituir el comité promotor.	9 meses
13	Referendo contra la corrupción y la politiquería	2003			Referendo aprobado por el Congreso. Fue sometido a votación por parte del pueblo el sábado 25 de octubre de 2003. Sólo la pregunta número 1 logró superar el umbral necesario para la aprobación.	24 meses

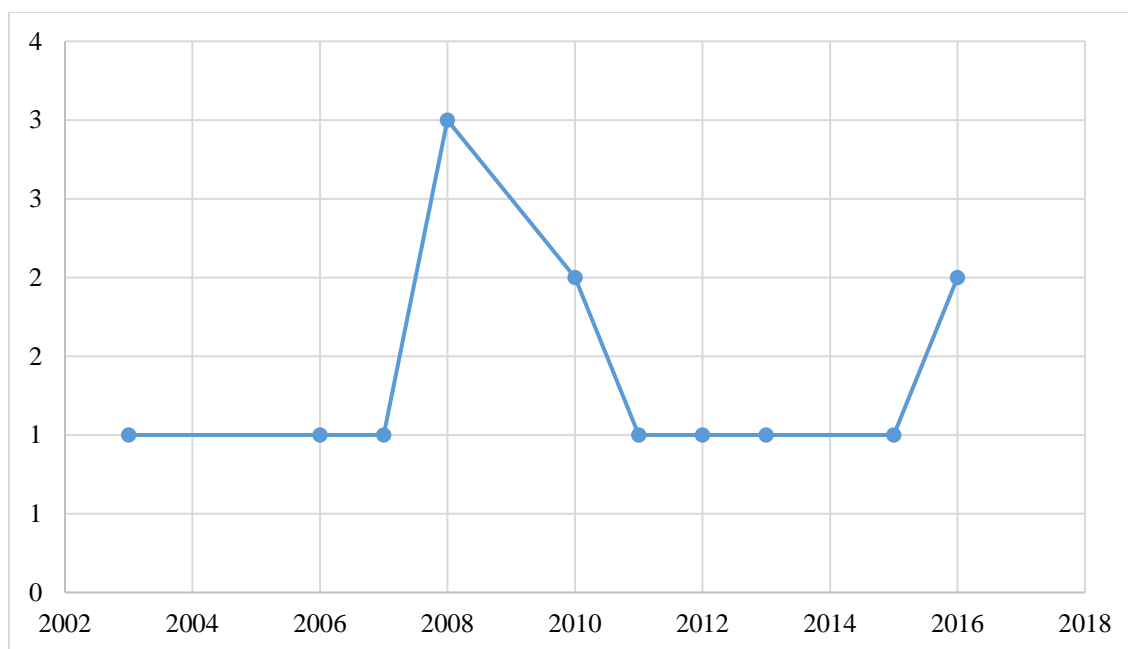
Fuente: elaboración propia.

El referendo se establece como un mecanismo que refuerza el principio de democracia participativa, hace parte de un proceso complejo, regulado y limitado. La ley de referendo es una ley cuyo proceso de formación comienza con la presentación del proyecto y su exposición de motivos ante la organización electoral, y precisa: *i)* la presentación de un número de ciudadanos equivalente a por lo menos el 5% del censo electoral, *ii)* la aprobación por mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras, *iii)* la presentación del texto sometido a votación popular para garantizar la libertad del elector, y *iv)* que los proyectos de reforma constitucional que dicha ley contenga no reformen per se las disposiciones de la Carta como tampoco pueda sustituirse la Constitución

Por su parte la Corte Constitucional, debe analizar: *i)* la conformación del comité de promotores; *ii)* la inscripción del Comité ante la organización electoral, previo respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; *iii)* la verificación de los requisitos para la inscripción del Comité Promotor por parte del Registrador Nacional del Estado Civil; *iv)* la entrega del formulario de suscripción de apoyos por parte de la Registraduría

Nacional del Estado Civil; v) la recolección de apoyos exigidos (5% del censo electoral vigente); vi) la verificación del cumplimiento de los requisitos en relación con los apoyos suscritos, vii) la verificación de los topes para las campañas de los mecanismos.

De acuerdo con los datos recolectados en la página de la Registraduría, se recogieron 13 de casos de iniciativas sobre referendo en diferentes años entre 2003 y 2016.



*Figura 1. Periodicidad del mecanismo*

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar la aplicación de este mecanismo ha tenido un comportamiento estable a través del tiempo, en la mayor parte del período analizado se han presentado una vez en el año, excepto en 2008 que se presentaron tres y en 2010 y 2016 que se presentaron dos.



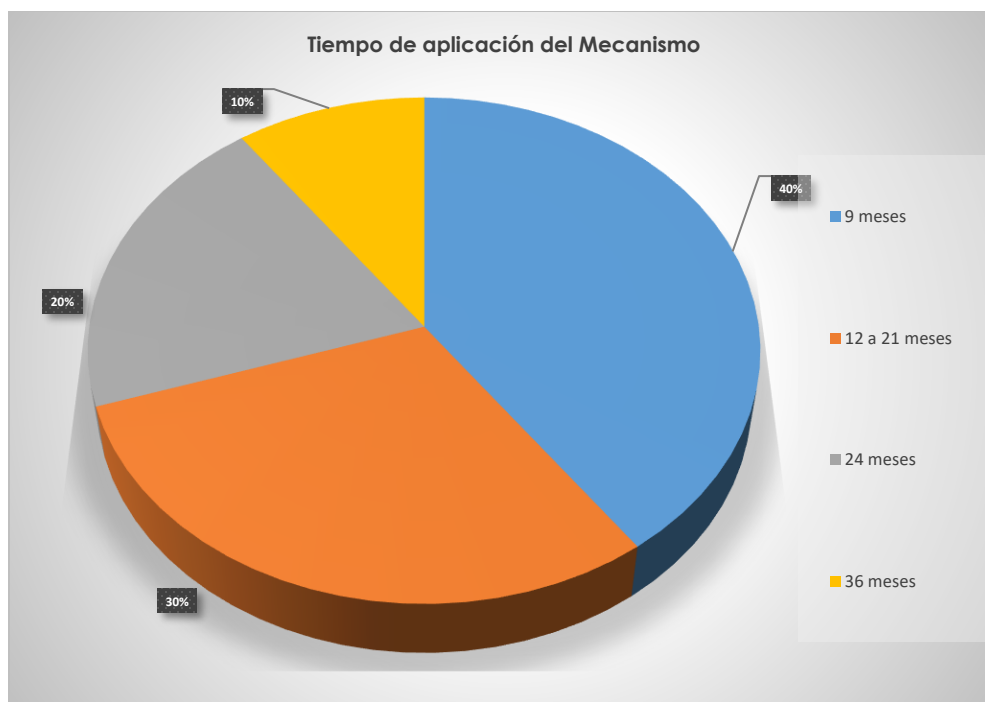


Figura 2. Tiempo de aplicación del mecanismo

Fuente: elaboración propia.

El trámite de éste mecanismo, es además de complejo en los requisitos que debe cumplir, también extenso en el tiempo: como se observa en la Figura 2, un 40% de los referendos se toman mínimo 9 meses, el 30% se toman de 12 a 21 meses, un 20% 24 meses y un 10%, 36 meses. En general un 60% de los referendos se desarrollan entre uno y tres años.

Sobre la aplicación del mecanismo, presentado en la Figura 3; se observa que del 100% de los casos observados y analizados, sólo el 8% de las iniciativas fue sometida a votación, que corresponde a un caso. No obstante, del total de preguntas formuladas sólo la número 1 logró superar el umbral necesario para la aprobación del pueblo.

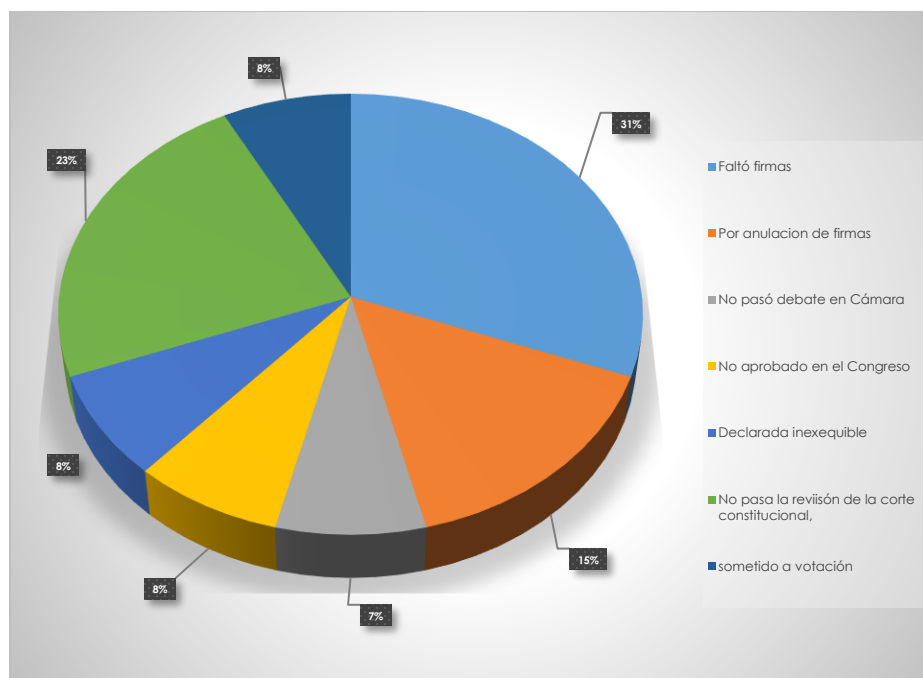


Figura 3. Resultado del mecanismo

Fuente: elaboración propia.

Las razones por las cuales, en un 92% la aplicación del mecanismo no es procedente o no tiene efectividad alguna son variadas: en un 31% no se alcanzó el número de firmas requeridas para la presentación de la iniciativa ante la Registraduría, es decir no alcanzó el primer paso. Esto denota desinterés ciudadano en la aplicación del mecanismo y dificultades al momento de recoger firmas. Ésta última requiere en muchos casos de contratar personas con dedicación exclusiva para la recolección de apoyos y muchas campañas no cuentan con ese recurso.

El 23% logró llegar a la revisión de la Corte Constitucional pero no supera dicha revisión. Las razones por las cuales no pasa ésta revisión en su mayoría se refieren a vicios de trámite de la norma que no son subsanables, por ejemplo, la presentación de la certificación de revisión de las cuentas de la campaña fuera de los términos establecidos. Otra muy generalizada es que en los debates del congreso se modifican las preguntas de tal suerte que una es la pregunta que se

presenta en la iniciativa y otra la que sale de la ley debatida en el congreso, cualquier cosa que le modifiquen a la pregunta original, hace que la corte niegue el mecanismo de participación. Esto es de conocimiento de los congresistas, pero igual lo siguen haciendo.

El 15% de las iniciativas logra la recolección de las firmas requeridas, pero no supera el proceso de validación que realiza la Registraduría, y se queda sin aprobación por que al no validar las firmas no se reúne el mínimo de apoyos necesarios.

El 16%, supera las etapas de recolección de firmas y de validación, logrando llegar al debate en las cámaras del congreso, pero se queda en la discusión ya sea del Senado o de la Cámara de representantes. Por ejemplo, el referendo que pretendía consagrar la adopción de menores por parejas conformadas por hombre y mujer, no pasó el debate en la Comisión primera de la Cámara de Representantes recibiendo, 20 votos negativos y sólo 12 positivos. Ni siquiera llegó a plenaria de la Cámara.

Una de las razones por las cuales no supera los debates, es el ausentismo de los congresistas quienes o no van a las sesiones o se retiran antes de la votación lo que hace imposible conseguir la mayoría de ambas cámaras tal como lo exige la ley.

En el caso del Referendo por el Agro Nacional, que no recogió las firmas necesarias, los promotores exponen entre las razones de no lograr la procedencia del mecanismo, las siguientes:

- ✓ El Centro Democrático demandó ante la corte constitucional, el acto legislativo de la paz para ello adelantó durante tres meses una campaña de recolección de firmas que se cruzó con la del referendo por el Agro.

- ✓ Otro cruce fue el de la campaña plebiscitaria alrededor de los acuerdos de la Habana que creó una gran confusión sobre los problemas del agro, ya que, aparentemente quedaban resueltos en el punto 1 del acuerdo sobre Reforma Agraria Integral.
- ✓ Esa confusión y la polarización que se dio entre los colombianos condujo a un ambiente que no permitió una recolección de apoyos en un ambiente normal.
- ✓ La campaña y votación adelantada por los partidarios del SÍ y los del NO obligó, a miles de dirigentes y voluntarios que respaldaron el Referendo a atender el asunto de la Paz como tema prioritario afectando la recolección de firmas.
- ✓ De otra parte, la campaña del Referendo por el Agro, no contó con los grandes medios de comunicación para su difusión, y tampoco tuvo recursos económicos que permitieran el acceso a los mismos o contratar trabajadores para recoger firmas.

Como se puede observar, el referendo por el Agro, un tema que buscaba la transformación del campo colombiano para alcanzar la soberanía y la seguridad alimentaria, que se supone tiene el interés de todos, no alcanzó a reunir las firmas que necesitaba, tampoco logró el apoyo de Senadores o Representantes a la Cámara, para la iniciativa.

Por una parte, el trámite del mecanismo sigue siendo complejo, no sólo conseguir las firmas, sino conseguir que sean avaladas, lo cual exige recolectar por lo menos tres veces más del requisito mínimo, luego esperar que se den los debates en las comisiones de las cámaras y en las plenarias de las mismas y que salgan de ahí incólumes, y finalmente que pase el control de constitucionalidad.

## La consulta popular

Es el mecanismo de participación mediante el cual una pregunta de carácter general sobre un tema de trascendencia nacional, departamental, distrital, municipal o local, es sometida por los ciudadanos, o por el Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, según sea el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

### Clases de consulta popular

Según el promotor puede ser:

- ✓ De iniciativa de los ciudadanos.
- ✓ De iniciativa de las autoridades: Presidente, Gobernador o Alcalde, según sea el caso. El Congreso de la República, en el caso de Consulta para convocar Asamblea Constituyente.

Según el ámbito territorial la Consulta Popular puede ser:

- ✓ Nacional
- ✓ Departamental
- ✓ Municipal
- ✓ Local

Consulta para una Asamblea Nacional Constituyente: Cuando el Congreso de la República mediante ley aprobada por la mayoría de una y otra Cámara consulta al pueblo la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución.

Temas que pueden ser objeto de consulta popular: Deben ser de competencia de la respectiva Corporación Pública. No se podrán presentar consultas populares ante el Congreso, las

Asambleas, los Concejos o las Juntas Administradoras Locales, cuando sean inconstitucionales, ni cuando se trate de las siguientes materias:

- ✓ Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los Gobernadores o de los Alcaldes.  
Presupuestales, fiscales o tributarias.
- ✓ Relaciones internacionales.
- ✓ Concesión de amnistías o indultos.
- ✓ Preservación y restablecimiento del orden público.

Firmas de apoyo requeridas: Dependen de la clase de Consulta, así:

- ✓ Consulta de Carácter Nacional, de origen ciudadano, se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral en la fecha respectiva.
- ✓ Consulta Popular Territorial de origen ciudadano, se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento (10%) del respectivo censo electoral, vigente en la entidad territorial.

Trámite ante la Registraduría del Estado Civil

Inscripción del Promotor y/o Comité Promotor: Si la Consulta popular es de iniciativa ciudadana, a través de una organización social, partido o movimiento político, dicha organización nombra un vocero y solicita el registro de la Consulta Popular con la exposición de motivos que sustenta la propuesta.

Elaboración del formulario para recolectar los apoyos: en un plazo de quince días, La Registraduría Nacional del Estado Civil, elabora y entrega de manera gratuita al vocero o promotores de la Consulta Popular.

**Recolección de apoyos:** para lo cual contarán con un plazo de seis (6) meses, contados a partir del momento en que la Registraduría les haga entrega de los formularios. Con posibilidad de prórroga hasta por tres (3) meses. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada en la respectiva Registraduría.

**Desistimiento:** Antes del vencimiento del plazo para recolectar los apoyos, los promotores podrán desistir de la propuesta. El desistimiento debe presentarse por escrito y motivado ante el Registrador correspondiente.

**Reglas sobre la financiación de las campañas para la recolección de firmas**

No se podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trate el Código del Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para dicha campaña.

**Verificación de las firmas de apoyos ciudadanos,** La Registraduría tiene un plazo de cuarenta y cinco (45) calendario para verificar la validez y autenticación y el número de apoyos conseguidos por los promotores.

¿Cuándo no es válido un apoyo o firma de un ciudadano? En los siguientes casos:

- ✓ Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se valida el de la fecha más reciente y se anulan los anteriores.
- ✓ Fecha, nombre o números de cédulas de ciudadanía ilegibles o no identificables.
- ✓ Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.
- ✓ Varias firmas de la misma mano. (Cuando un ciudadano firma por otras personas.)
- ✓ Firma no manuscrita. (Cuando se imprime con un medio mecánico. Por ejemplo con sellos).
- ✓ Cuando, tratándose de una Consulta popular de ámbito territorial, se compruebe que el ciudadano que firma no está inscrito en el censo electoral de la respectiva entidad territorial, al momento de haberse presentado la iniciativa.

Los estados contables de ingresos y gastos de la campaña de recolección de apoyos, se entregan quince días después de la entrega de los formularios o del plazo para la recolección de firmas o su prórroga, si la hubiere, y deben figurar los aportes en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

#### Trámite ante la Corporación Pública

El Registrador envía a la Corporación respectiva el articulado y la exposición de motivos de la Consulta Popular, y ésta lo debe divulgar en su publicación oficial, junto con el nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero. Dentro del mes siguiente a haber obtenido la certificación por parte de la Registraduría, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente se pronunciarán sobre la conveniencia de la convocatoria a Consulta Popular Nacional.



Para el caso de Consultas Populares, Departamentales, Distritales, Municipales o Locales; la corporación pública respectiva, en un término de 20 días contados a partir de haberse cumplido el requisito de las firmas y haberse obtenido el certificado de la Registraduría, emitirá su concepto y por mayoría simple podrá rechazarla o apoyarla.

Lo anterior, sin perjuicio de que los promotores que hayan obtenido apoyos en un número superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, en cuyo caso el gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios en el término de veinte (20) días, para la realización de la Consulta Popular.

Las Corporaciones Públicas se pronunciarán sobre la conveniencia de la Convocatoria a Consultas Populares, así:

- ✓ El Congreso de la República, cuando se trate Consultas Populares del ámbito Nacional.
- ✓ Las Asambleas, cuando se trate de Consultas Populares del ámbito Departamental.
- ✓ Los Concejos, cuando se trate de Consultas Populares del ámbito Municipal.
- ✓ Las Juntas Administradoras Locales, cuando se trate de consultas del ámbito Local.

Los Tribunales de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, competentes, se pronunciarán sobre la constitucionalidad de las consultas populares a realizarse.

Todo proceso de revisión previo 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 a la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

Convocatoria a la votación: Dentro de los ocho días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, del concepto de la Corporación Pública de elección popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fija la fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación de la Consulta Popular y adoptará todas las disposiciones necesarias para su ejecución.

Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá 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 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 o el Alcalde, dentro de los quince días siguientes, la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según sea el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.

En la consulta para una Asamblea Constituyente, se entiende que el pueblo la convoca, cuando en las urnas así lo apruebe al menos la tercera parte de electores que componen el censo nacional electoral.

*Tabla 5. Consulta Popular*

No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
1	2017	Santander	(Sucre)	¿Está usted de acuerdo SÍ o NO que en la jurisdicción del municipio de Sucre Santander, se realicen		Sí procedió la consulta

No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
				actividades de exploración y explotación Minera y Petrolera: SI _____ NO _____?		
2		Santander	Jesús María	¿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?		Sí procedió la consulta
3		Quindío	(Pijao)	¿Está usted de acuerdo, SÍ o NO, con que en el municipio de Pijao, se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?		Sí procedió la consulta
4		Cundinamarca	Arbeláez	¿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?		Sí procedió la consulta
5		Meta	Cumaral	¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaral (Meta), se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación explotación y producción de hidrocarburos? SÍ _____ NO _____?		Sí procedió la consulta
6		Tolima	Cajamarca	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?		Sí procedió la consulta
7		Cundinamarca	Cabrera	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cabrera - Cundinamarca, como zona de Reserva Campesina se ejecuten		Sí procedió la consulta

No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
				proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo el agua y la vocación agropecuaria del municipio?		
8	2014	Casanare	Monterrey	¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en las veredas Cacical, Guayabal, Piñalera y Guadualito donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Monterrey?,		Suspendida por el Consejo de Estado
9	2012	Casanare	Tauramena	“Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?”	No: 4.426 -	Procedió la consulta
10		Tolima	Piedras	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el	No: 2.971 Sí: 24	Procedió la consulta

No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
				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 las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?		
11	2012	Cundinamarca	Bogotá - Soacha	Proyecto de constitución del Área Metropolitana Bogotá - Soacha.		Pendiente
12	2011	Bolívar	San Pablo de Norte	¿Desea usted que se cree el municipio de San Pablo Norte?	Sí: 1.822 No: 33	Sí procedió la consulta
13		Bolívar	Brazuelo de Papayal	¿Desea usted que se cree el municipio de Brazuelo de Papayal?	Sí: 996 No:13	Sí procedió la consulta
14	2009	.Boyacá	Ramiriquí	¿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?	Sí: 209 No: 1.090	No procedió la consulta
15	2006	C/marca.	Nemocón	¿Está usted de acuerdo con que el municipio maneje sus residuos sólidos de forma independiente sin la participación de otros municipios?	Si: 2.409 No: 705	Sí procedió la consulta

No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
16		C/marca.	Nemocón	¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio un relleno sanitario regional?	Sí: 67 No: 3.125	No procedió la consulta
17		Antioquia	Yarumal	¿Es usted partidario de que la operación de los juegos a la suerte y azar como son las maquinillas tragamonedas se autorice su funcionamiento en el municipio de Yarumal?	Sí: 275 No: 2.836	No procedió la consulta
18		Bolívar	Turbaco	¿Desea usted que el sector residencial del barrio San José de Los Campanos, pertenezca al Distrito de Cartagena de Indias?	Sí: 2.232 No: 22	Sí procedió la consulta
19	2001	La Guajira	San Juan del Cesar	¿Desea usted que las veredas Farias, 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?	Sí: 340 No: 1	Sí procedió la consulta
20		Antioquia	Sopetrán	¿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 Tafetanes del municipio de Sopetrán?	Sí: 87 No: 4.892	No procedió la consulta
21	2000	Bogotá	Bogotá	¿Está 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	Sí: 521.145	Sí procedió la consulta

No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
				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 am y las 9:00 am y entre las 4:30 y las 7:30 pm?		
22		Bogotá	Bogotá	¿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 del mes de febrero de todos los años, en el horario comprendido entre las 6:30 am y las 7:30 pm?	Sí: 791.000	Sí procedió la consulta
23		Cesar	Tamalameque	¿Cómo miembro de la comunidad, está usted de acuerdo con que el territorio del corregimiento de San Bernardo, sea segregado del municipio de Tamalameque y se anexe al municipio de Pelaya?	Sí: 310 No: 9	Sí procedió la consulta
24		La Guajira	Fonseca	¿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?	Sí: 5.262 No: 19	Sí procedió la consulta
25	1999	La Guajira	San Juan del Cesar	¿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?	Sí: 2.169 No: 14	Sí procedió la consulta

No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
26		La Guajira	Villanueva	¿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?	Sí: 3.399 - No: 17	Sí procedió la consulta
27		Cauca	Bolívar - Sucre	¿Quieren los ciudadanos residentes en El Paraíso y Sucre, hacer parte del municipio de Sucre?	Sí: 979 No: 5	Sí procedió la consulta
28		Sucre	Tolú	¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de Coveñas?	Sí: 1.877 No: 29	Sí procedió la consulta
29		Huila	Guadalupe	¿Quiere que el día de mercado en la zona urbana de Guadalupe – Huila, sea el día sábado?	Sí: 1.502 No: 973	Sí procedió la consulta
30		Risaralda	Balboa	¿Desea usted que el municipio de Balboa, Risaralda, haga parte del área metropolitana de Centro Occidente?	Sí: 668 No: 1.253	No procedió la consulta
31		Cesar	varios	¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del área metropolitana de Valledupar?	Sí: 67.649 No: 5.429	Sí procedió la consulta
32	1998	Atlántico	Galapa	¿Quiere usted que el municipio de Galapa haga parte del área metropolitana de Barranquilla?	Sí: 6.056 No: 91	Sí procedió la consulta
33		Bolívar	Cartagena	¿Desean formar parte del área metropolitana de Cartagena?	Sí: 21.157 No: 7.368	Sí procedió la consulta
34	1977	Sucre	El Roble	¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de El Roble?	Sí: 1.219 No: 32	Sí procedió la consulta
35		Quindío	Córdoba	¿Quiere usted que el municipio de Córdoba se retire de la empresa	Sí: 1.219 No: 32	Sí procedió la consulta



No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
				sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. o ESAQUIN S.A (E.S.P)?		
36		Boyacá	Duitama	¿Está usted de acuerdo, Sí o No, que el municipio de Duitama adquiera 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?	Sí: 5.014 - No: 925	Si procedió la consulta
37		Boyacá	Duitama	¿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?	Sí: 5.646 - No:461	Si procedió la consulta
	1996			¿Quieren los ciudadanos residentes en las localidades de Zanjón Rico y Cañas México, que la Asamblea Departamental del Cauca determine, que la línea límitrofe 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?	Sí:71 No: 28	Si procedió la consulta
38		Cauca	Puerto Tejada	¿El barrio El Esfuerzo del municipio de Malambo, debe pertener al municipio de Soledad, Atlántico?	Sí: 566 No: 4	Si procedió la consulta
39		Atlántico	Malambo - Soledad			

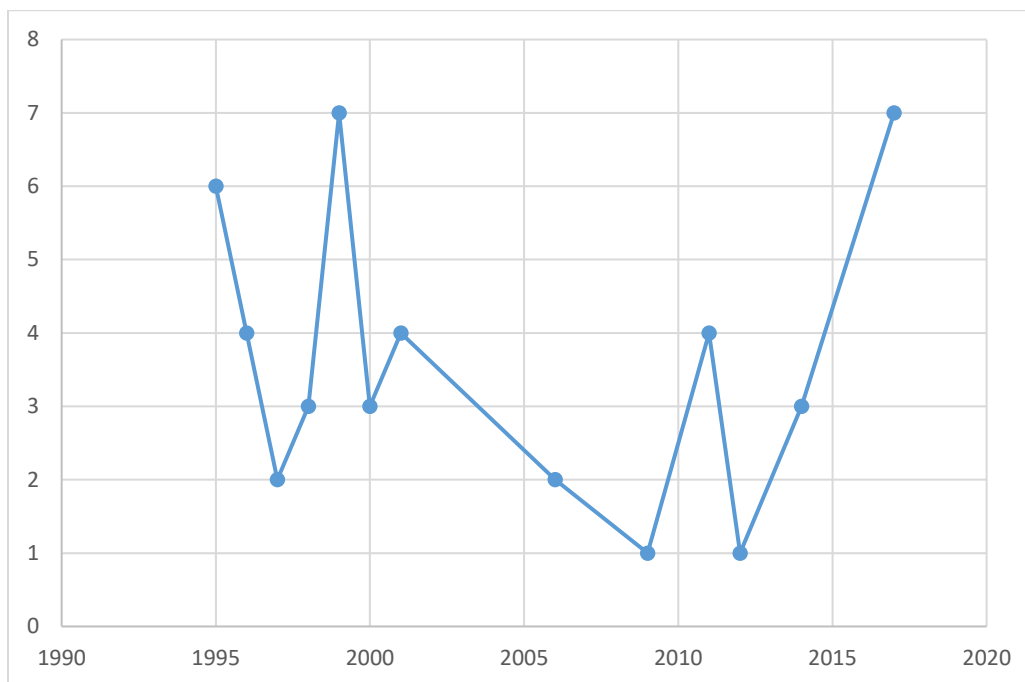
No.	Año	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
40		Magdalena	Santa Marta	¿Desea usted que se preserve la Sierra Nevada de Santa Marta como patrimonio común de la humanidad, garantizando la autonomía de sus comunidades indígenas tradicionales la conservación de su Biodiversidad, la protección de sus cuencas hidrográficas y prohibiendo las fumigaciones con herbicidas peligrosas para sus ecosistemas?	Sí: 18.101 No: 2.131	Sí procedió la consulta
41	1995	Magdalena	Santa Marta	¿Desea usted que el Distrito de Santa Marta se convierta en modelo nacional de paz?	Sí:9.201 No:875	Sí procedió la consulta
42		Cesar	Aguachica	¿Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz?	Sí:10.460 No:42	Sí procedió la consulta
43		Cesar	Aguachica	¿Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz?	Sí: 10.460 No: 42	Sí procedió la consulta
44		Magdalena	Santa Marta	¿Desea usted que el Distrito de Santa Marta se convierta en modelo nacional de paz?	Sí: 19.201 No: 875	Sí procedió la consulta

Fuente: elaboración propia.

Se revisaron en total 44 iniciativas de consulta en un periodo mayor de 20 años de 1995 a 2017 las cuales se presentan en la tabla número 3.

Se tomaron los datos que se encuentran publicados en la página web de la Registraduría Nacional. No obstante, no se pueden considerar datos completos, dado que muchos registros de años anteriores al 2000 han sido borrados o ya no aparecen en la web, pero si se considera suficiente para conocer y determinar el comportamiento del mecanismo de participación de manera histórica.

La Figura 4, presentado a continuación, muestra el comportamiento de la aplicación del mecanismo a través del tiempo de 1995 a 2017.



*Figura 4. Aplicación en el tiempo*

Fuente: elaboración propia.

De esta manera se puede observar que en sus inicios el mecanismo de participación tuvo un nivel alto de aplicación, teniendo una tendencia a la baja entre los años 2000 a 2012, y un alza nuevamente desde 2011 a 2017, en donde ha sido mayormente utilizado.

Es de anotar que el mecanismo nunca ha sido utilizado para realizar una consulta a nivel nacional, sólo se ha dado de manera territorial, en un 98% de manera municipal y distrital y en un 2% han sido departamentales. Tampoco hay registros de que se haya aplicado de manera local, a través de las Juntas Administradoras locales.

En la 0 se presentan los datos agrupados por departamentos en cuyos municipios se han llevado a cabo procesos de consulta popular.

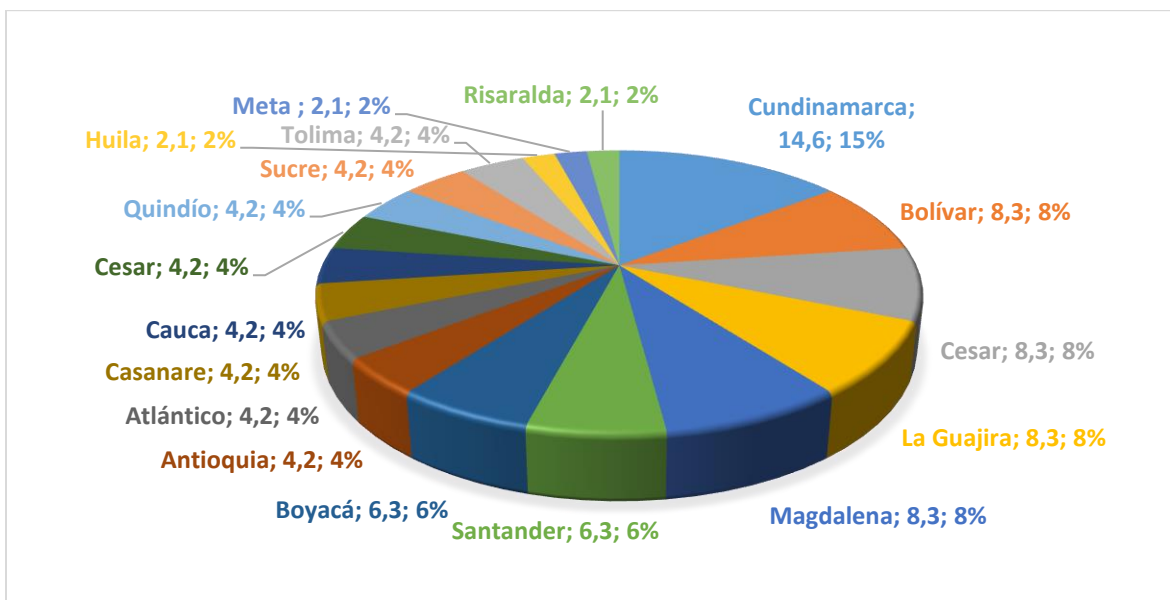


Figura 5. Distribución por departamentos

Fuente: elaboración propia.

Los departamentos en los cuales se han presentado más iniciativas es el de Cundinamarca representado en el 14,3%, que incluye los datos de Bogotá D.C., seguido de los departamentos de la costa atlántica: Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena con el 8.3% Santander y Boyacá con el 6.3% y los que menos han utilizado el mecanismo son los departamentos de Antioquia, Atlántico, Casanare, Cauca, Cesar, Quindío, Sucre, Tolima, con el 4,1% y Huila Meta Risaralda con el 2%.

En general se puede afirmar que los territorios que más han utilizado el mecanismo son la costa atlántica, los ubicados en la cordillera central y algunos de los llanos orientales.

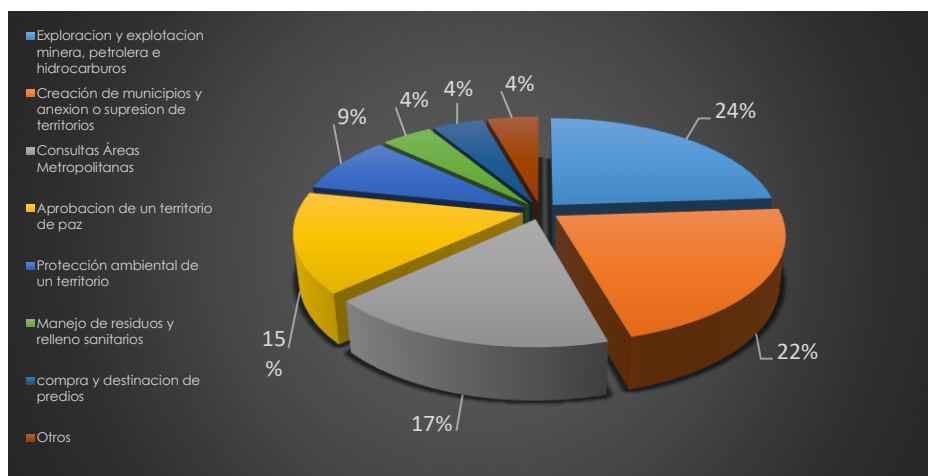


Figura 6. Temas consultados

Fuente: elaboración propia.

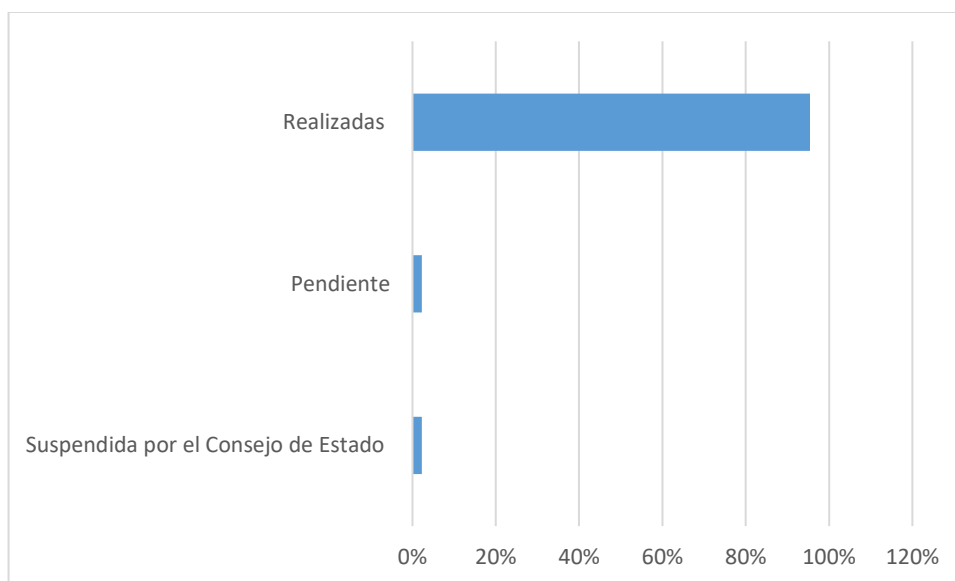
La mayor parte de los temas consultados se relacionan con actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, que se utilicen aguas superficiales y/o subterráneas que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano y la vocación productiva tradicional y agrícola del territorio, que constituye un 24% de las consultas de 35 municipios y dos departamentos.

El siguiente tema más consultado es el relacionado con la definición del territorio para la creación de municipios, anexión o supresión de territorios, representado en un 22% de las consultas realizadas, y las realizadas para la constitución de áreas metropolitanas que son el 17%.

En un nivel intermedio se encuentran las consultas realizadas para la constitución de territorios de paz, representa el 15 %, la protección ambiental del territorio que representan el 9% y el manejo de los residuos sólidos, 4% que, vistos en conjunto, son temas ambientales.

También se consulta, aunque en menor medida, lo relacionado con compra y destinación de predios, colocación de monumentos y medidas de protección ciudadana.

En general se puede afirmar que el 39% son consultas sobre destinación del territorio y el 37% son medidas para protección ambiental del territorio y el cuidado de los recursos naturales en especial el agua y los páramos contra la explotación minera y de hidrocarburos.



*Figura 7. Aplicación del Mecanismo*

Fuente: elaboración propia.

Del total de iniciativas planteadas se han llevado a cabo el 95% de las presentadas, lo que indica un nivel excelente del trámite del mecanismo, vale la pena resaltar que en su gran mayoría son tramitadas a nivel municipal, 98%, y un 2% a nivel departamental, lo que permite deducir que, donde no opera con total efectividad es en el nivel nacional.

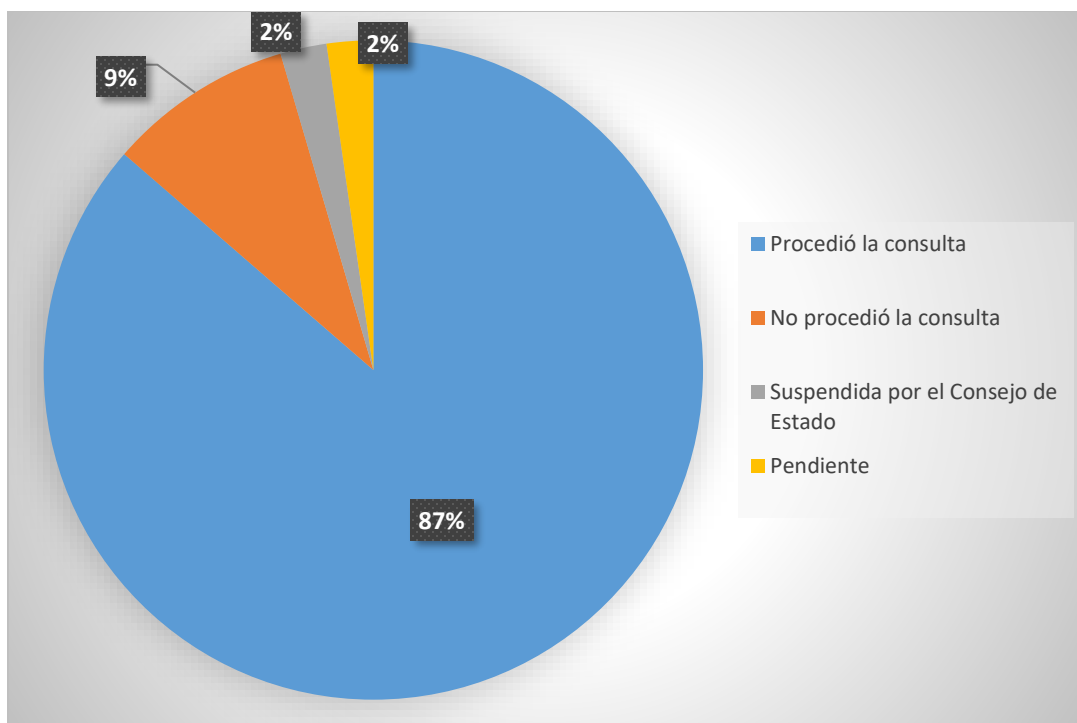


Figura 8. Resultados del Mecanismo

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados presentados en el gráfico anterior, en el 87% de las consultas realizadas la ciudadanía contestó positivamente a la consulta realizada, protegiendo el medio ambiente y favoreciendo las decisiones de modificación del territorio.

En un 9% la consulta fue negada por los ciudadanos, lo que implica que no procede el tema consultado. Un 4% de las iniciativas no fueron realizadas, pero siguen pendiente su realización.

En general se deduce que éste es un mecanismo exitoso, que ha dado buenos resultados a la ciudadanía y que ha logrado ser aplicado con éxito.

## **La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa**

Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de Ley, Ordenanza, Acuerdo o Resolución, al Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales para que sean debatidos y aprobados, modificados o negados.

Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político puede ser promotor de una iniciativa popular normativa, para ello puede solicitar a la Registraduría la inscripción del comité o del responsable y ésta tiene un plazo de 8 días para verificar si su petición cumple con los requisitos.

Una vez inscrito, la Registraduría debe entregar al promotor o promotores el formulario para la recolección de apoyos, en el que en el que deberá aparecer indicado el número de firmas que es necesario para inscribir la iniciativa y un resumen del contenido de la propuesta para que cualquier interesado pueda leerla antes de manifestar su apoyo con su firma.

La iniciativa deberá estar redactada en forma de proyecto de acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, y debe referirse a una misma materia. No se pueden presentar iniciativas populares sobre temas que de acuerdo con la Constitución son iniciativa exclusiva del Gobierno, sobre asuntos presupuestales, fiscales o tributarios, sobre relaciones internacionales, concesión de amnistías o indultos o preservación y restablecimiento del orden público.

Una vez entregados los formularios de recolección de apoyos a los promotores del referendo, contarán con seis meses para recolectar las firmas de apoyo, plazo que puede ser



prorrogado en caso de fuerza mayor o caso fortuito, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Para que una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva.

Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial.

Una vez presentados los formularios de firmas a la Registraduría, ésta cuenta con un plazo de 45 días calendario, para certificar el número de respaldos válidos y nulos y si se ha cumplido con los requisitos constitucionales y legales exigidos.

Si la iniciativa obtiene los apoyos necesarios, será estudiada de acuerdo con el reglamento de la corporación pública respectiva y será tramitada como un proyecto que tenga manifestación de urgencia.

Quince días después de la entrega de los formularios o de vencido el plazo para la recolección de firmas. El promotor o promotores entregarán al registrador respectivo, los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de La Iniciativa Legislativa o Normativa y éste debe remitir la información al Consejo nacional Electoral para que conceptúe sobre su legalidad.

Después de haber recibido las firmas y en todo caso, antes de terminarse el plazo para expedir el certificado, el Consejo Nacional Electoral debe certificar el cumplimiento, o no, de los topes y de entrega de los estados contables por parte del promotor o comité promotor de la Iniciativa Legislativa o Normativa.

Recibido el informe del C.N.E, el registrador certifica, mediante acto administrativo, el resultado de la revisión. Determina si se cumplió o no con el número de apoyos requeridos y con los demás requisitos constitucionales y legales para La Iniciativa Legislativa o Normativa.

Una vez expedido el certificado con el cumplimiento del requisito de las firmas, el registrador envía a la Corporación competente el nombre de los integrantes del Comité Promotor, su vocero y el articulado y a la exposición de motivo.

Si no se cumple con el número de firmas, La Iniciativa Legislativa o Normativa no se celebra y en consecuencia concluirá el procedimiento. El registrador archivará los documentos.

Trámite ante las Corporaciones Públicas: una vez la Registraduría envíe a la Corporación respectiva, el articulado y la exposición de motivos, dicha Corporación los divulgará en su publicación oficial, junto con el nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero.

La Corporación respectiva, estudia la Iniciativa Legislativa o Normativa, de conformidad con lo establecido en el reglamento de la Corporación.

Los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En caso de que la Iniciativa legislativa o normativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el Comité Promotor en los términos del reglamento interno del Congreso o de la Corporación Territorial respectiva, ante la correspondiente plenaria.

Tabla 6. *Iniciativa popular legislativa y normativa*

Año	tipo de norma	Vocero	Resumen	Novedades y estado actual
2016	Proyecto de ley de origen ciudadano		Convocar una asamblea nacional constituyente para reformar justicia, órganos de control y elección	Archivado por tránsito de legislatura
2016	Proyecto de ley de origen ciudadano	empleados de Uber	UBER	Archivado en la cámara de representantes.
2016	Proyecto de ley de origen ciudadano	Guillem Sólo Uribe	por la cual se introducen modificaciones al código sustantivo del trabajo	Archivado.
2012	Proyecto de Acuerdo	Antonio Eduardo Bohórquez Collazos	Reglamenta impuestos y otras disposiciones	No recogió las firmas requeridas.
2010	Proyecto de Acuerdo		Reglamentar la anexión al Municipio del Corregimiento de Mapasinga	No cumplió con el requisito del 5% del censo electoral.
2010	Proyecto de Acuerdo	Teresita de Jesús Vela	Crear consejo consultivo para la prevención del abuso sexual infantil	No cumplió con el requisito del 5% del censo electoral.
2009	Proyecto de Acuerdo	Miguel de Jesús Niño Sandoval	Reglamentar la organización y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo para el Municipio de Tunja.	Llegó al Concejo, pero fue retirada.
2009	proyecto de Acuerdo	Lelio Manosalva Suarez	Determinar la finalidad y propósito del páramo el almorzadero	Llegó a Concejo y fue aprobada.
2006	proyecto de Acuerdo	Raúl Franco Roa	Proteger la plaza pública de mercado, se reglamenta y se establece su ubicación en el sector del siete de agosto de Villavicencio	Llegó a Concejo y fue archivada.
2008	Proyecto de Ley	Alcides Arrieta Meza	Competencias a las personerías para dirimir en primera instancia las diferencias contractuales que surjan entre los usuarios y las empresas de servicios públicos y se dictan otras disposiciones.	No presentó firmas.

Año	tipo de norma	Vocero	Resumen	Novedades y estado actual
2008	Proyecto de Ley	William Herrera Clavijo	Retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares	No presentó firmas.
2006	Proyecto de Ley	Juan Manuel Arango Vélez	Restringir de manera temporal el porte de armas	No prosperó en el congreso.
2005	Acto legislativo	Alexandra Moreno Piraquive	Modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios	Llegó al Congreso, pero fue retirada en primer debate ante la falta de voluntad política por parte de los Congresistas.
2004	Proyecto de Ley	Antonio Galán Sarmiento	Ley Estatutaria por medio de la cual se establece el sistema nacional de planificación participante, promovida por Concejales.	No prosperó en el congreso.
2004	Acto legislativo	Luis Carlos Sachica Aponte	Autorizar la reelección presidencial.	Desistió.
2004	Proyecto de ordenanza	Luis Gabriel Fontalvo Martínez	Crea localidades en San Andrés Islas y se determina la integración de Juntas Administradoras Locales	Llegó a la Asamblea Departamental y fue rechazada.
2004	Proyecto de ordenanza	Ana Delia García de Pechthalt	Por el cual se declara la pérdida de la residencia y se ordena la devolución a su lugar de origen	Llegó a la Asamblea Departamental y fue rechazada.
2002	Acto legislativo	Carlos Alberto Baena López.	Reducción de edad como requisito para ser Congresista, Senador a los 25 años y Representante a los 22 años de edad.	Se les entregaron los formularios de recolección de apoyos para la segunda etapa y no alcanzaron a completar el 5 por mil del censo electoral por lo anterior se ordena archivar la Iniciativa mediante Certificación del 7 de mayo de 2003.
2002	Proyecto de Ley	Horacio Serpa	Ajustar las tarifas de los servicios públicos al incremento del salario mínimo, y no permitir que costo de los	No cumplió con el requisito del 5 por mil del censo electoral, se ordena archivar la solicitud.

Año	tipo de norma	Vocero	Resumen	Novedades y estado actual
			atentados terroristas se traslade a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social.	
2002	Proyecto de Ley	Fernando Salazar	Para la financiación de vivienda con baja tasa de interés, sin corrección monetaria, así como la inversión en vivienda para alquilar a precio moderado y la atención a los desposeídos y desplazados	No se aprobó el Comité de Promotores. No cumplió con el requisito del 5 por mil del censo electoral, se ordena archivar la solicitud.
1999	Proyecto de ordenanza	Álvaro Gustavo Rosado Aragón	Por la cual se crea el municipio de Albania Guajira	Llegó a la asamblea Departamental y fue rechazada.

Fuente: elaboración propia.

Se recogieron datos de un periodo de 17 años que van desde 1999 a 2016, para un total de 21 iniciativas de acuerdo con los datos que se encuentran en la página web de la Registraduría Nacional. Así mismo se presenta un breve resumen de los temas objeto de la iniciativa y del estado del trámite.

La Figura 9 presenta la manera como se ha comportado la aplicación del mecanismo a través del tiempo en el periodo estudiado.

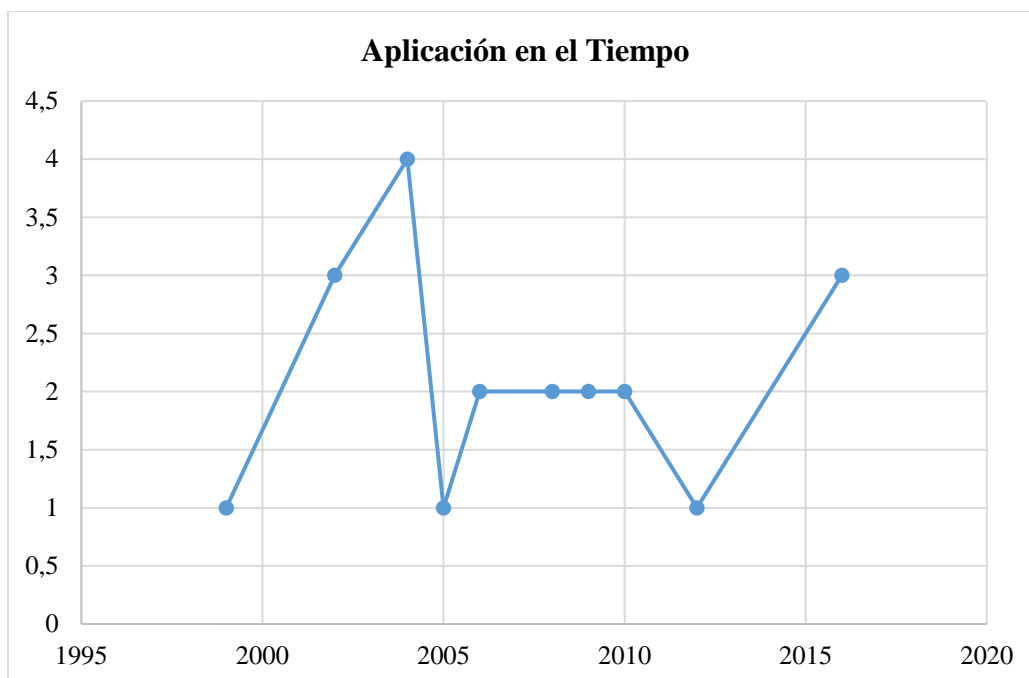


Figura 9. Comportamiento del mecanismo

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la Figura 9, la aplicación del mecanismo ha sido muy escasa en los años en que ha estado creado hasta 2016. Los años que más iniciativas se presentaron fueron en 2004, se presentaron 4 y en 2002 y 2016 que se presentaron 3.

Hay años en los que sólo presentan una o dos iniciativas y muchos años en los que no se presenta ninguna. Esto puede ser explicado por el hecho de que el trámite de la iniciativa legislativa es más complejo que los otros, ya que una vez aprobada requiere adicionalmente ir a referendo aprobatorio.

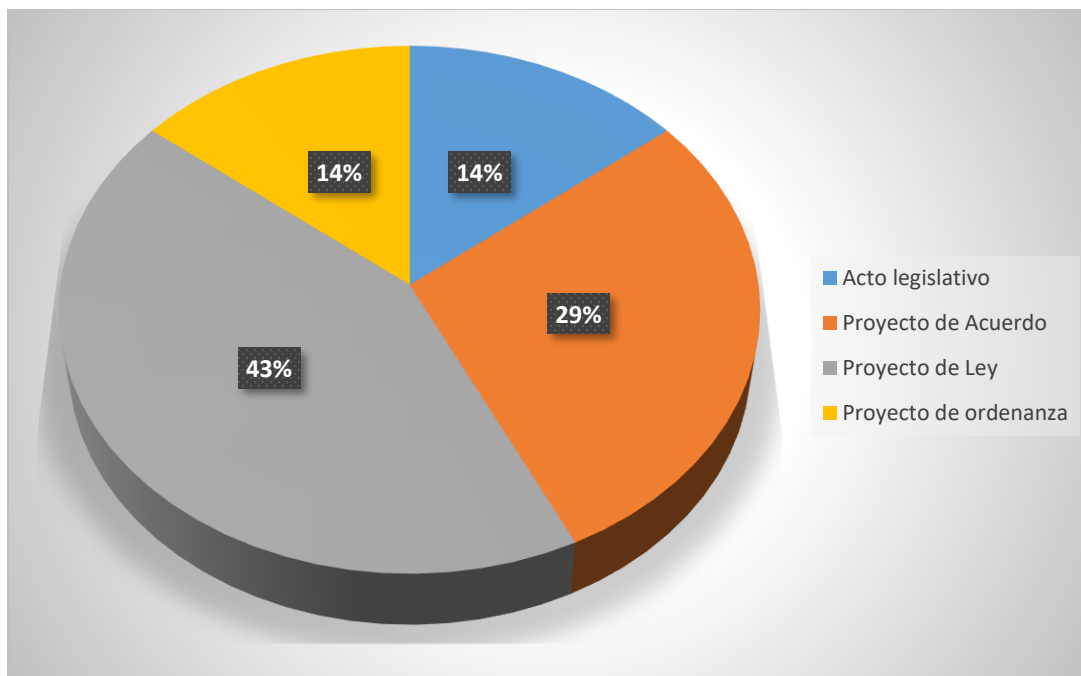


Figura 10. Iniciativas según tipo de norma

Fuente: elaboración propia.

De las iniciativas presentadas el 14% ha sido para reforma de la constitución a través de Acto Legislativo, el 43% sobre proyectos de Ley, el 29% fueron sobre proyectos de acuerdo y el 14% restante sobre proyectos de ordenanzas.

Esto indica que el mecanismo se utiliza en mayor medida para impulsar normas de carácter nacional y en menor medida para las normas de ámbito regional o municipal.

Tabla 7. Resultado de la aplicación del Mecanismo

Resultado	%	cantidad
No fue aprobado en Congreso, Asamblea o Concejo	52%	11
No recogió las firmas necesarias	29%	6
No presentó firmas, desistió.	14%	3
Llegó a Concejo y fue aprobada	5%	1
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>21</b>

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 7 y la Figura 11 muestran los resultados que se han obtenido de la aplicación del mecanismo, en estos 17 de años.

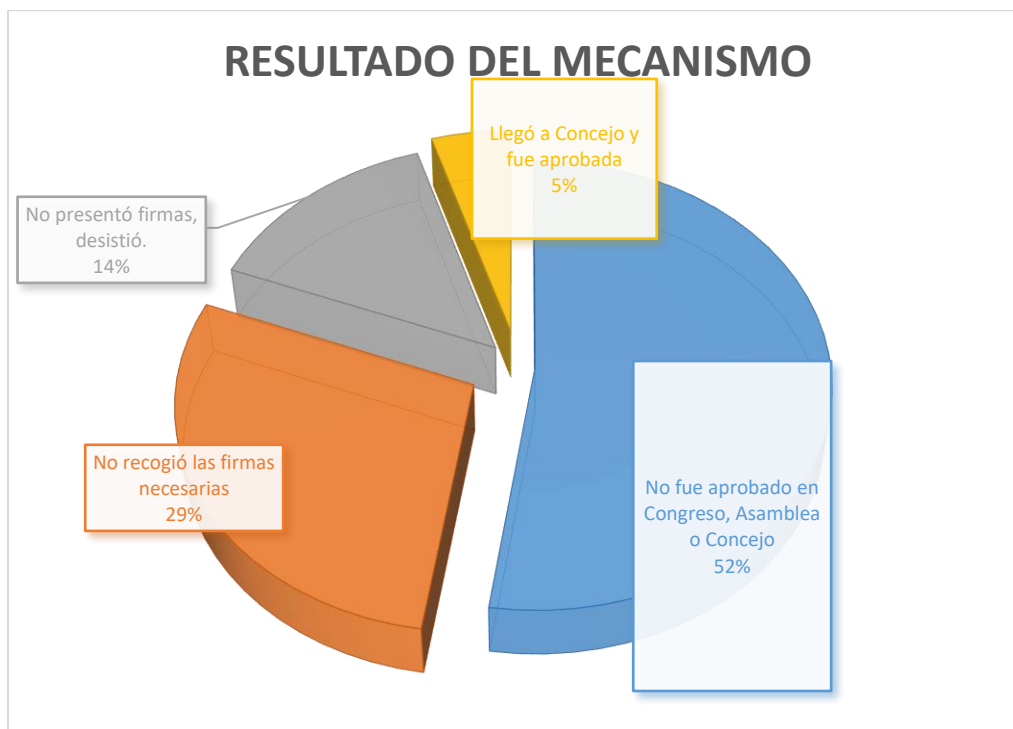


Figura 11. Resultado de la aplicación del Mecanismo

Fuente: elaboración propia.

De esta manera se puede observar que el 52% de las iniciativas iniciadas llegaron hasta las corporaciones públicas, Congreso, Asamblea o Concejo, pero no fueron aprobadas por la respectiva corporación.

El 29% de las iniciativas iniciadas no superaron la etapa de recolección de firmas, debido a que no recolectaron las firmas necesarias y el 14% de las campañas desistió en la etapa de recolección de firmas, por lo cual no llegó a presentarlas ante la Registraduría.



Sólo el 5%, que corresponde a un caso, realizó trámite ante el concejo municipal y logró la aprobación de la iniciativa, que fue el proceso realizado para determinar la finalidad y propósito del páramo el almorzadero.

La otra consulta popular que ha logrado llegar a las urnas es la que se realizará el 26 de agosto de 2017 denominada consulta anticorrupción.

### **La revocatoria del mandato**

Es el derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

La Revocatoria del Mandato se puede inscribir una vez hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de la posesión del respectivo gobernador o alcalde y siempre que no falte menos de un año para la finalización del respectivo período constitucional<sup>6</sup>.

#### *Trámite de una Revocatoria del Mandato*

Cualquier ciudadano, Organización Social, Partido o Movimiento Político pueden solicitar la inscripción de un Vocero o Comité Promotor para promover la revocatoria del mandato a un Alcalde o a un Gobernador, ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente. Ésta deberá realizar el formulario de recolección de apoyos y entregarlo al vocero en un plazo de quince días, contados a partir del día que se inscribe la propuesta.

---

<sup>6</sup> La Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015. Aclara que no se podrá inscribir ni realizar la votación para la revocatoria de gobernador o alcalde si faltan menos de doce meses para concluir el periodo constitucional del respectivo mandatario

Número de firmas de apoyo ciudadano: se necesita recoger el apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral territorial respectivo de al menos el treinta (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

Los promotores cuentan con un plazo de seis (6) meses para recolectar las firmas, contados a partir del momento en que la Registraduría haga entrega de los formularios a los promotores, éste plazo se puede prorrogar hasta por tres (3) meses. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la solicitud será archivada en la respectiva Registraduría.

**Desistimiento:** Antes del vencimiento del plazo para recolectar los apoyos, los Promotores podrán desistir de la solicitud de revocatoria del mandato. El desistimiento debe presentarse por escrito y motivado ante el Registrador Correspondiente.

La campaña de recolección de apoyos, no podrá obtener créditos, ni recaudar recursos, contribuciones, ni donaciones, provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trate el Código del Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para dicha campaña.

Una vez entregados los formularios con las firmas de apoyos ciudadanos la Registraduría, tiene un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario, para realizar la verificación. Se anulan los apoyos por las siguientes causales:

- ✓ Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se valida el de la fecha más reciente y se anulan los anteriores.
- ✓ Fecha, nombre o números de cédulas de ciudadanía ilegibles o no identificables.

- ✓ Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.
- ✓ Varias firmas de la misma mano. (Cuando un ciudadano firma por otras personas.)
- ✓ Firma no manuscrita. (cuando se imprime con un medio mecánico. Por ejemplo con sellos).
- ✓ Cuando se compruebe que el ciudadano que firma no está inscrito en el censo electoral de la respectiva entidad territorial, (Departamento o Municipio), al momento de haberse presentado la iniciativa.

Quince días después de la entrega de los formularios o del plazo para la recolección de firmas el promotor debe entregar al Registrador respectivo, los estados contables de la campaña de recolección de apoyos y éste a su vez debe remitirlos al Consejo Nacional Electoral.

Una vez revisadas las firmas el registrador debe certificar, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la Revocatoria del Mandato.

Una vez cumplidos todos los requisitos, El Presidente de la República, en caso de tratarse de la revocatoria de un Gobernador o el Gobernador del respectivo departamento, en caso de tratarse de la revocatoria de un Alcalde, deberá fijar fecha para la votación y la Registraduría el calendario electoral correspondiente.

Resultado de las votaciones: La decisión del pueblo será obligatoria, en la revocatoria del mandato, cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- ✓ Que el número de sufragios no sea inferior al 40% de la votación total válida, registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario, y

- ✓ Que el número de sufragios afirmativos sea al menos la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria.

Remoción del Cargo. Después de realizada la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente,

Si la decisión del pueblo es que se revoque el mandato, el Presidente o el Gobernador respectivo, procederá a la remoción del cargo del Gobernador o Alcalde, según sea el caso, y designará un encargado, de conformidad con las normas vigentes. Surtido este trámite, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

Elección del Sucesor. Revocado el mandato a un Gobernador o Alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los dos meses siguientes a fecha en que el Registrador correspondiente certifique los resultados de la votación

Hasta junio de 2018, luego de 27 años, la aplicación de la revocatoria del mandato nunca fue positiva, fue hasta el 29 de julio de 2018 que los habitantes de Tasco (Boyacá) decidieron en las urnas revocarle el mandato al actual Alcalde Municipal. Esta es la primera vez que en Colombia prospera este mecanismo de participación ciudadana.

1.658 ciudadanos acudieron a las urnas, cifra que supera el umbral mínimo de 1.382 sufragios requerido para que la revocatoria prosperara.

Tabla 8. *Histórico revocatorias*

Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
2013	Santander	Contratación,	Rubén Acuña Galeano	311	98	214	970	No aprobada
	Antioquia	Angostura,	José Miguel Vásquez Arango	1304	237	1011	2452	Votada 7 de julio, no prosperó
	Bolívar	Achí	Walter Salvador Villano Hernández	1634	361	1553	5344	Votada 17 de noviembre de 2013, no prosperó
	Huila	Campoalegre	Neyla Triviño Rojas	3357	1138	2146	7558	Votada 17 de noviembre de 2013, no prosperó
	Antioquia	vigía del fuerte	Miryam del Carmen Serna Martínez	417	86	440	1631	No aprobada
	Caquetá	Florencia	María Susana Pórtela Lozada	11349	4387	8421	30756	Votada 15 de septiembre de 2013, no prosperó
	, Atlántico	Ponedera	Hernando Julio Manotas Manotas	1236	282	1193	5670	Convocada
	Sucre	San Marcos	Arnulfo Miguel Ortega López	2773	2232	2630	13157	Votada 24 de noviembre, no prosperó
	Atlántico	Utiacurí	William Pastor Bresneider Alvear	661	246	561	2852	Votada 1 de diciembre, no prosperó
	Antioquia	Gómez Plata	Mario de Jesús Restrepo Pérez	467	145	508	2851	No aprobada
Putumayo	Santiago	Tito Iván Barrera Ortega	574	96	386	1762	Votada 20 de octubre de	

Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
								2013, no prosperó
	Bogotá D.C.		Gustavo Francisco Petro Urrego	357250	273373	289263	1234214	Cancelada por destitución de mandatario
	Cauca	La Sierra	Huber Ramos Estupiñán	698	400		3078	No aprobada
	Magdalena	Santa Marta	Carlos Eduardo Caicedo Omar	22187	19362	29821	80055	No aprobada
	Gramalote, Norte de Santander	Gramalote	Sonia Alejandra Rodríguez Torrente	591	227	505	1652	No aprobó en segunda revisión
	Huila	Oporapa	Yamid Sterling Sánchez	69	1.091	832	2951	No aprobada
	Antioquia	Caldas	María Mónica Raigoza Morales	2971	1949	3683	16307	No aprobada
	Córdoba	La Apartada	Katia Isabel Paz Durango	781	712	1331	3893	No aprobada
	Antioquia	Hispania	Franky Henry Gaviria Castaño	323	660	601	1657	No aprobada
	Tolima	Mariquita	Álvaro Bohórquez Osma	2119	1235	3253	8794	No aprobada
	Caldas	Norcasia	Marisol Manrique Garzón	951	81	682	938	Terminado el proceso
	Atlántico	Ponedera	Hernando Julio Manotas Manotas	1717	915	1193	5670	Aprobada - En apelación
	Guaviare		José Octaviano Rivera Moncada	4116	2692	3911	15360	Votada 2 de febrero, no prosperó
	Antioquia	Bello	Carlos Alirio Muñoz López	19329	26270	18632	59131	Votada el 6 de abril de

Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
								2014, no prosperó
	Casanare	Paz de Ariporo	Edgar Bejarano García			1512	7176	Aprobada - En reposición
	Bolívar	Cantagallo	Yaneth Esther Cortez Díaz	169	811	920	8228	No aprobada
	Sucre	Tolú	Ariel de Jesús Alvarado Montes	1484	1044	1995	8228	No aprobada
	Magdalena	Plato	Jaime Alonso Peña Peñaranda	1605	4917	3001	11804	No aprobada
	Santander	San Andrés	Luz Consuelo Ortiz Rojas	440	210	605	2541	No aprobada
	Valle	Florida	Tulio Gonzáles Forero				10128	No aprobada
	Santander	Piedecuesta	Ángel de Jesús Becerra Ayala			11727		No aprobada
	Magdalena	Remolino	Virgilio Antonio Torres Cuello				2428	Pendiente de votación
2010	Antioquia	Itagüi	Gabriel Jaime Cadavid	3621	17013	15971		No Certificada
	Valle del Cauca	Cali	Jorge Iván Ospina Gómez	12960	120066	107580		No Certificada
	Meta	Villavicencio	Héctor Raúl Franco Roa	3550	20626	17781		No certificada
	Santander	Málaga	Milton Suárez González	81	1.280	1117		No certificada
	Valle del Cauca	Palmira	Raúl Alfredo Arboleda Márquez	17684	13154	15813	56332	No prosperó
	Cundinamarca	Fusagasugá	Baudilio Páez Castro	4.369	5932	5344		No certificada
2009	Antioquia	Vigía del Fuerte	Manuel Humberto Moreno Incel	0		368		No certificada

Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
	Antioquia	Murindó	Enrique Rojas Serna	34		233		No certificada
	Antioquia	Turbo	Estanislao Ortiz Lara	5046		6091		No certificada
	César	Manaure Balcón del Cesar	Noheli Rincón Leal	242		640		No certificada
	Bolívar	Calamar	Sara Mercedes Villalvan Molinares	499		1024		No certificada
	Cundinamarca	Apulo	Antonio de Jesús Torres Vega	427		516		No certificada
	Sucre	Ovejas	Antonio José García de la Rosa	1495		2032		No certificada
	Antioquia	Carepa	Arnulfo Peñuela Marín	88		1662		No certificada
	Bolívar	Zambrano	Eduardo Enrique Lora Rebollo	53		697		No certificada
	Bolívar	Regidor	Sandra María Urrego Ditta	485		400	1079	No prosperó
	Cauca	Puerto Tejada	Elver Marino Montaña Mina	358		2005		No certificada
	Atlántico	Candelaria	José Alfredo Fonseca Bolívar	153		1143		No certificada
2009	Caquetá	Puerto Rico	Jaime Pinzón Salazar	369		1351		No certificada
	Cauca	Miranda	Hiber Jaramillo Díaz	1755		1831		No certificada
	Risaralda	Santa Rosa de Cabal	Luis Alejandro Martínez Tabares	5117		5961		No certificada
	César	Pelaya	Harold Agudelo Ospino	61		1258		No certificada



Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
	Antioquia	Chigorodó	Manuel Rivas Carreaso	377		1803		No certificada
	Norte de Santander	Cúcuta	María Eugenia Riascos Rodríguez	24445		39973		No certificada
	Boyacá	Tunja	Arturo José Fructuoso Montejo	13842		13842		No certificada
	Antioquia	Sonsón	Jesús Antonio Giraldo Bernal	2544		1712	5622	No prosperó
	Atlántico	Polonuevo	Darling Luz Cárdenas Martes	1632		1207	4101	No prosperó
	Boyacá	Somondoco	Cristian Alberto Fernández Sánchez	476		320	1110	No prosperó
	Huila	Aipe	Héctor Aníbal Ramírez Escobar	1840		2010		No certificada
	Bolívar	Santa Rosa de Lima	Franklin Cabarcas Cabarcas	109		1302		No certificada
	Nariño	Pasto	Eduardo Alvarado Santander			18860		No certificada
	Valle	Cartago	Germán González Osorio	9760		9760		No certificada
	Córdoba	Purísima	Nestor Manuel Lemus Paternina	758		1880		No certificada
	Santander	Barbosa	Jorge Humberto Ardila Velandía	1645		1645		No certificada
	Atlántico	Galapa	Regulo Pascual Matera García	2230		2230		No certificada
	Bolívar	Carmen de Bolívar	Galo Arturo Torres Serra	3502		3502		No certificada
	Caquetá	Curillo	Esneider Mayorga Corrales	331		320	1827	No prosperó
	Córdoba	Montelibano	Edinson Rangel Aguas	6719		5686	15884	No prosperó

Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado	
2009	Tolima	Líbano	Humberto Santamaría Sánchez	2248		1933	7262	No prosperó	
	Valle del Cauca	Pradera	Guido Germán Caicedo Morales	3722		2475	10397	No prosperó	
	Cundinamarca	Fusagasugá	Baudilio Páez Castro	4369		5344		No certificada	
	Meta	San Martín	Darío Rey Rey	1600	1254	1071	4635	No prosperó	
	Boyacá	Samacá	Francisco José Grijalva Silva	1201	470	943	4459	No prosperó	
2005	Antioquia	Támesis	Alonso Patiño Patiño			1169	3710	No prosperó	
	Bolívar	Río viejo	Humberto Campo Zayas			546	1949	No prosperó	
	Córdoba	Puerto Libertador	Julio Cesar Sánchez Moreno			3022	4155	No prosperó	
		Tello	Huila	César González					
	Antioquia	Frontino	Luis Fernando Varela Cataño			774	3087	No prosperó	
	Santander	Charalá	Pablo Antonio Méndez Sanabria			757	2927	No prosperó	
	Antioquia	Murindo	Elías Palacio Valencia			156	221	No prosperó	
	Atlántico	Baranoa	Carlos Arturo Zambrano Palacio			3220	12519	No prosperó	
	Santander	Molagavita	Edinson Orlando Oviedo Caro			490	1638	No prosperó	
	Guaviare	Miraflores	William Chávez Montoya			146	420	No prosperó	
	Huila	Yaguara	Luis Ernesto García Polanía			351	2171	No prosperó	
Antioquia	Abejorral	Rubén Darío Marín Zuluaga			1559	3988	No procedió		
Casanare	Aguazul	Leonel Roberto Torres			2233	3070	No procedió		

Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
2003	Atlántico	Puerto Colombia	Gustavo Adolfo Ahumada Peñate			2933	6819	No procedió
	Putumayo	Puerto Leguízamo	Edinson Guzmán Filo			794	1092	No procedió
	Antioquia	Peque	Luis Alberto Valle Pineda			505	1275	No prosperó
	Atlántico	Sabanalarga	Juan José Acuña Colpas			5344	16836	No prosperó
	Sucre	Corozal	Eduardo Antonio Gómez Merlano			2404	3304	No prosperó
	Valle	Sevilla	Oscar Salazar Henao			1721	2366	No prosperó
	Caquetá	Belén de los Andaquies	Jesús Ernesto Castro Valencia			739	1015	No prosperó
	Antioquia	Abejorral	Rubén Darío Marín Zuluaga	NA		1559	3988	No procedió
	Atlántico	Puerto Colombia	Gustavo Adolfo Ahumada Peñate	NA		2933	6819	No procedió
	Meta	San Juan de Arama	Reinel Cajibíoy Gironza	NA		Sin datos		No procedió
2000	Atlántico	Tubará	Gilberto Antonio Coll Maury	NA		734	2940	No procedió
	Córdoba	Montelibano	Juan Carlos Marchena Otero			3638	9961	No prosperó
	Cauca	Piamonte	Sin datos				388	No prosperó
	Atlántico	Polonuevo	Sin datos				5857	No prosperó
1999	Antioquia	Peñol	Luz Marina Salazar Montes			27	54	No prosperó
	Caldas	Victoria	Hugo Valenzuela Pérez			947	2530	No prosperó
	Antioquia	Dabeiba	Delfín Antonio Varela Torres			482	1191	No prosperó
1996	Boyacá	Iza	Bárbara Cerón de González			148	423	No prosperó

Año	Dpto.	Municipio	Nombre del mandatario	Firmas válidas	Firmas rechazadas	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
	Atlántico	Puerto Colombia	Carlos Arturo de la Asún			1297	1784	No prosperó
	Bolívar	Mahates	José Luis Simancas Pajar			1178	3890	No prosperó
	Atlántico	Tubará	Baldomero Barraza Molina			577	1875	No prosperó
	Magdalena	Pedraza	Misael Enrique Orozco			1363	3332	No prosperó

Fuente: elaboración propia.

La revocatoria del mandato es claramente el mecanismo de participación más utilizado de los siete existentes, 226 revocatorias en 27 años y su aplicación se ha dado en todo el territorio nacional, especialmente en los municipios.

*Tabla 9. Comportamiento del Mecanismo*

Año	Cantidad	%	Año	Cantidad	%
2017	115	51%	2003	10	4%
2013	32	14%	2000	3	1%
2010	6	3%	1999	3	1%
2009	37	16%	1996	5	2%
2005	15	7%			
Total				226	100%

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 9 y la Figura 12 presentan el comportamiento del mecanismo en el transcurso del tiempo desde su creación a la fecha.



*Figura 12. Comportamiento del mecanismo*

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar el mecanismo ha venido creciendo de manera constante desde su creación, con excepción del año 2010. Con el paso del tiempo ha tomado más fuerza siendo en 2017, el año en que más se utilizó registrando 115 casos, que representan el 50% del total de su aplicación, a pesar de que al mismo tiempo es el más ineficaz de todos, dado que hasta el 2017 nunca procedió.

Otros años en los que también fue muy importante la aplicación del mecanismo fue el 2009 con el 16% y el 2013 con 14%, dadas un año después de las elecciones de 2008 y 2012, tal como lo exige la aplicación del mismo.

Tabla 10. Distribución territorial

	Cantidad	Cantidad	%
Departamentos	27	32	84%
Municipios	180	1102	16%

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior presenta los datos de las revocatorias realizadas por distribución territorial. De ésta manera se puede observar que se han presentado 27 revocatorias que representan el 84% de los 32 departamentos que existen en el país, lo que indica que la gran mayoría de los gobernadores, han afrontado procesos de revocatoria.

Igualmente se observa que de los 1102 de los municipios colombianos 180 que representan el 16% del total de municipios han realizado procesos de revocatoria al alcalde electo.

No obstante, es de destacar que de acuerdo con la Figura 13 las entidades territoriales donde más se ha aplicado la revocatoria es en los municipios que representan el 86,96% del total de su aplicación, frente al 13,04% de los departamentos.

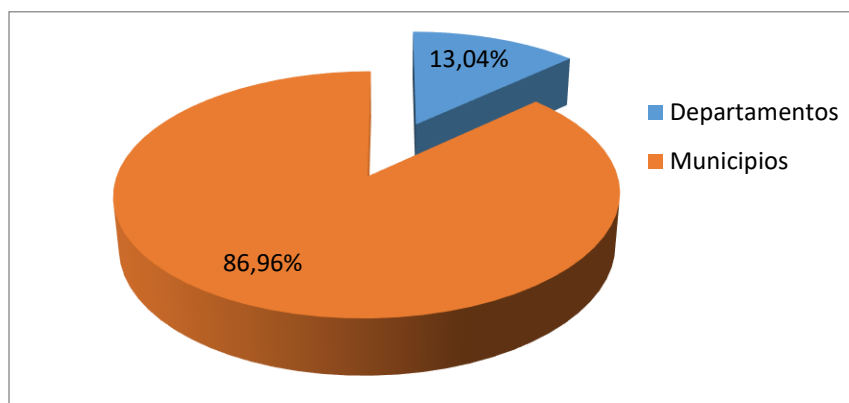


Figura 13. Por entidad territorial

Fuente: elaboración propia.

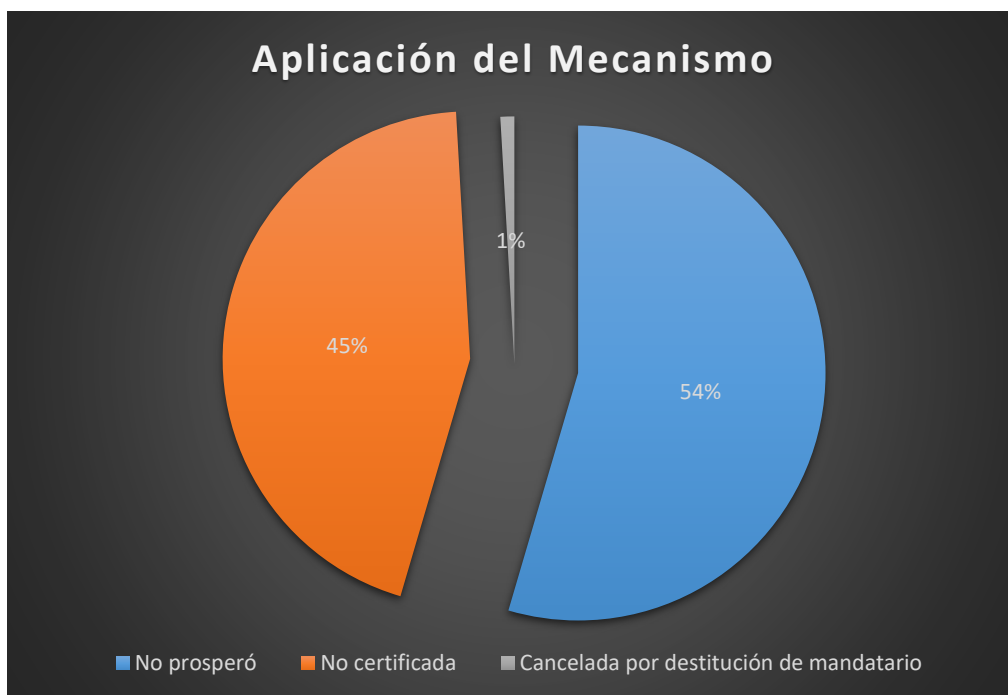
Tabla 11. *Distribución Territorial del Mecanismo*

Departamento	cantidad	%	Departamento	cantidad	%
Antioquia	24	11%	Bogotá D.C.	6	3%
Bolívar	24	11%	Putumayo	6	3%
Atlántico	18	8%	Caquetá	5	2%
Córdoba	16	7%	Casanare	5	2%
Valle	15	7%	Cauca	5	2%
Cundinamarca	13	6%	Meta	4	2%
Huila	10	4%	Caldas	3	1%
Magdalena	10	4%	Choco	2	1%
Santander	10	4%	Guaviare	2	1%
Sucre	10	4%	Risaralda	2	1%
Tolima	10	4%	Quindío	1	0%
César	9	4%	Nariño	1	0%
Norte de Santander	7	3%	Vichada	1	0%
Boyacá	7	3%		226	

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los datos consignados en la tabla anterior, la zona donde más se ha hecho uso del mecanismo es el norte del país, con el 35%, representado en los departamentos y municipios de Atlántico, Córdoba, Bolívar y Cesar.

De manera intermedia encontramos los departamentos de valle, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Santander y Tolima. Los que menos lo han utilizado son los municipios y departamentos de Norte de Santander, Boyacá, Bogotá, D.C., el territorio de los llanos orientales y la zona cafetera.



*Figura 14. Resultados de la aplicación del mecanismo*

Fuente: elaboración propia.

Según los datos presentados en la Figura 14 la aplicación del mecanismo en sus casi 28 años de existencia ha sido inútil, pues hasta 2017, periodo de estudio, no se aprobó ningún proceso de revocatoria del mandato.

El 45% de las iniciativas de revocatoria no fueron certificadas lo que indica que no superaron la etapa de recolección de firmas, ya sea porque no fueron certificadas o porque no se recogieron las firmas suficientes.

El 54% llegaron a las urnas pero no consiguieron la votación necesaria para lograr la remoción del mandatario contra quien se tramitó el mecanismo. En general se observa que el día de la votación no acuden a las urnas el número de ciudadanos necesarios para cumplir con los requisitos que exige el mecanismo.



*Tabla 12. Resultados de aplicación del mecanismo*

	Votada	Recolección de firmas	Revocaron el mandato	Total iniciativas
Número	60	49	0	109
porcentaje	55	45%	0%	100%

Fuente: elaboración propia.

El 1% no fue a las urnas debido a que el Alcalde fue sancionado y es el caso del exalcalde de Bogotá, Gustavo Petro que, cuando se dio el periodo en que debía ser citada la votación, había sido sancionado y destituido del cargo. Posteriormente cuando la sancion fue revocada, ya faltaba menos de un año para terminar el mandato, por lo cual tampoco se realizó la votación a pesar de que los requisitos estaban cumplidos.

## Conclusiones

El mecanismo de participación más utilizado por los ciudadanos es la revocatoria del mandato, del cual se han tramitado 209 en todo el país. Paradójicamente es el mecanismo menos eficiente, pues en el periodo estudiado es el único que no tuvo ningún resultado positivo para sus promotores.

El trámite de los mecanismos de participación, es complejo debido a los requisitos que deben cumplir, especialmente en el caso del referendo, sólo una, representada en el 8% de las iniciativas fue sometida a votación. Y cuando fue votada sólo la número 1 logró superar el umbral necesario para la aprobación del pueblo.

El tema de la recolección de apoyos, es un requisito especialmente difícil y en ocasiones puede ser insalvable, la no recolección de las firmas requeridas para la presentación de la iniciativa ante la Registraduría, representa entre un 31% y un 45% de las razones por las cuales no se puede llevar a cabo la aplicación del mecanismo. Las dificultades al momento de recoger firmas, se relacionan con la necesidad de contratar personas con dedicación exclusiva para ello y que muchas campañas no cuentan con ese recurso. Las que efectivamente pueden hacerlo, es porque reciben aportes de patrocinadores a quienes le interesa que se promueva y son generalmente empresas privadas.

Así mismo, un gremio, organización no gubernamental, asociación u organización de la sociedad civil puede sabotear o impedir la recolección de firmas en caso de que la iniciativa afecte sus intereses, como en caso del referendo por el agua o el referendo por el agro que tuvieron interferencia de este tipo de organizaciones y no lograron cursar la iniciativa.

De otro lado, la recolección de las firmas requeridas debe proyectarse por lo menos en tres veces el mínimo necesario, ya que dos terceras partes de las firmas no supera el proceso de validación que realiza la Registraduría. Este es un aspecto difícil de manejar para los promotores, ya que las personas que deseen sabotear la aplicación del mecanismo, pueden brindar firmas ilegibles, datos falsos, o firmar varias veces, lo cual no es controlable.

Otro aspecto que impide la aplicación con éxito de los mecanismos, es la falta de participación de la ciudadanía. Esto denota desinterés ciudadano en los asuntos públicos. En el caso de la revocatoria del mandato, la mayoría falla porque cuando llega a las urnas no se consigue el número de votantes requerido para el mecanismo proceda. Eso se debe a que no existe cultura política que lleve a los ciudadanos a votar con conciencia de lo que se está haciendo, sino que se acude a votar cuando es la época electoral y búsqueda de las prebendas o dadivas que ofrece el político de turno a cambio del voto.

Salvo la revocatoria del mandato, los demás mecanismos requieren revisión de constitucionalidad, y este es otro escaño, la mayoría de las veces insalvable, debido a vicios de forma: en los casos revisados se encuentra que muchas iniciativas se pierden por vicios de trámite de la norma que no son subsanables, por ejemplo, la presentación de la certificación de revisión de las cuentas de la campaña fuera de los términos establecidos. El otro motivo, muy común es que en los debates del congreso se modifican las preguntas, de tal suerte que una es la pregunta que se presenta en la iniciativa y otra la que sale de la ley debatida en el congreso, cualquier cosa que le modifiquen a la pregunta original, hace que la corte niegue el mecanismo de participación. Esto es de conocimiento de los congresistas, pero igual lo siguen haciendo.

El trámite de la norma ante cualquiera de las cámaras es otro momento del mecanismo que en general no es superado y hasta ahí llega el mecanismo. Esto sucede especialmente en el trámite de los proyectos de ley, que se discuten en la cámara de representantes o en el senado, y con menos frecuencia en las asambleas departamentales y concejos municipales. Las razones por las cuales no se supera, es en primer lugar, no se culminan las discusiones en la comisión respectiva de tal suerte que ni siquiera llegan a plenaria. En segundo lugar, si llegan a plenaria se encuentran con la dificultad de la falta de quórum, pues muchos de los congresistas, no asisten a los debates o se retiran del recinto, lo que hace imposible que se de aprobación de la iniciativa para que continúe el trámite. En tercer lugar, si se dan las discusiones respectivas, no son aprobadas. Finalmente, cuando se aprueban, modifican el texto de la norma y por tanto no obtienen la aprobación de la corte constitucional.

Otra dificultad que presenta el trámite de los mecanismos, se relaciona con el tiempo que exige, entre 9 y 36 meses. Especialmente para el referendo y la iniciativa legislativa y normativa.

La consulta popular no ha sido utilizado a nivel nacional, durante el periodo de estudio, sólo se ha dado de manera territorial, en un 98% de manera municipal y distrital y en un 2% han sido departamentales. Tampoco hay registros de que se haya aplicado de manera local, a través de las Juntas Administradoras locales. No obstante el 26 de agosto de 2018, se realizara una consulta nacional impulsada desde el senado de la república y que versa sobre el control a la corrupción. Es de anotar que no es de iniciativa ciudadana.

La consulta popular ha sido utilizada en mayor medida en los territorios de la costa atlántica y los ubicados en la cordillera central y llanos orientales. Ha funcionado especialmente

a nivel municipal donde no sólo ha procedido su aplicación sino que ha contado con la participación necesaria para superar el umbral e imponer la decisión ciudadana.

Así mismo, la consulta es el mecanismo más utilizado para defender el territorio de peligros de explotación insana del ambiente, protegiendo especialmente fuentes y reservas hídricas, negando exploración de minerales e hidrocarburos.

Otro éxito de la consulta es que ha permitido resolver temas sobre la destinación del territorio mediante la cual se han tomado decisiones relacionadas con la creación de áreas metropolitanas, anexión de municipios, anexión de corregimientos y barrios a territorios determinados. Contando con participación ciudadana suficiente para tomar decisiones.

En general se deduce que la consulta popular es un mecanismo exitoso, que ha dado buenos resultados a la ciudadanía y que ha logrado ser aplicado con éxito.

La aplicación de la iniciativa legislativa y normativa, ha sido la baja de todos los mecanismos lo que puede ser explicado por el hecho de que su trámite es más complejo que los demás, ya que una vez aprobada requiere adicionalmente ir a referendo aprobatorio en caso de ser una Ley. No obstante éste ha sido usado, en mayor medida, para impulsar normas de carácter nacional y en menor medida para las normas de ámbito regional o municipal.

El 43% de las iniciativas normativas no llegan a surtir trámite en las corporaciones públicas y el 52% de que efectivamente han llegado no fueron aprobadas por la respectiva corporación. Es decir un 95% de las iniciativas ha fallado en el intento de aplicación del mecanismo de participación. Sólo el 5%, que corresponde a un caso, realizó trámite ante el concejo municipal y logró la aprobación de la iniciativa. Fue el proceso realizado para

determinar la finalidad y propósito del páramo el almorzadero. La otra consulta popular que ha logrado llegar a las urnas es la que se realizará el 26 de agosto de 2017 denominada consulta anticorrupción, pero no es una iniciativa ciudadana.

La revocatoria del mandato es claramente el mecanismo de participación más utilizado de los siete existentes, 226 revocatorias en 27 años y su aplicación se ha dado en todo el territorio nacional, especialmente en los municipios y el único que ha tenido un crecimiento constante desde su creación, no obstante, es el más ineficaz de todos, dado que hasta el 2017 nunca procedió.

El mecanismo ha sido aplicado a 27 de los 32 gobernadores, es decir al 84% de los departamentos y al 16 % de los Alcaldes municipales, 180 de 1104 municipios. Sin resultados positivos.

En un poco menos de la mitad de los casos, 45%, de las iniciativas de revocatoria no superaron la etapa de recolección y del 54% que fueron a votación no fueron aprobadas.

Sólo hasta julio de 2018, en el municipio de Tasco, Boyacá se aplicó la revocatoria con éxito, dando como resultado la decisión de remover al mandatario municipal, es la primera vez en 27 años que el mecanismo procede.

Analizada la aplicación de los mecanismos de participación: Consulta Popular, Referendo, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Legislativa de Origen Popular, en Colombia se puede afirmar que no aporta en mayor medida a la concreción de la gobernanza sino que más bien se queda en una gobernabilidad dado que los pocos mecanismos que promovidos desde la

ciudadanía tienen éxito. Si bien los mecanismos, son formas de participación, la intervención en los asuntos públicos del Estado, a través de ellos es realmente muy baja.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arango, R. (2008). *Estado Social de Derecho y Derechos Humanos*.
- Arvelo Polanco, A. (4 de noviembre de 2014). *Dignidad y precio*. Obtenido de <http://generatiodigital.opennemas.com/articulo/cultura/dignidad-y-precio/20141104192905000341.html>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.
- Benoist, A. (29 de abril de 2016). *Democracia representativa y democracia participativa*. Obtenido de <https://www.elmanifiesto.com/articulos.asp?idarticulo=4558>
- Berger, S. (1981). *La transformación de la política*. Buenos Aires.
- Bernardo, J., & Caldero, J. F. (2000). Investigación cuantitativa: métodos no experimentales. En J. Bernardo, & J. F. Caldero, *Aprendo a investigar en educación* (págs. 77-93). Madrid: RIALP.
- Bisquerra Alzina, R. (2004). *Metodología de la Investigación Educativa*. Madrid: La Muralla S.A.
- Cabrero Mendoza, E., & Peña Ahumada, J. (2009). *Instrumentos de New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México*.



Obtenido de <https://www.scribd.com/document/29983737/Instrumentos-del-New-Public-Management-para-construir-una-New-Public-Governance>

Ceballos Arévalo, M. A., & Martín, G. (1996). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, D.C.: Centro Editorial Javeriano.

CLAD. (26 de junio de 2009). *XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Obtenido de <http://old.clad.org/reuniones-internacionales/eventos-realizados/xi-conferencia-iberoamericana-de-ministros-de-administracion-publica-y-reforma-del-estado>

Colombia. Congreso de la República. (31 de mayo de 1994). *Ley 134: Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Colombia. Congreso de La República. (6 de julio de 2015). *Ley Estatutaria 1757: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)

Corte Constitucional. (12 de febrero de 1993). *Sentencia T-045*. [MP Jaime Sanín Greiffenstein].

Corte Constitucional. (7 de diciembre de 1995). *Sentencia C-585*. [MP Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. (enero de 1996). *Sentencia No. C-021*. [MP José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. (2 de diciembre de 1998). *Sentencia SU-747*. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (10 de octubre de 2001). *Sentencia C-1064*. Bogotá, D.C.: [MP Manuel Cepeda Espinosa & Jaime Córdova Triviño].

Filosofía.Net. (2016). *Contrato Social*. Obtenido de

[http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff\\_mo\\_16\\_c.html](http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_mo_16_c.html)

Gómez Gavazzo, C. (1956). *Metodología del Planeamiento Territorial*. Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

Habermas, J. (1989). *La transformación de la estructura pública*. Madrid.

McMillan, D., & Chavis, D. (enero de 1986). *Sense of Community: A Definition and Theory*.

Obtenido de

<https://pdfs.semanticscholar.org/e5fb/8ece108aec36714ee413876e61b0510e7c80.pdf>

Michels, R. (24 de marzo de 2014). *La Ley de hierro de la oligarquía*. Obtenido de

<https://sociologos.com/2014/03/24/la-ley-de-hierro-de-la-oligarquia-partidos-politicos-en-democracia-que-no-son-organizaciones-democraticas/>

Montesquieu. (1948). *Del espíritu de las leyes*. México, D.F.: Reimpresión 1977 Porrúa Editores.

Nisbet, R. (2003). *La formación del pensamiento sociológico*. Madrid: Amorrortu editores.

Pelé, A. (2006). *Sobre la historia y el fundamento de la dignidad humana*. Tesis doctoral.

Madrid: Universidad Carlos III.

Rawls, J. (1997). *Teoría de la justicia*. (M. D. González, Trad.) México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018a). *Iniciativa normativa*. Obtenido de <https://wsr.registraduria.gov.co/-Iniciativa-popular-.html>

Rhodes, R. A. (1996). *The New Governance: Governing Without Government*. Political Studies.

Rodríguez Rodríguez, J. (2003). *El presupuesto participativo. Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía*. Risaralda.

Velásquez, F. (2003). *La participación ciudadana en Bogotá mirando el presente, pensando el futuro*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.