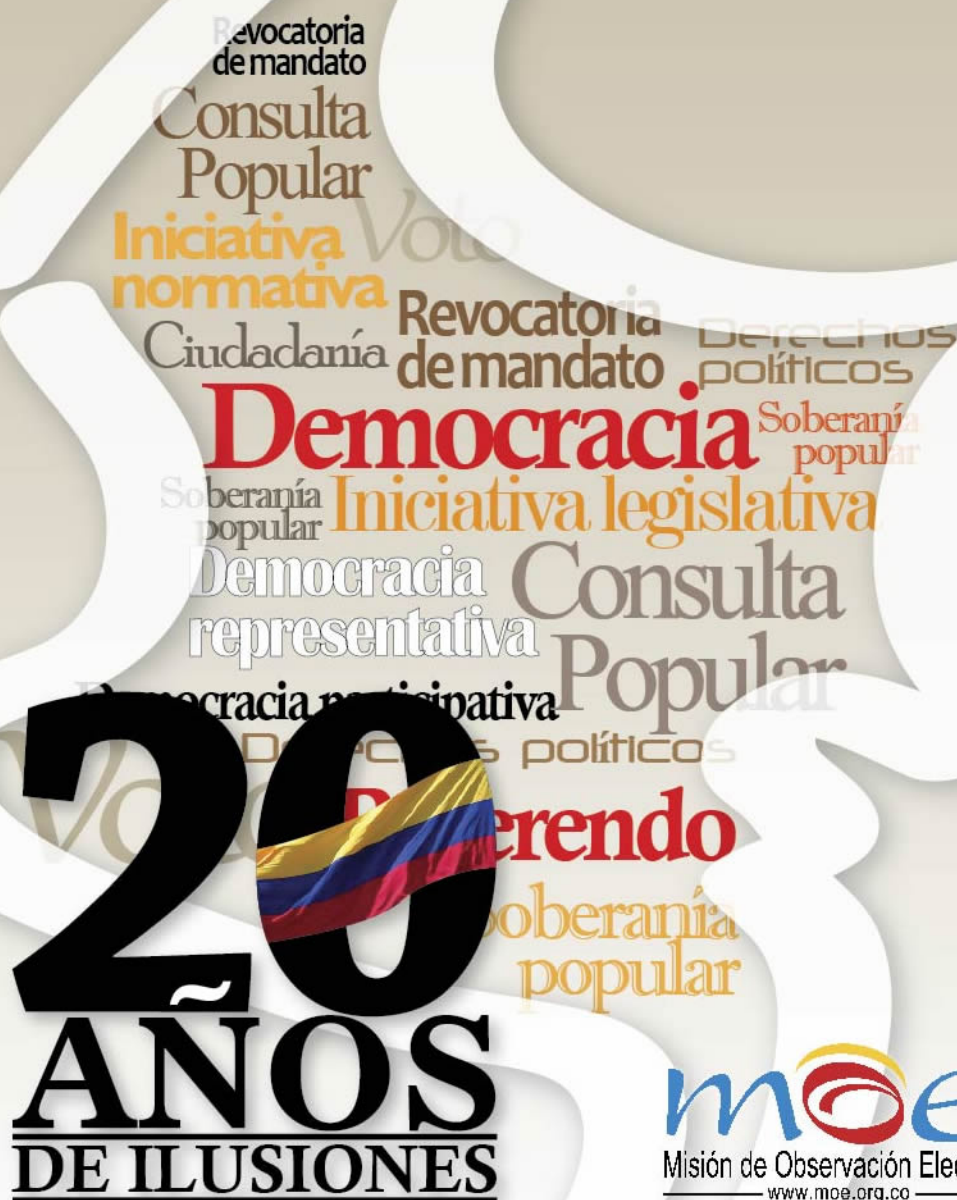


Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones -

Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones



moe
Misión de Observación Electoral
www.moe.org.co

Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia

- 20 Años de Ilusiones -

La Misión de Observación Electoral – MOE – Es una organización de la sociedad civil, independiente de los gobiernos, de los partidos políticos y de intereses privados, que promueve la realización del derecho que tiene todo ciudadano(a) a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además tiene como objetivo realizar una observación rigurosa, objetiva y autónoma de todas las etapas de los procesos electorales, para propender por un ejercicio comicial ajustado a principios de transparencia, seguridad, confiabilidad y autenticidad que refleje la verdadera voluntad de los ciudadanos y ciudadanas.

Misión de Observación Electoral

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional MOE

Juan Gabriel Navarrete Montoya
Camilo Mancera Morales
Frey Alejandro Muñoz
Catalina Cubaque Barrera
Felipe Jiménez Angel
Elaboración de textos
Oficina Jurídica MOE

ISBN Obra Independiente: 978-958-57576-0-8

Diseño y Diagramación
Adolfo Chaparro Vergara

Impreso en:
Torre blanca Agencia Gráfica
www.torreblanca.com.co

Impreso en Bogotá, Colombia
Septiembre 2012

Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones -

La modificación parcial o total de los textos, imágenes o colores de la presente cartilla está prohibida bajo cualquier circunstancia. Así mismo, la reproducción parcial o total del contenido de la cartilla deberá hacerse con autorización expresa de la Misión de Observación Electoral -MOE.

Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA
Calidad de Ciudadanía: Una apuesta por la
consolidación de la democracia regional
EIDHR/2010/ 22-841

PRESENTACIÓN

Colombia no tiene una larga tradición de democracia participativa. Somos muy jóvenes en el ejercicio de decidir sobre los asuntos públicos; en la elección de nuestros gobernantes locales; en exigir el cumplimiento de los programas de gobierno so pena de hacer uso de las revocatorias del mandato; en presentar iniciativas del orden ciudadano al Congreso de la República. Somos muy nuevos en eso que llaman ejercer la ciudadanía.

Antes de 1991 mecanismos como el Cabildo Abierto, a través del cual se expresaron los actos independentistas en el siglo XIX, y el plebiscito de 1957 eran prácticamente los únicos escenarios en los que se daba cabida a la voz ciudadana. Posteriormente, en 1986 se abrieron las puertas a la elección popular de alcaldes y la Consulta Popular, que pudieron hacerse efectivas hasta 1988 y 1989 respectivamente.

Tuvo que abrirse paso la Constitución de 1991 para que a través de ella se desplegaran de par en par las puertas de la participación ciudadana. La Constitución del 91 nos llevó mucho más allá del voto popular para la elección de autoridades locales y nacionales, y nos invitó a redimensionar el ejercicio de nuestros derechos políticos. El plebiscito, la revocatoria del mandato, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y normativa, se establecieron como nuevos escenarios de la contienda política y electoral, pero también en la forma en que el pueblo puede hacer efectivo el ejercicio de su soberanía.

El artículo 40 de la Constitución le entregó a los ciudadanos el “derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, para lo cual, además de tener los mayores de 18 años la potestad de elegir y ser elegido, otorgó la facultad de tomar parte de los diferentes mecanismos de participación que la misma Constitución señala.

Dadas las herramientas constitucionales y legales para hacer real la soberanía popular y la democracia participativa se requiere

además, un profundo compromiso ciudadano e institucional con la democracia, contar con la información necesaria que permita construir líneas de base para evaluar de forma permanente el estado de la participación democrática, para de esta manera poder avanzar con información fiable hacia su profundización y consolidación.

Cumpliendo con el anterior propósito es que la MOE hoy entrega, a quienes se siguen preguntando por el estado de nuestra democracia, una investigación que se inició a finales del 2010 y que a lo largo de cada uno de sus capítulos presenta un diagnóstico de 4 mecanismos de participación ciudadana, sobre los cuales se logró reconstruir su uso y efectividad entre los años 1991 y 2012.

Deseo agradecer todo el apoyo brindado por la Delegación de la Unión Europea para Colombia y Ecuador. Sin su compromiso con la Democracia Colombiana este trabajo hoy no sería posible y no se contaría con este diagnóstico para poder avanzar en la legislación sobre participación ciudadana. Así mismo, hacemos extensivo este agradecimiento a todas las personas que aceptaron entrevistarse con nosotros y nos compartieron generosamente sus experiencias y conocimientos sobre este tema.

Finalmente, un especial reconocimiento a todo el equipo de Jurídica de la MOE, a Juan Gabriel Navarrete quien coordinó la investigación; a Camilo Mancera y Frey Alejandro Muñoz que participaron en calidad de investigadores y viajaron por Colombia siguiendo las pistas de la participación, para poder así reconstruir la información que aquí se presenta y que lamentablemente en la mayoría de los casos se encontraba olvidada en los anaqueles empolvados por el tiempo y la indiferencia de la memoria institucional y ciudadana.

ALEJANDRA BARRIOS CABRERA
Directora Nacional
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL-MOE

ÍNDICE

Presentación	3
Introducción	6
1. Revocatoria del Mandato	8
2. Iniciativa Legislativa y Normativa	41
3. Referendo	61
4. Creación de Municipios	104
5. Consulta Popular	136
Bibliografía y Fuentes Citadas	173

INTRODUCCIÓN

"La participación es un medio esencial para promover el desarrollo y asegurar la plena realización de los derechos humanos. Pero es también un fin en sí, ya que existe en el hombre una profunda aspiración social a participar en la edificación de las bases sobre las que reposa su propia existencia y de contribuir, en cierta medida, a construir el porvenir del mundo".

Declaración del Consejo Económico y Social de la ONU, 1984.

El modelo democrático implementado con la Constitución del 91 pretendió instaurar un equilibrio entre representación política y participación ciudadana, de tal forma que los individuos además de elegir a sus gobernantes pudieran incidir directamente en las administraciones y en la toma de las decisiones que afectan sus comunidades, promoviendo una relación entre gobernantes y gobernados más cercana, que permitiera ejercer un mejor seguimiento y control social sobre la gestión de los asuntos públicos.

Con el fin de materializar y garantizar la participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas en los diferentes niveles de la administración estatal, la Carta estableció varios mecanismos de participación directa: voto, referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, plebiscito, revocatoria del mandato y cabildo abierto, y exhortó al legislador a regularlas y a diseñar otras instancias de intervención, concertación y control ciudadano sobre la gestión pública.

En desarrollo de la democracia participativa y el mandato constitucional que la establece, se expidieron una serie de leyes dentro de las cuales se destaca la Ley 134 de 1994 (Estatuto de Participación Ciudadana)- encargada de construir definiciones, finalidades y procedimientos para hacer efectivos los mecanismos de democracia directa.

Sin embargo, a partir de la aprobación de la ley 134 de 1994, han sido numerosas y constantes las críticas que desde la academia, la ciudadanía y los sectores políticos se han lanzado contra la forma en que los mecanismos de participación directa fueron abordados por parte del legislador, acusándola de traer una regulación insuficiente con excesos en los requisitos y trámites para su operancia, culpándola de ser la principal causa del "aparente fracaso" de los mismos.

Hablamos de "aparente fracaso" por dos motivos. Fracaso, porque después de 20 años de haberse expedido la Constitución y luego de 18 años de vigencia del Estatuto de Participación Ciudadana se ha construido una percepción generalizada que apunta hacia una baja o casi nula eficacia de los mecanismos de participación directa. Aparente, porque hasta la fecha no se ha realizado un análisis juicioso que, a través del estudio de cifras y trabajo de campo, identifique la efectividad real de las instituciones de democracia directa y sus principales problemáticas. No es desconocido que a partir de unos pocos datos que se han acumulado y de las experiencias que algunos han tenido en la promoción particular de un mecanismo, es que se han construido los juicios y reflexiones sobre la totalidad de las instituciones de democracia participativa.

A fin de obtener información sólida que permitiera validar o refutar la opinión popular que durante años se han formulado alrededor de los mecanismos de participación, la Misión de Observación Electoral (MOE) inició una investigación que a partir de: análisis legislativo, requerimientos a la organización electoral, monitoreo sistemático y riguroso de prensa y trabajo de campo, logro construir unas bases de datos que una vez analizadas arrojaron un diagnóstico de la situación real de los mecanismos de participación ciudadana entre los años 1991 y 2012.

En el análisis legislativo encontramos dificultades de orden técnico-jurídico, al evidenciar una normatividad que no era clara en todos sus aspectos respecto al funcionamiento de los mecanismos de participación, razón por la cual hubo que definir una interpretación razonable conforme a la jurisprudencia y los principios que rigen los procesos democráticos y participativos.

Entendidos los mecanismos de participación se requirió a la Organización Electoral a fin de conocer la realización y resultados electorales de cada uno de ellos, encontrándonos con el hecho de que la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), no cuenta con un archivo histórico completo y riguroso sobre este tipo de iniciativas. Obstáculo que, solo en unos pocos casos, pudo superarse con la colaboración de la 32 delegadas departamentales de la RNEC o incluso, en algunas oportunidades, con información proveniente de las Registradurías municipales.

Con fundamento en la poca información oficial, se inició un arduo trabajo de conformación y reconstrucción de bases de datos a través de labores de campo y seguimiento de medios de comunicación, que además de cifras sobre participación permitieron conocer datos cualitativos sobre cada uno de los instrumentos de participación directa. Las dificultades en este proceso se encontraron en que la terminología utilizada por los medios no era

rigurosa, generándose así confusión respecto al trámite y clase de mecanismo al cual se hacía referencia. Por otro lado en el trabajo de campo la dificultad estuvo enmarcada en el hecho de ubicar a las personas que habían sido parte en la realización del mecanismo de participación.

Finalmente toda la información fue sistematizada y analizada, dejando como resultado luego de dos años de esfuerzo, un documento de investigación titulado: "Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia: 20 años de Ilusiones" en el cual la MOE, luego de una breve descripción de la naturaleza y procedimiento de cada uno de los mecanismos de participación, evidencia las iniciativas que se han presentado, su efectividad y principales problemáticas.

Sobre el particular, vale la pena acotar que la investigación únicamente se ocupó de cuatro de los siete mecanismos de democracia directa: revocatoria del mandato; iniciativa legislativa y normativa ciudadana; referendo y consulta popular. No se incluyó el voto por ser los análisis de las contiendas electores objeto de otros trabajos por parte de la MOE; los cabildos abiertos se excluyeron de la investigación por la imposibilidad de obtener información sobre su utilización y el plebiscito porque durante los 20 años posteriores a la expedición de la Constitución no se ha registrado ni un solo intento para su realización, tal vez en parte porque la ley 134 de 1994 se encargó de que la regulación de su finalidad fuera ambigua y se confundiera con la consulta popular de carácter nacional. Por último cabe resaltar, que debido a que el objeto del presente trabajo se circunscribe exclusivamente al análisis de los mecanismos de democracia directa que fueron promovidos durante los primeros 20 años de la Constitución de 1991, no se analizarán las modificaciones legales que recientemente fueron aprobadas a la ley 134 de 1994 mediante el proyecto de ley estatutaria N° 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara acumulado con el 133 de 2011, que actualmente se encuentra en revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

I. REVOCATORIA DEL MANDATO

La revocatoria del mandato es la facultad que tienen los ciudadanos para remover del cargo a aquellas personas que han elegido popularmente como sus representantes, en los casos en que estén inconformes con la gestión que aquellos han realizado.

El fundamento de esta novedosa prerrogativa ciudadana deriva del principio constitucional de soberanía popular¹ y del derecho que tienen todas las personas de participar en la conformación, ejercicio y, sobre todo, control de poder político² en Colombia. Y aunque la Carta política fue amplia y no limitó los eventos en que procede la revocatoria del mandato, la ley³ por la vía del voto programático la circunscribió únicamente para gobernadores y alcaldes.

De acuerdo con la ley 134 de 1994, 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”*.

El modelo democrático implementado en 1991 pretendió instaurar un equilibrio entre representación y participación ciudadana, de tal forma que los individuos además de elegir a sus gobernantes pudieran incidir directamente en las administraciones y en la toma de las decisiones que afectan sus territorios, promoviendo una relación entre gobernantes y gobernados más cercana, que permitiera ejercer un mejor

seguimiento y control social sobre la gestión de los asuntos públicos.

Una de las manifestaciones de esta nueva relación política se revela en el momento que los ciudadanos se manifiestan popularmente en las urnas para elegir a sus alcaldes y gobernadores, a través de ese acto le “imponen como mandato” al elegido el programa de gobierno⁴ que inscribió junto con su candidatura ante la RNEC, donde están plasmadas las propuestas y metas de desarrollo que desea alcanzar durante su gobierno⁵. El programa se convierte en la base para la elaboración del plan desarrollo⁶ y constituye el indicador clave para que la ciudadanía evalúe la gestión realizada por parte de alcaldes y gobernadores.

De este modo, en el supuesto en que no sea satisfactorio el desempeño de la gestión de las autoridades electas con relación al programa de gobierno propuesto, se brinda a los ciudadanos la posibilidad de removerlos del cargo a través de la realización de un proceso de votación popular que se denomina “revocatoria del mandato”.

A continuación se hace una breve exposición del procedimiento que prevé la ley para la realización de una revocatoria del mandato, seguida de la presentación de algunos datos históricos y un análisis sobre el uso y la efectividad de este mecanismo desde su creación en la Constitución de 1991.

1. Constitución Política, artículo 3.

2. Constitución Política, artículo 40.

3. Ley 131 de 1994 y Ley 134 de 1994.

4. El programa de gobierno es el documento donde los candidatos a gobernadores y alcaldes presentan su proyecto político a la ciudadanía. En este sentido representa un compromiso con los electores respecto a la construcción colectiva de desarrollo esperado y se concreta en un documento que contiene las propuestas elaboradas a partir de las expectativas de los actores locales que comparten sus tesis y planteamientos frente a la visión de futuro, la forma como se aprovecharán los potenciales y recursos, y los proyectos estratégicos que emprenderá para garantizar la prestación de los servicios públicos a su cargo y el mejoramiento de las condiciones de bienestar y desarrollo de la población en general (DNP & DDTS, 2008)

5. Art 259 Constitución Política;

6. Ley 131 de 1994, artículos 5,6 y Ley 152 de 1994, artículo 39

1. REQUISITOS

De conformidad con la ley 134 de 1994 los requisitos para presentar una iniciativa de revocatoria del mandato de un alcalde o gobernador son:

- a) **Haber transcurrido al menos un año contado a partir de la posesión del respectivo mandatario.** Este plazo es establecido con el propósito de brindar un lapso de tiempo prudencial para evaluar el cumplimiento de los planes y metas de desarrollo.
- b) **Presentar por escrito ante la RNEC la solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocar el mandato, acompañada de un número de apoyos ciudadanos⁷ (representados en firmas) no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el gobernante que se pretende revocar⁸.** La solicitud debe contener las razones que fundamentan la insatisfacción ciudadana o el incumplimiento del programa de gobierno.

2. PROCEDIMIENTO

El procedimiento establecido para tramitar la iniciativa comienza con la presentación de la solicitud ante el Registrador de la correspondiente entidad territorial y continúa con la revisión de los apoyos consignados por la ciudadanía en los formularios dispuesto para tal fin. En esta revisión la Registraduría

verifica que cada una de las líneas del formulario contenga datos fidedignos sobre: nombre, apellido, cédula y firma del ciudadano que apoya la iniciativa; a su vez, coteja que el ciudadano que apoya la revocatoria pertenezca al censo electoral del respectivo departamento o municipio⁹.

Para la revisión de los apoyos la autoridad electoral cuenta con 1 mes a partir de la fecha de entrega del memorial. El plazo se podrá prorrogar por otro mes teniendo en cuenta el tamaño del censo electoral

Revisados los formularios la Registraduría expedirá certificación que acredite o desacredite el cumplimiento de los apoyos ciudadanos requeridos. En caso de que se expedida la certificación de cumplimiento, se le informará del proceso al alcalde o gobernador frente al que se adelanta la revocatoria

Los ciudadanos del respectivo municipio o departamento serán convocados a la votación de la revocatoria dentro de un plazo no superior a 2 meses contados a partir de la certificación de la Registraduría. Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, coordinar con las autoridades electorales y administrativas del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación¹⁰.

7. Sobre este punto en particular, la ley 134 de 1994 fue objeto de reforma en el año de 2002 mediante ley 741. Antes de la reforma los apoyos ciudadanos solo podían provenir de personas que hubieran participado en las elecciones del mandatario a revocar. Luego, en el año 2002, la Corte Constitucional consideró que dentro del proceso de revocatoria del mandato no era valido limitar el derecho de participación únicamente a las personas que habían intervenido en las elecciones y en consecuencia lo amplió a toda la ciudadanía. (C- 179/2002).

8. Antes de la entrada en vigencia de la ley 741 de 2002 (junio de 2002) los apoyos equivalentes al 40% correspondían al total de votos validos registrados en la elección del mandatario a revocar.

9. Antes de junio de 2002 también verificaba que el ciudadano hubiera participado en las elecciones del alcalde a revocar.

10. Ley 134 de 1994, artículo 68.

3.VOTACIÓN Y APROBACIÓN DE LA REVOCATORIA.

Para que prospere la iniciativa de revocatoria del mandato se requieren dos cosas:

- a) **Cumplir con un umbral mínimo de participación ciudadana.** Según la ley, la validez del acto de revocatoria depende de que en él participe un número mínimo de votantes que le otorguen legitimidad. El umbral establecido por la ley corresponde al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al mandatario que se pretende revocar¹¹.
- b) **Aprobación por parte de la mitad mas uno de los ciudadanos que participaron en la votación de la revocatoria.**

Realizada la votación y cumplidos los requisitos para revocar el mandato, el Registrador Nacional comunicará al Presidente o Gobernador; según el caso, para que proceda a remover del cargo al funcionario revocado. En el caso de la revocatoria de un gobernador, será el Presidente el encargado de removerle del cargo y en el caso de la revocatoria de un alcalde, el encargado será el Gobernador; quienes igualmente tendrán el deber de suplir la vacancia *temporal*¹², escogiendo el remplazo de una terna enviada por el partido al que pertenecía el mandatario revocado mientras se realiza la elección correspondiente.

Entretanto tanto se deberá convocar a elecciones dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que el Registrador certifique los resultados de la votación que den como

resultado la revocatoria¹³ para la elección del remplazo definitivo.

Vale la pena aclarar que cuando al funcionario revocado le faltaren menos de 18 meses para la terminación de su mandato, el Presidente o el Gobernador, según el caso, **deberá suplir la vacancia de manera definitiva** seleccionando una persona de la terna enviada por el partido al que pertenecía el mandatario, **sin que se realicen nuevas elecciones**. Cuando al funcionario revocado le faltaren más de 18 meses para la culminación de su periodo, el Presidente o Gobernador, según el caso, **designaran temporalmente su remplazo, mientras se convocan** nuevas elecciones (Artículos 303 y 314 de la Constitución Política).

Para una mejor comprensión de los requisitos y porcentajes requeridos para adelantar un trámite de revocatoria de mandato exitoso, se presenta un caso hipotético de ejemplo:

Ejemplo.

En el municipio del Totumo un grupo de ciudadanos desea revocar el mandato del alcalde elegido en el 2007.

En el año de elecciones el municipio contó con un censo electoral de 1.000 personas, se presentaron 3 candidatos y el alcalde fue elegido con 200 votos, los otros 3 candidatos obtuvieron 100 votos respectivamente, para una participación electoral total de 500 personas, equivalentes a la mitad del censo electoral (Ver Tabla N°1).

12. Cuando al funcionario revocado le faltaren menos de 18 meses para la terminación de su mandato, el Presidente o el Gobernador, según el caso, deberá suplir la vacancia de manera definitiva, sin que se realicen nuevas elecciones. Cuando al funcionario revocado le faltaren más de 18 meses para la culminación de su periodo, el Presidente o Gobernador, según el caso, designaran temporalmente su remplazo mientras se convocan nuevas elecciones.

13. (Ley 134 art. 74)

TABLA N° 1. VOTACIONES OBTENIDAS POR LOS CANDIDATOS DEL TOTUMO

Candidatos	Votos	Total Censo	Total Participación
Candidato A (Ganador)	200	1.000 personas	500 personas
Candidato B	100		
Candidato C	100		
Candidato D	100		
TOTAL	500		

En ese orden de ideas, los ciudadanos interesados en promover la revocatoria deben recoger 80 firmas (40% de los votos obtenidos por el alcalde en 2007) para convocar la votación. Apoyos que equivalen al 8% del total del censo electoral del municipio que es de 1.000 personas.

revocatoria. Para que la votación produzca los efectos deseados deben participar 275 ciudadanos (55% de la votación válida el día de la elección en 2007), de los cuales deben votar afirmativamente 139 personas (mitad mas uno). Es decir, debe participar el 25% del censo electoral y aprobarla el 13% del mismo (ver tabla N° 2).

Satisfecho este requisito la Registraduría convoca a la ciudadanía para votar la

TABLA N° 2. REQUISITOS PARA QUE PROSPERE LA REVOCATORIA EN EL MUNICIPIO DEL TOTUMO

Votos alcalde a revocar (2007)	Firmas para convocar la votación	% Firmas/ censo electoral	Total votos validos 2007	Umbral (55%votos validos 2007)	%Umbral/ censo electoral	Votación por el Sí (1/2+1)	%votación Sí /censo electoral
200	80	8%	500	275	25%	139	13%

4.USO Y EFECTIVIDAD DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN COLOMBIA

Conocidos los principales aspectos procedimentales y las normas que rigen la revocatoria del mandato es fundamental conocer cuál ha sido el uso y la eficacia de este mecanismo de participación ciudadana desde la entrada en vigencia de la Constitución del 91 y la expedición de las leyes 131 y 134 de 1994 y 741 de 2002. A continuación se presentan algunos datos y reflexiones sobre el ejercicio de la revocatoria del mandato en Colombia entre 1991 y junio de 2012.

Cuestión previa: obtención de la información

Para poder realizar un diagnóstico acertado sobre la eficacia real de la revocatoria de mandato es indispensable conocer el número efectivo de las iniciativas que han sido tramitadas. Sin embargo, como se expuso en la introducción del documento, la RNEC no cuenta con un archivo histórico completo sobre los mecanismos de participación ciudadana y para el caso específico de revocatorias, únicamente tenía información completa a partir del 2009.

Por consiguiente, para consolidar los datos que serán presentados, se debió recurrir a las 32 Registradurías departamentales y en algunos casos, incluso, a las Registradurías municipales para completar el proceso de recolección de información oficial. De igual manera, se recurrió a la relatoría del CNE indagando las Resoluciones que se referían al tema y extrayendo la información que se consideró útil.

Finalmente para complementar los datos oficiales obtenidos, se efectuó un seguimiento de medios de comunicación y en los casos en que se tenían indicios sobre una posible revocatoria se entrevistaron a las personas involucradas en el proceso para complementar, corroborar o descartar la información.

4.1.1. COMPORTAMIENTO GENERAL DE LAS INICIATIVAS DE REVOCATORIA DE MANDATO.

Desde 1991 hasta junio 2012, en Colombia se han tramitado un total de 132 iniciativas de revocatoria de mandato tanto para alcaldes como para gobernadores. De las 132 propuestas, 130 fueron dirigidas a revocar a alcaldes mientras que tan solo en dos oportunidades se dirigió contra gobernadores.

4.1.1.1 REVOCATORIA DE MANDATO A GOBERNADORES

De aproximadamente 224 gobernadores electos entre 1991 y 2012, únicamente se ha intentado la revocatoria a 2 mandatarios. Las iniciativas no superaron la etapa inicial de recolección de apoyos.

TABLA Nº 3. INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO A GOBERNADORES

AÑO	DEPARTAMENTO	GOBERNADOR	PROMOTORES
2005	Cundinamarca	Pablo Ardila Sierra	Leonor Serrano de Camargo Edgar Artunduaga Sanchez
2005	Meta	Edilberto Castro Rincón	Raúl Franco Roa

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de prensa.

A continuación se describen brevemente los datos más relevantes de estas dos iniciativas.

a. Iniciativa de revocatoria al Gobernador de Cundinamarca: Pablo Ardila Sierra

En el 2005 un grupo de ciudadanos liderados por los entonces senadores Leonor Serrano de Camargo y Edgar Artunduaga, iniciaron el proceso de recolección de 100.400 firmas con el propósito de llamar a votaciones para revocar al Gobernador Pablo Ardila, luego de llevar 1 año en el poder.

La justificación para la iniciativa se basaba en que el Gobernador no estaba preparado

para manejar el Departamento, ya que tenía ausencias prolongadas, había usado más de 15 mil millones de pesos de inversión en gastos de funcionamiento y que estaba delegando en terceros decisiones¹⁴ y roles propios de su cargo¹⁵.

A los anteriores señalamientos el Gobernador respondió que este era un nuevo ataque de la oposición que fue derrotada en las elecciones del 2003, pues *“A la vieja clase política le pasa un poco como a la guerrilla: nos ataca porque se siente acorralada”*¹⁶.

En medio del rifirrafe político, la iniciativa adelantó su proceso de recolección de firmas

14. El tiempo. Titular: LOS LÍOS DEL GOBERNADOR. 22 de junio de 2005 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1957642>.
15. El tiempo. Titular: RECOGEN FIRMAS CONTRA ARDILA. 18 de enero de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1636009>
16. El tiempo. Titular: OPOSICIÓN ES COMO LA GUERRILLA. 15 de febrero de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1628700>

por varios municipios de Cundinamarca, no obstante los promotores se encontraron con que el recaudo de apoyos no era tan fácil como se esperaba¹⁷, situación que no permitió que la revocatoria prosperara, ya que los promotores nunca presentaron firmas ante la Registraduría.

b. Iniciativa de revocatoria al Gobernador de Meta: Edilberto Castro Rincón

En la misma fecha que se promovió la iniciativa de revocatoria en Cundinamarca, se inició la recolección de firmas por parte del candidato derrotado a la alcaldía de Villavicencio, Raúl Franco Roa, con el propósito de revocar el mandato al Gobernador Edilberto Castro Rincón (2004-2007).

La promoción de la iniciativa se justificaba por el hecho de que *“el gobernador en su programa de gobierno manifestó que no toleraría la corrupción y eso no se ha cumplido, porque varios de sus inmediatos colaboradores están en la cárcel por corrupción; también se comprometió a generar empleo y eso tampoco ha sucedido; la austeridad del gasto público, la participación ciudadana, entre otros programas, tampoco le ha*

*dado cumplimiento”*¹⁸.

Se necesitaban 40.000 firmas¹⁹ para convocar comicios, sin embargo estos nunca fueron presentados ante la Registraduría departamental.

4.1.1.2 REVOCATORIA DE MANDATO A ALCALDES

a. Comportamiento en los municipios

Entre 1991 y 2012, en un total de 110 municipios, de los 1102 que tiene Colombia²⁰, se han iniciado trámites de revocatoria de mandato, lo que equivale al 10% de los municipios del país. A su vez en esos 110 municipios se han propuesto 130 iniciativas dirigidas a revocar sus alcaldes, lo que significa que de un aproximado de 7.500 alcaldes elegidos desde 1991 hasta 2011, se ha intentado un proceso de revocatoria al 1.7% de ellos.

La tabla N° 4 hace un inventario de los departamentos y municipios en los que se ha promovido la idea de revocar alcaldes.

TABLA N° 4. DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CON INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO

D/PTO	MUNICIPIOS	Nº DE MUNICIPIOS
ATLÁNTICO	Palmar de Varela; Ponedera; Santo Tomas; Juan de acosta; Baranoa; Malambo; Puerto Colombia; Campo de la Cruz; Polonuevo; Sabanalarga; Tubará; Piojó; Candelaria; Galapa.	16
ANTIOQUIA	Dabeiba; Peñol; Peque; Vegachi; Hispania; Vigía del Fuerte; Frontino; Murindó; Tamesis; San Carlos; Abejorral; Sonsón; Turbo; Carepa; Chigorodó; Itagüi.	10
VALLE	Buga; Yumbo; Sevilla; Cali; Toro; Pradera; Palmira; Cartago; Calima; Florida.	7

17. El tiempo. Titular: AVANZA BÚSQUEDA DE FIRMAS CONTRA ARDILA. 22 de junio de 2005 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1684253>

18. Noticiero del llano. Titular: AL CAÍDO, CAERLE. 12 de enero de 2005. <http://noticierodelllano2005.blogspot.com/>

19. El tiempo. Titular: RECOGEN FIRMAS CONTRA ARDILA. 18 de enero de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1636009>

20. Fuente: Divipol 2011-Registraduría Nacional del Estado Civil 2010.

TABLA N° 4. DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CON INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO

D/PTO	MUNICIPIOS	Nº DE MUNICIPIOS
SANTANDER	San Gil; Charala; Molagavita; Vélez; Barbosa; Betulia; Málaga.	7
BOLÍVAR	San Martín de Ioba; Mahates; Magangué; Río viejo; Regidor; Calamar; Zambrano; Santa Rosa de Lima; Carmen de Bolívar.	9
BOYACÁ	Iza; Pajarito; Somondoco; Tunja; Samacá.	5
CAQUETÁ	Florencia; Curillo; Belén de Andaquíes; Puerto Rico.	4
C/MARCA	La Peña; Cachipay; Apulo; Guatavita; Fusagasuga; Suesca.	6
HUILA	Neiva; Tello; Yaguara; Aipe.	4
CÓRDOBA	Purísima; Puerto Libertador; Montelíbano.	3
META	San Juan de Arama; San Martín; Villavicencio.	3
TOLIMA	Icononzo; Líbano; San Luis.	3
CASANARE	Aguazul; Yopal.	2
CAUCA	Piamonte; Puerto Tejada; Miranda.	3
QUINDÍO	Circasia; Montenegro.	2
CESAR	Manaure Balcón del Cesar; Pelaya.	2
SUCRE	San Pedro; Corozal; Ovejas; San Benito Abad.	4
NARIÑO	Tuquerres; Pasto.	2
MAGDALENA	Santa Bárbara de Pinto; Pedraza.	2
GUAVIARE	Miraflores.	1
NORTE DE SANTANDER	Los patios; Cúcuta.	2
PUTUMAYO	Puerto Leguizamo.	1
RISARALDA	Santa Rosa de Cabal.	1
VICHADA	La Primavera.	1
CALDAS	La victoria.	1
ARAUCA	Tame	1
BOGOTÁ	Bogotá.	1

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

Nota: se incluye a Bogotá dentro de la categoría de departamento dada sus características de distrito capital y su densidad demográfica, además de que permite un mejor manejo de la información

Bogotá²¹, es decir, en el 25% de las capitales de departamento se ha promovido este mecanismo. Sin embargo ninguna de estas iniciativas llegó a la etapa de votación.

Las ciudades capitales que han tenido algún trámite de revocatorias son 8: **Florencia, Cúcuta, Pasto, Tunja, Cali, Villavicencio, Neiva y**

En el mapa N°1 se referencian geográficamente los 110 municipios que han promovido trámites de revocatoria de mandato.

21. En contra del entonces alcalde Enrique Peñalosa, la revocatoria fue propuesta en 1999 y requería 507.000 firmas como respaldo ciudadano, se presentaron 672.000 y la RNEC anuló 412.000.

b. Distribución departamental

En esta sección se presentan los departamentos que concentran la mayor cantidad de municipios con trámites de revocatoria, atendiendo el número de iniciativas globales por cada departamento y el porcentaje de municipios dentro del mismo que las han promovido.

agruparon en 3 categorías, dependiendo del número de iniciativas que cada uno ha tenido con respecto al promedio nacional, que **son 4 iniciativas**. El primer grupo de departamentos supera el promedio nacional; el segundo grupo está ubicado en el promedio nacional; y el tercero está por debajo del promedio nacional.

Para presentar la distribución territorial de las revocatorias los departamentos se

TABLA N° 5. DISTRIBUCIÓN DE INICIATIVAS DE REVOCATORIA A ALCALDES POR DEPARTAMENTO

GRUPO	DEPARTAMENTO	INICIATIVAS DE REVOCATORIA	% FRENTE A TOTAL DE INICIATIVAS	N° DE MUNICIPIOS CON REVOCATORIA	N° DE MUNICIPIOS DEL D/PTO	% DE MUNICIPIOS CON REVOCATORIA
1º	Atlántico	21	16 %	14	23	61%
	Antioquia	17	13 %	16	125	13%
	Valle	14	11%	10	42	24%
	Bolívar	9	7 %	9	48	19%
	Santander	8	6 %	7	81	9%
	Boyacá	7	5 %	5	123	4%
	Caquetá	6	5 %	4	16	25%
	Cundinamarca	6	5 %	6	116	5%
2º	Huila	4	3 %	4	37	11%
	Córdoba	4	3 %	3	31	10%
	Casanare	4	3 %	2	19	11%
	Sucre	4	3%	4	26	15%
3º	Cauca	3	2%	3	39	8%
	Meta	3	2 %	3	29	10%
	Tolima	3	2.2%	3	47	6%
	Quindío	2	2%	2	12	17%
	Cesar	2	2 %	2	25	8%
	Nariño	2	2 %	2	64	3%
	Magdalena	2	2 %	2	30	7%
	N. de Santander	2	2 %	2	40	5%
	Guaviare	1	1 %	1	4	25%
	Putumayo	1	1 %	1	13	8%
	Risaralda	1	1 %	1	14	7%
	Vichada	1	1 %	1	4	25%
	Caldas	1	1 %	1	27	4%
	Arauca	1	1 %	1	7	14%
	Bogotá	1	1 %	1	1	100%

Fuente: elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

Dentro del primer grupo figuran: Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Santander, Boyacá, Caquetá y Cundinamarca.

23 municipios que componen la división política del departamento, 14 (60%) propusieron revocatorias y tal solo 9 (40%) no lo hicieron.

Atlántico es el departamento que encabeza el listado con 21 iniciativas que equivalen al 16% del total presentado en toda la historia de país. Así mismo, de

La justificación brindada por la ciudadanía y en particular por los promotores de varias de estas iniciativas, remite principalmente a las malas administraciones que han

tenido los municipios²². Sin embargo, no pasa desapercibida la cercanía geográfica que tiene los municipios en este departamento, situación que propiciaría que la idea de la revocatoria se esparciera más fácilmente en el territorio. Este hecho además permitiría explicar por qué varias iniciativas se concentraron mayoritariamente en dos años, 1996 y 2009, y no de manera constante en el tiempo, lo que indicaría que una vez nace la idea de control social en un determinado lugar, esta tiende a expandirse a manera de virus en los territorios aledaños.

Antioquia es el departamento que ocupa el segundo número de iniciativas más alto del país, 17 iniciativas, que comparadas con el total nacional, equivalen al 13% de las mismas. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Atlántico, en Antioquia tal solo 16 de los 125 municipios que lo integran realizaron trámites de revocatorias, cifra que equivale al 13% del departamento.

Por su parte en el Valle del Cauca se presentaron 14 iniciativas, el 11% del total nacional, que estuvieron distribuidas en 10 de sus municipios que equivale al 24% del departamento. Es de aclarar que este departamento tiene una distorsión originada en que dos de sus municipios (Sevilla, Cali) están dentro de los que más revocatorias han tenido en la historia de Colombia, 7 entre los dos.

Bolívar, Santander, Boyacá y Cundinamarca son los otros departamentos que superan

el número promedio de revocatorias por departamento, con 9, 8 y 7 iniciativas respectivamente. Relevante resulta el caso de Bolívar donde, además de corresponder al 7% del total nacional de iniciativas, el 19% de sus municipios adelantó diligencias para revocar mandatarios.

En el segundo grupo están: Huila, Córdoba, Casanare y Sucre, ubicados todos dentro del promedio nacional, con un comportamiento interno en el porcentaje de municipios con revocatorias muy similar: 11%, 10%, 11% y 15% respectivamente.

Dentro del tercer grupo están la mayoría de los departamentos con municipios con revocatorias: Cauca, Meta, Tolima, Quindío, Cesar, Nariño, Magdalena, Norte de Santander, Guaviare, Putumayo, Risaralda, Vichada, Caldas, Arauca y la capital Bogotá.

En este conjunto, a pesar de que todos tienen menos de 4 iniciativas, vale la pena resaltar los casos de Quindío, Guaviare y Vichada donde el porcentaje de los municipios que promovieron revocatorias osciló entre el 17% y 25%.

Tal como se señaló anteriormente en 26 de los 32 departamentos se han adelantado trámites de revocatoria del mandato (Ver Tabla N°5), es decir en un 81% de los mismos, y tan solo en 6 departamentos no se ha planteado la utilización de este mecanismo.

TABLA N° 6. DEPARTAMENTOS SIN INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO EN SUS MUNICIPIOS

DEPARTAMENTOS		
San Andrés y Providencia	Vaupés	Guainía
Amazonas	La Guajira	Chocó

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de prensa.

22. Trabajos de campo realizados en Malambo, Galapa, Puerto Colombia, Polonuevo, Campo de la Cruz y Baranoa

c. Reiteración en las iniciativas de revocatoria

Como ya se expuso anteriormente, dentro del periodo estudiando en este documento se han realizado 130 intentos para revocar alcaldes, las iniciativas estuvieron concentradas en 110 municipios. La diferencia de cifras permite inferir que existieron municipios con más de una iniciativa.

De los 110 municipios que han activado este mecanismo de participación, 16 (que equivalen al 15%), lo han hecho en más

de una oportunidad, para un total de 36 revocatorias que comportan el 28% del total nacional, es decir, una de cada cuatro de las iniciativas del país han salido de estos 16 municipios.

Particularmente relevantes los casos ocurridos en los departamentos de Atlántico y Valle del Cauca, que reúnen la mayor cantidad de municipios que han repetido intentos de revocatoria. Entre los dos suman 8 municipios que históricamente han promovido 20 revocatorias, equivalentes al 15% del total nacional.

TABLA N° 7. MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO

Nº DE REVOCATORIAS	MUNICIPIOS	DEPARTAMENTO
5	Sevilla	Valle del Cauca
3	Tubará	Atlántico
2	Campo de la Cruz	Atlántico
	Galapa	Atlántico
	Polonuevo	Atlántico
	Puerto Colombia	Atlántico
	Baranoa	Atlántico
	Cali	Valle del Cauca
	Murindó	Antioquia
	Tunja	Boyacá
	Curillo	Caquetá
	Puerto Rico	Caquetá
	Aguazul	Casanare
	Yopal	Casanare
	Montelíbano	Córdoba
	Barbosa	Santander

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

d. Distribución temporal de las revocatorias de mandato

El comportamiento de las iniciativas de revocatoria en el mandato no ha sido regular, de ahí que se puedan observar picos ascendentes y descendentes dependiendo de los años. La tabla N° 8 muestra la distribución temporal de las revocatorias de mandato.

TABLA Nº 8. DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LAS INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO A ALCALDES

AÑOS	TRAMITES	% Frente a total del país
1996	23	18 %
1999	7	5 %
2000	3	2 %
2001	1	1 %
2002	5	4 %
2003	8	6 %
2004	1	1 %
2005	20	15 %
2006	4	3 %
2009	39	30 %
2010	10	8 %
2003-2007*	9	7%
TOTAL	130	100%

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

* Según la información suministrada por la Registraduría Nacional, no existe certeza del año en que se llevaron a cabo estas 9 iniciativas de revocatoria, no obstante se puede deducir que estuvieron enmarcadas dentro de este lapso de tiempo.

Desde 1991 hasta 2012, en cada uno de los años que tuvo intentos de revocatorias el número fue variable, la presentación de iniciativas osciló entre 1 y 39. Los años en que más revocatorias se promovieron fueron 1996, 2005 y 2009, con 23, 20 y 39 respectivamente; le siguen 1999, 2003 y 2010, con 7, 8 y 10 trámites de revocatoria.

Los demás años reúnen entre 1 y 5 iniciativas, incluso hubo algunos en los que no se inició ninguna revocatoria. Hecho que en parte pudo estar ligado a la restricción legal de inscribirlas durante el primer año de gobierno de los alcaldes. Vale la pena recordar que a partir de las elecciones de 2007 se produjo la homologación total de los periodos de los alcaldes, por consiguiente antes de esa fecha es imposible conocer una fecha generalizada de comienzo del mandato de todos los alcaldes que permita explicar más correctamente este fenómeno.

Los años en que no se propusieron revocatorias de mandato fueron 1997, 1998, 2007, y 2008. De estos años la

limitación temporal para promover revocatorias aplicó con plena certeza en 2008, en los años restantes se desconocen las causas exactas de la inexistencia de revocatorias.

Algunas hipótesis de trabajo que permitirían explicar la concentración de las revocatorias en algunos años en particular son: la novedad del mecanismo, las modificaciones que se realizaron en la normatividad e incluso agentes externos como el incremento de la corrupción política y el crecimiento del interés ciudadano en los asuntos públicos, estas dos últimas hipótesis requerirán validación mediante el análisis de datos y fuentes que por su complejidad deben ser objeto de otro trabajo. Sobre las dos primeras hipótesis se puede decir:

- **Novedad del mecanismo.**

A pesar de que la Constitución de 1991 creó la revocatoria del mandato, fue con la expedición de la regulación legal de 1994 (leyes 131 y 134) que esta modalidad

de participación ciudadana realmente surgió a la vida, circunstancia que podría dar algunas luces sobre las causas del elevado número de iniciativas que se alcanzó en 1996, primer año en que luego de la entrada en vigencia de la ley se pudo utilizar este mecanismo, situación que indudablemente explicaría el furor de la ciudadanía por emplear esta figura.

• Flexibilización de los requisitos legales.

En el año 2002 luego de 8 años de vigencia de la ley 134 de 1994, se acogió con bastante respaldo la idea de que el fracaso de las revocatorias de mandato, hasta ese

momento, radicaba en el exceso de los requisitos de procedibilidad que había impuesto la ley.

Debido a este hecho se expidió la ley 741 de 2002 que redujo considerablemente el porcentaje de firmas para impulsar la revocatoria, el umbral de participación para la validez de la votación y el número de votos requeridos para dar por terminado el mandato de los gobernantes. Sobre este tema se profundizará más adelante, sin embargo es pertinente resaltar que a raíz de la flexibilización de los requisitos se incrementó considerablemente el número de revocatorias propuestas, tal como se observa en la tabla N°9.

TABLA N° 9. NUMERO DE REVOCATORIAS ANTES Y DESPUES DEL MES DE JUNIO DE 2002

AÑOS	INICIATIVAS
1994 – Mayo de 2002	34
Junio de 2002 – Julio de 2012	96

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

Sobre el comportamiento de las iniciativas de revocatoria de mandato es pertinente resaltar que antes de la reforma de 2002 se presentaron 34 trámites de revocatoria, y luego de la reforma de 2002 se presentaron 96, **que equivale a un incremento del 182% luego de la reducción de los requisitos.** Las 34 iniciativas propuestas entre 1994-2001 equivalen a la presentación de **5 trámites de revocatoria por año**, y las 96 iniciativas propuestas ente 2002-2012 equivalen a **10 trámites por año**, es decir se duplicó el número de revocatorias.

Es de anotar que la modificación de los requisitos de ley incidió realmente en la presentación de las iniciativas más no en la efectividad de las mismas, como ya se tendrá oportunidad de analizar.

e. Revocatorias de mandato según la etapa que alcanzaron.

Visto el total de trámites de revocatoria del mandato a alcaldes y los años en que se presentaron, ahora es importante ver la etapa procedimental a la que llegaron las 130 iniciativas de revocatoria. Valga pena recordar que de conformidad con la ley, para sacar adelante una revocatoria del mandato debe superarse dos etapas: a) recolección y presentación de apoyos; y b) votación de la revocatoria del mandato.

De las 130 iniciativas que se han presentado, 98 es decir el 75%, no lograron superar la etapa de recolección de apoyos, y 32 revocatorias, equivalentes al 25%, cumplieron las condiciones previstas para el recaudo de los apoyos y alcanzaron la etapa de votación, sin embargo ninguna de ellas condujo a la revocatoria de los gobernantes.

TABLA N° 10. NUMERO DE TRÁMITES DE REVOCATORIAS A ALCALDE Y ETAPA QUE ALCANZARON

	RECOLECCIÓN DE FIRMAS	VOTACIÓN REVOCATORIA	REVOCARON EL MANDADO	TOTAL INICIATIVAS
NÚMERO	98	32	0	130
PORCENTAJE	75%	25%	0%	

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

i). Iniciativas que llegaron hasta la etapa de recolección y presentación de apoyos

recolección de apoyos. A continuación se presentan los municipios donde se dieron estas iniciativas y se desarrollan algunas reflexiones sobre las problemáticas identificadas.

Como ya se señaló, fueron 98 las iniciativas que no superaron la etapa de

TABLA N° 11. INICIATIVAS DE REVOCATORIA A ALCALDE QUE NO CUMPLIERON CON EL NUMERO DE APOYOS NECESARIOS PARA CONVOCAR VOTACIONES

D/PTO	MUNICIPIO	AÑO
ANTIOQUIA	Peque	2003
	Vegachi	2003
	Hispania	2003
	Murindó	2009
	Turbo	2009
	Carepa	2009
	Chigorodó	2009
	Vigia del Fuerte	2009
	Itagüi	2010
	San Carlos	2003 -2005
	Abejorral	2003 -2005
ATLANTICO	Palmar de varela	1996
	Ponedera	1996
	Santo Tomas	1996
	Juan de Acosta	1996
	Baranoa	1996
	Malambo	1996
	Campo de la cruz	1996
	Galapa	1996
	Campo de la Cruz	1999
	Sabanalarga	2003
	Candelaria	2009
	Galapa	2009
	Puerto Colombia	2003-2007
	Tubará	2003-2007
	Tubará	2003-2007
CORDOBA	Purisima	2009

Continúa en la siguiente página.

D/PTO	MUNICIPIO	AÑO
CUNDINAMARCA	Suesca	2002
	Guatavita	2001
	La Peña	2002
	Apulo	2009
	Fusagasuga	2010
	Cachipay	2003-2007
HUILA	Neiva	2003-2007
	Tello	2005
	Aipe	2009
MAGDALENA	Santa barbara de Pinto	2003-2007
META	San Juan de Arama	2003
NARIÑO	Villavicencio	2010
	Tuquerres	1996
	Pasto	2009
ARAUCA	Tame	2005
NORTE DE SANTANDER	Los Patios	2009
	Cúcuta	2009
PUTUMAYO	Puerto Leguizamo	2005
QUINDIO	Circasia	2006
	Montenegro	2010
RISARALDA SANTANDER	Santa Rosa de Cabal	2009
	San Gil	2002
	Velez	2006
	Barbosa	2009
	Piojo	2003 -2007
BOLÍVAR	San martin de Loba	1996
	Magangué	1999
	Calamar	2009
	Zambrano	2009
	Santa Rosa de Lima	2009
	Cármén de Bolívar	2009
BOGOTÁ	Bogotá	1999
BOYACA	Tunja	1996
	Chiquinquirá	2005
	Pajarito	2005
	Tunja	2009
CAQUETA	Puerto Rico	1999
	Belen de Andaquies	2003
	Florencia	2005
	Puerto Rico	2009
	Curillo	2009
	Yopal	1996
CASANARE	Aguazul	2005
	Aguazul	2006
	Yopal	2009
CAUCA	Puerto Tejada	2009

Continúa en la siguiente página.

D/PTO	MUNICIPIO	AÑO
CAUCA	Miranda	2009
CESAR	Manaure Balcón del	2009
	Cesar	2009
	Pelaya	2009
	Barbosa	2009
	Málaga	2010
SUCRE	San Benito Abad	1996
	San Pedro	1996
	Corozal	2003
	Ovejas	2009
TOLIMA	Icononzo	2005
	San Luis	2004
VALLE	Buga	1996
	Yumbo	1996
	Sevilla	2002
	Sevilla	2002
	Sevilla	2003
	Sevilla	2005
	Sevilla	2005
	Toro	2005
	Cali	2006
	Cartago	2009
	Cali	2010
	Florida	2010
VICHADA	La Primavera	2010

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

Para una mejor comprensión y ubicación geográfica de los municipios en los que se promovieron iniciativas de revocatoria pero que no alcanzaron la etapa de votación véase el mapa N°2.

a. Justificación de la revocatoria

Dentro de los requisitos formales que la ley prevé para radicar una iniciativa de revocatoria está la presentación de la justificación o motivación ciudadana para hacer uso del mecanismo, ya sea por incumplimiento del programa de gobierno o insatisfacción general de la ciudadanía²³. Este requisito no ha tenido dificultades en su cumplimiento debido a que la ley no contempla condiciones muy exigentes, ni autoridad encargada de evaluar la veracidad de la motivación.

Naturalmente esta situación ha generado varias inquietudes sobre el alcance de las competencias de la Registraduría en esta materia ¿podría llegar la autoridad electoral a rechazar la revocatoria porque la justificación es incorrecta o insuficiente, a pesar de contar con los respaldos ciudadanos suficientes? De no ser así ¿quién verifica que efectivamente la revocatoria este fundamentada en el voto programático?

Ya el CNE y la RNEC han avanzado en dar respuesta a esto interrogantes, señalando que no hay autoridad investida de competencias para revisar la validez de la justificación de la revocatoria, sino que es directamente la ciudadanía la que a través de los apoyos y la votación la que respalda o rechaza el cumplimiento de las metas y

proyectos plasmados en los programas de gobierno.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que las motivaciones ciudadanas en las revocatorias de mandato han sido otras. El trabajo de campo y el seguimiento de prensa permitieron evidenciar fácilmente que, en muchos casos, las causas que impulsaron este mecanismo de participación no estuvieron relacionadas con el incumplimiento del programa de gobierno sino por otros asuntos diferentes:

- La vinculación de los mandatarios con hechos delictivos, en algunas ocasiones de manera reiterada²⁴.
- La vida libertina del mandatario²⁵.
- La utilización del mecanismo como estrategia de ataque por parte de la oposición²⁶.

Esta realidad pone en duda que efectivamente la revocatoria del mandato este operando a partir de la figura del voto programático y de unos indicadores objetivamente verificables para evaluar la gestión de los mandatarios como lo pretendió la ley, razón que necesariamente debería conllevar a la evaluación de la figura y a la búsqueda de soluciones.

De entrada podrían plantearse dos soluciones gruesas para dar más coherencia al sistema democrático

23. Según la Corte Constitucional (sentencia C -179 de 2002) y el CNE (Concepto 1834 de 2009) **los motivos de insatisfacción general solo pueden estar ligados al incumplimiento del programa de gobierno.**

24. Municipio de Puerto Rico (Caqueta), año 1999: Ante la Unidad Cuarta de la Fiscalía Seccional, con sede en Villavicencio, se denunció al alcalde por posibles manejos irregulares de recursos y contrataciones, y paralelamente se promovió ante la Registraduría su revocatoria del mandato. Por su parte, el mandatario, sostiene que sus actuaciones son diáfanos y quienes lo acusan están resentidos por no haberlos tenido en cuenta dentro de su administración: una, porque no hizo negocios de proveeduría con él; otro, porque no nombro a su esposa como directora de colegio; y la última, porque no le nombro como inspector de policía. Titular: Contrapunteo en puerto rico. 20 de abril de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-923752>

25. **Municipio de Santa Rosa de Lima (Bolívar), año 2009:** A Franklin Cabarcas, alcalde de Santa Rosa Norte, un pueblo Bolívarense de 18.700 habitantes, a 20 minutos de Cartagena, es usual verlo con sus conciudadanos en un billar, una cantina o en uno de los populares “picós” (rumbas populares con música en la calle), que organizan allí. El Tiempo. Titular: Por rumbero, quieren revocar a un alcalde. 12 de septiembre de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3620280>.

26. Según entrevista con Julián Osorio en Sevilla (Valle) los cinco intentos de revocatoria derivaron de un incumplimiento político de los alcaldes al líder de la iniciativa.

colombiano. La primera, renunciar por completo al voto programático como fundamento de la revocatoria del mandato y reconocer que ella, en realidad, es un mecanismo de control social que puede operar sobre todos los representantes del pueblo y no solo sobre los alcaldes y gobernadores. Por consiguiente, tal y como han sostenido CNE y la RNEC, serán los ciudadanos quienes directamente decidan si el mandato encomendado a sus elegidos, sean alcaldes, congresistas, concejales o diputados, se aviene a las plataformas políticas, filosóficas e ideológicas que sustentaron su elección (que no es lo mismo que el cumplimiento de metas u objetivos de gestión) y en caso de que no sea así, puedan removerlos de sus cargos porque no aprueban la forma en que han desempeñado el mandato popular.

La segunda, mantener el voto programático como fundamento de la revocatoria del mandato y con ello limitar su aplicación únicamente a los casos de alcaldes y gobernadores, pero planteando la necesidad de establecer herramientas y competencias para garantizar la veracidad de los motivos de insatisfacción surgidos en el incumplimiento de los programas de gobierno. Sea a través de conceptos técnicos rendidos por alguna autoridad administrativa nacional (ej. DNP) o de conceptos rendidos por la sociedad civil organizada del municipio o departamentos (veedurías o Consejos Territoriales de Planeación).

En todo caso, la operatividad actual de este requisito de procedencia para la revocatoria del mandato, en muchos casos, no esta respetando el fundamento filosófico que debería orientarla. Se ha desnaturalizado y esto es favorecido por la ligereza con la que ley reguló la motivación

de la revocatoria, de tal forma que se ha encausado por un camino intermedio, que únicamente permite revocar el mandato de alcaldes y gobernadores basado en un el voto programático cuyo cumplimiento no se verifica, y por consiguiente no es coherente con el modelo democrático adoptado en la constitución.

b. Recolección de firmas

Uno de los principales argumentos que se han utilizado para justificar la poca o nula eficacia de las revocatorias del mandato ha sido el presunto exceso en los requisitos que el legislador estableció (ley 131 y 134) para que los ciudadanos remuevan a los alcaldes que han incumplido con sus programas de gobierno²⁷. Para el caso de la recolección de apoyos: el elevado número de firmas que deben ser recaudadas a fin de convocar elecciones de revocatoria. Por ello, a raíz de las fuertes críticas lanzadas, en el 2002 la regulación legal fue objeto de importantes modificaciones.

Originalmente las leyes 131 y 134 de 1994 dispusieron que:

- La convocatoria para revocar el mandato procede siempre **que el 40% los ciudadanos que hayan sufragado** en la jornada electoral en que se escogió al mandatario así lo soliciten.

Como se observa a primera vista, la ley tenía dos obstáculos difíciles de cumplir. El primero, que quienes convocaran la revocatoria **debían necesariamente haber participado en la elección del alcalde que se pensaba revocar**, por consiguiente si una persona que residía en el municipio firmaba la iniciativa pero no había votado en las elecciones su apoyo sería anulado. El segundo, **el número**

27. Que afortunadamente para su evaluación en virtud del artículo 39 de ley 152 de 1994, estaría ligado al plan de desarrollo.

28. El Tiempo. Titular: Ninguna revocatoria de mandato ha prosperado en los casi 15 años de creación de ese mecanismo 20 de septiembre de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6158688>.

de firmas que se presentaran para convocar la iniciativa debía equivaler al 40% del total de votos válidos emitidos el día de la elección del alcalde a revocar.

Posteriormente la ley 741, que entró en vigencia en junio de 2002, disminuyó estos requisitos:

- Primero, estableció que **ya no era necesario que quienes hubieran elegido al mandatario que se desea revocar sean los mismos que apoyen con firmas la convocatoria**²⁹.
- Segundo, redujo el número de apoyos requeridos. A pesar de que **el porcentaje se mantiene en 40%, éste ya no corresponde al número de votos válidos emitidos el día de la elección del alcalde, sino a los votos que obtuvo el candidato ganador.** Es decir, si se tiene en cuenta que el promedio de participación electoral en Colombia es del 52%³⁰, el número de firmas se redujo por lo menos a la mitad.

Revisada la modificación legal es necesario analizar los efectos que ésta tuvo sobre el comportamiento de las iniciativas y su eficacia, medida en términos de llegar a la etapa de votación.

Como ya se ha señalado, hasta antes de la entrada en vigencia la reforma legislativa, es decir entre el año 1994 y 2002, se presentaron un total de 34 trámites de revocatoria y luego de la reforma de 2002 se presentaron 96 trámites, que implicaron un incremento del 182% en el número de iniciativas luego de la reducción de los requisitos.

Las 34 iniciativas propuestas entre 1994-2001 equivalen a la presentación de 5 trámites de revocatoria por año y las 96 iniciativas propuestas entre 2002-2011 equivalen a 10 trámites por año, es decir se duplicó el número de revocatorias formuladas.

Sin embargo, a pesar de que la modificación legal creó un incentivo que indudablemente estimuló la gestación de intentos de revocatoria en un 182%, **en la práctica no tuvo consecuencias positivas sobre la eficacia del mecanismo de participación.**

De un total de 34 iniciativas presentadas antes de la reforma de 2002, 11 llegaron a etapa de votación de la revocatoria, por consiguiente tuvieron un porcentaje de efectividad del 32%. Por otro lado, de 96 iniciativas propuestas con posterioridad a la reforma del 2002, 21 cumplieron con el porcentaje de firmas y llegaron a la etapa de votación, lo que equivale a un porcentaje de eficacia de apenas el 22%. Es decir, a pesar de que antes de julio de 2002 se presentaron menos iniciativas, estas fueron más exitosas que las presentadas con luego de esa fecha.

Por consiguiente se puede afirmar que la disminución del número de firmas requeridas para promover una revocatoria, propuesta en la ley 741 de 2002, a pesar de haber incentivado a la ciudadanía a presentar más iniciativas (182% más), no logró incrementar la eficacia del mecanismo de participación, por el contrario, la eficacia de las iniciativas ciudadanas disminuyó en un 10%.

29. La participación de todos los ciudadanos se logró gracias a un pronunciamiento de la Corte Constitucional al momento de controlar la constitucionalidad de la ley 741 más no a la voluntad del legislador de modificar este requisito.

30. El porcentaje de participación ciudadana en los últimos 4 procesos electorales locales ha sido: 52% en 2002; 46% en 2003; 55% en 2007; y 57%, el promedio de participación de estos años es de 52%. Datos de la RNEC.

TABLA N° 12. TRÁMITES DE REVOCATORIA A ALCALDES Y SU PORCENTAJE DE ÉXITO ANTES Y DESPUES DE JUNIO DE 2002

	Etapas	Número	Porcentaje de éxito
Antes de 2002	Presentadas	34	33%
	Cumplieron con firmas y llegaron a votación	11	
Después de 2002	Presentadas	96	22%
	Cumplieron con firmas y llegaron a votación	21	

Fuente: Cálculos del autor.

c. Principales problemáticas en la recolección de firmas

Debido a que la eficacia en el proceso de presentación de firmas tuvo efectos inesperados y contrarios a los pretendidos con la aprobación de la reforma de 2002, a través de trabajo de campo y revisión de prensa se indagó sobre las principales dificultades y problemáticas que afrontaron las iniciativas ciudadanas en esta etapa.

c.1 Indebido diligenciamiento en los formularios de apoyos.

La mayor dificultad en la recolección de apoyos está originada en el desconocimiento de las normas que rigen este proceso y por ende de las exigencias que ellas contienen. Los promotores afanados en recoger rápidamente las firmas escogieron caminos inconvenientes y acomodados, que muchas veces contravinieron las previsiones legales e impidieron que la Registraduría los certificara.

Las principales situaciones que generan la anulación de los apoyos recogidos por los promotores son las siguientes:

- Se entregan los listados de firmas en formatos diferentes a los diseñados y suministrados la RNEC.
- Un solo sujeto diligencia todo los datos del ciudadano exceptuando la firma, de tal manera que la persona que quiere apoyar la iniciativa solo plasma su rúbrica en el formato.
- Se recogen apoyos de personas que no pertenecen al censo electoral del municipio donde se convoca la revocatoria.
- Se presentan apoyos cuyos datos y firmas son diligenciados en repetidas ocasiones por la misma persona.
- Se presentan formatos completamente diligenciados y firmados por una misma persona que suplanta y falsifica el apoyo de otros ciudadanos.
- Se diligencian formatos con datos y firmas de personas inexistentes.

Esta información cualitativa obtenida mediante trabajo de campo y seguimiento de prensa, se puede corroborar por los siguientes datos cuantitativos de fuente oficial³¹:

- Frente a los apoyos presentados ante la Registraduría para cumplir con el requisito del 40% sobre los votos que obtuvo el candidato, se observa que en

31. Para la realización de estos cálculos únicamente se tuvieron en cuenta 43 iniciativas en las que se logró obtener de las Registradurías la totalidad de los datos sobre: número exacto de apoyos requeridos, número exacto de apoyos presentados y motivo exacto de la anulación de apoyos. Los datos corresponden especialmente a iniciativas entre los años 2009 y 2010, pues como ya se mencionó, antes de esa fecha la Registraduría y sus delegadas no tienen bases consolidadas. Sin embargo, las conclusiones confirman los motivos de anulación de firmas identificados mediante el trabajo de campo que se realizó en algunos de los municipios sobre los que se consiguió poca información cuantitativa.

promedio las firmas sobrepasan en un 58% el total requerido.

- Del total de apoyos que eran presentados se anulaba en promedio el 72%. Las causas por las que la RNEC anuló los apoyos fueron: 53% por motivos de censo electoral y un 47% por motivos de grafología.

Cuando se habla de anulación de firmas por causa del censo electoral se hace referencia a los eventos en los que los ciudadanos que suscribieron los formularios de apoyos no hacían parte del censo electoral del municipio en que se promovió la revocatoria del mandato. Se resalta que en muchos casos existió duda acerca del censo que se debía tener en cuenta para hacer la revisión de las firmas ¿el de la fecha de la elección del mandatorio o el de la fecha de la radicación de la iniciativa? Valga la pena aclarar, que debido a que antes de la reforma de 2002 quienes promovían la revocatoria debían haber participado en la elección del alcalde, el censo que debía ser tenido en cuenta era el de esa fecha. Una vez aprobada la reforma, el censo que se debía utilizar era el de la fecha de la presentación de la iniciativa de revocatoria.

Cuando las firmas se anularon por grafología se debió a que el resultado de la prueba técnica de grafología fue “uniprocedencia manuscritural”. Es decir, la prueba pericial concluyó que varios espacios de los formularios fueron diligenciados por una misma persona, por suplantación personal o porque los ciudadanos únicamente

firmaron el apoyo y no el resto de la información.

- En promedio tan solo un 28% de las firmas fueron calificadas como válidas por la Registraduría, hecho que explica el reducido número de trámites que han obtenido la certificación y se han convocado a votación.

El proceso de revisión realizado por la RNEC se encuentra reglado mediante resoluciones expedidas por la misma autoridad³², sin embargo el trabajo de campo permitió conocer que varias personas pertenecientes a la promoción de la revocatoria, no tuvieron conocimiento de las mismas, por lo que resultó apenas lógico que se incurriera en varias de las faltas que originan la anulación de firmas y de contera la iniciativa.

Con la intención de evidenciar algunas de las hipótesis expuestas y de suministrar más hechos para el análisis del por qué se truncaron las iniciativas por fallas en el diligenciamiento de los formularios, a continuación se exponen uno de los casos más emblemáticos.

- *Caso Sevilla (Valle del Cauca)*³³

El caso más sobresaliente para explicar los errores en el diligenciamiento de los formularios es el de Sevilla, donde con el fin de separar del cargo a dos alcaldes se produjeron 5 intentos de revocatoria. 4 de estas iniciativas se dirigieron hacia un mismo alcalde y se presentaron en intervalos de tiempo de máximo cinco meses de diferencia, ninguna de ellas alcanzó a llegar a la etapa de votación.

32. Según la Resolución 1056 de 2004 de la RNEC las causas para anular los apoyos son: a) Datos incompletos. ilegibles o no identificables; b) Datos y firmas no manuscritos; c) Firmas o datos diversos consignados por una misma persona; d) No inscrito en el respectivo censo electoral; y e) No exista correspondencia entre el nombre y el número de la cédula de ciudadanía.

33. Información brindada por Julián Osorio, ciudadano que apoyó de cerca la iniciativa, médico legista y presidente de la Junta administradora del hospital municipal, y Neyla Amparo Guzmán, Registradora del municipio

De las 5 iniciativas de Sevilla, 4 no llegaron a la etapa de votación por fallas de los promotores en el diligenciamiento de los formularios de apoyos, la otra iniciativa se cayó por una tutela que frenó proceso un día antes de los comicios³⁴.

Respecto a las cuatro iniciativas que se cayeron por firmas, se puede anotar lo siguiente³⁵:

- Primera iniciativa. Fracaso porque el formulario de recolección de firmas estaba mal elaborado, el defecto consistía en que las hojas que recolectaban los apoyos carecían de un encabezado.
- Segunda iniciativa. Luego del primer fracaso se inició nuevamente la recolección de firmas con un formato adecuado, pero esta vez se incurrió en un nuevo error, varios formularios se llenaron por una misma persona y los ciudadanos que apoyaban la iniciativa solamente firmaron las hojas. A raíz de esta metodología de recaudo adoptada por los promotores, luego de la prueba técnica de grafología se anularon la mayoría de apoyos.
- Tercera iniciativa. Con los antecedentes que se tenían, el líder de la iniciativa volvió a recolectar firmas corrigiendo los errores anteriores, pero llevado por el afán, presentó un número de firmas que correspondían casi a ras con el total de las exigidas, es decir bastó que se anularan unas pocas para que la revocatoria se hundiera.

- Cuarta iniciativa. La quinta experiencia de intento de revocatoria del municipio y ya formulada contra un gobernante diferente, se cayó por un supuesto **mal diligenciamiento de los nombres en la recolección de firmas**, pues en varios casos no se consignó el nombre completo o en el orden registrado en el documento de identidad de las personas. Situación que generó muchas suspicacias y recelos ciudadanos contra la Registraduría porque se argumentó que ninguna norma establecía tal requisito.

c.2. Presiones indebidas sobre los promotores y simpatizantes

Otra de las causas que pareció afectar fuertemente la recolección de apoyos por parte de los promotores fueron las presiones indebidas ejercidas por las autoridades locales y los grupos legales (grupos económicos) e ilegales que los respaldaban para que se mantuvieran en el poder. Con tal fin se ejecutaron asesinatos, coerciones y amenazas, estas dos últimas acciones, no solo en contra de los promotores de la revocatoria sino también en contra de los ciudadanos que prestaban su firma para apoyar el mecanismo.

A continuación se presentan algunos de estos casos:

Amenaza y vulneración de la integridad de las personas

34. Luego de cuatro intentos fallidos por error en la recolección de los apoyos, finalmente una iniciativa prosperó y se convocaron elecciones; ya estaba preparado todo para el certamen electoral, pero a raíz de una demanda de tutela por parte del alcalde fallada en segunda instancia, el día sábado (antes del domingo de elecciones) se notificó a las 5pm la anulación del proceso de revocatoria, el juez consideró que se había violado el debido proceso. Según Julián Osorio, este sentencia que fue proferida por un Juez de Jamundí habría obedecido a dineros entregados por las mafias políticas del Departamento.

35. Información brindada por Julián Osorio y corroborada en la causal de anulación por la registradora del municipio.

- Caso Tame (Arauca)

En el año 2005 se promovió una iniciativa de revocatoria contra el alcalde Alfredo Iván Guzmán, bajo el slogan “Dignidad por Tame”. La iniciativa que contaba con un amplio apoyo popular tuvo serios contradictores, a tal punto que varios periodistas que cubrían el suceso fueron amenazados³⁶.

Pero lamentablemente esas amenazas no terminarían siendo el hecho más grave durante este proceso ciudadano. El 29 de enero de 2005, Jaime Orlando Reuto, uno de los dirigentes del movimiento de revocatoria fue baleado y asesinado en una reunión en la que se coordinaba el trámite de recolección de firmas. La muerte se atribuyó al paramilitarismo³⁷.

Este deplorable hecho obviamente aplaco cualquier intento de proseguir con la iniciativa.

- Caso Palmira (Valle)

En el año 2009, los promotores de la revocatoria al alcalde Raúl Alfredo Arboleda Márquez, recibieron amenazas por parte de actores anónimos que se plasmaron en sufragios en los que ellos y sus familias fueron amenazados de muerte.

Al ser indagados los promotores sobre la incidencia de este sufragio en la iniciativa, ellos aseveraron “que él quiere lo matar a uno, lo mata sin decirle nada”³⁸ razón por la cual siguieron con la iniciativa sin que ocurriera ningún hecho que lamentar. Esta iniciativa llegó a la etapa de votación con otros hechos llamativos que serán verán más adelante.

Desviación de poder de los empleados públicos

La desviación de poder de los alcaldes que son objeto de revocatoria y sus aliados políticos con autoridad, es un comportamiento común y que resulta bastante eficaz si se tiene en cuenta que en la mayoría de los municipios pequeños de Colombia, el Estado y específicamente las administraciones locales son los principales agentes generadores de empleo, de forma tal que el gobernante sobre el que se ejerce la medida de control político es quien tiene la posibilidad de disponer o ejercer presión sobre la asignación de los recursos y cargos públicos. En este sentido muchos ciudadanos que deseaban apoyar la iniciativa no lo hacían por temor a las represalias que se pudieran presentar en su contra.

Esta situación pone de manifiesto el desbalance que existe entre las partes involucradas en un trámite de revocatoria de mandato. Por un lado se encuentra el alcalde o gobernador a quien se quiere revocar, con amplios poderes sobre la entidad territorial que representa, por ejemplo injerencia mediática, laboral y presupuestal, que pueden ser fácilmente desviados para evitar la revocatoria; mientras que por otro lado se encuentran los ciudadanos que impulsan la iniciativa, con escasos recursos económicos y con limitado acceso a medios de comunicación.

En este sentido varios grupos de promotores manifestaron reiteradamente que “de no contarse con recursos públicos para la publicidad y búsqueda de apoyo ciudadano y sin que se neutralicen efectivamente las barreras que ponen las

36. FLIP; Titular: Amenazado periodista en Tame (Arauca). 24 de febrero de 2005. http://www.flip.org.co/alert_display/0/752.html

37. Afirmación de Octavio Pérez, periodista, promotor de la iniciativa y alcalde (2012 -2015).

38. Afirmación hecha en entrevista por Héctor Fabio Torres, promotor de la iniciativa.

alcaldías durante el proceso de revocatoria, jamás se podrá equilibrar la balanza para que pueda prosperar una iniciativa de esta naturaleza.”³⁹

- Caso Betulia (Santander)⁴⁰

En el año de 1996 se promovió iniciativa para revocar del cargo al alcalde Wilson Germán Jerez; la iniciativa tuvo como principales contradictores a los funcionarios públicos, dentro de los cuales evidentemente estaba el Alcalde.

Lo interesante de este caso fue la forma en que los funcionarios desviaron su poder a fin de impedir la revocatoria. Por ejemplo, el Concejal Silverio Ascencio Duarte injurió de palabra a un ciudadano que apoyó la iniciativa y lo amenazó con hacerlo perder el puesto por dicha actuación. A su vez, el Alcalde únicamente entregaba carnés del SISBEN a personas que aseguraban que no firmarían la iniciativa, y además advertía a los empleados municipales que al que firmara la iniciativa lo echaba, y a la ciudadanía le recordaba que quienes firmaran no tendrían acceso a los trabajos y servicios que ofrecía la alcaldía.

Estas presiones hicieron que los promotores de la iniciativa desistieran del proceso.

Presiones indebidas y engaños por parte de los promotores

A pesar de que en la mayoría de casos relacionados con presuntas presiones indebidas, éstas, estuvieron dirigidas contra promotores y simpatizantes de las iniciativas, existieron algunos casos en

los que se denunciaron comportamientos inapropiados por parte de los impulsores de las revocatorias de mandato hacia la ciudadanía.

Es así como en varias ocasiones se denunció, en medios de comunicación y ante las autoridades correspondientes, que para recoger los apoyos los promotores acudían al engaño, señalándole a los ciudadanos que al plasmar su apoyo podían ser acreedores de determinados beneficios, cuando en realidad estaban prestando su apoyo para revocar el mandato del Alcalde.

- Caso Apulo (Cundinamarca)

En el año 2009 en el trámite de recolección de firmas algunos ciudadanos aseguraron que les pidieron una firma para un proyecto de vivienda, cuando en verdad estaban recogiendo firmas para un proceso de revocatoria⁴¹.

A raíz de esta situación el alcalde pretendió echar abajo la iniciativa y adelantó acciones legales ante la Registraduría para que anulara la revocatoria. A su vez interpuso denuncias ante la Fiscalía, para que se investigara la procedencia de las firmas y se estableciera la responsabilidad de los convocantes.

- Caso Somondoco (Boyacá)

Información de prensa⁴², asegura que en el año 2009 varios ciudadanos interpusieron denuncias penales contra los promotores de la revocatoria, debido a que les pidieron firmas “para un proyecto de vivienda de interés social, otros que para un proyecto

39. Afirmación que en términos generales es hecha por promotores de revocatoria en: Pradera, Palmira, Sevilla, Baranoa, Galapa, Puerto Colombia, Polonuevo, Campo de la Cruz y San Martín.

40. Fuente: Registraduría Delegada de Santander, quien brindó oficios en los cuales el promotor José Joaquín Gómez, ponía en conocimiento de la autoridad electoral la desviación de poder de los funcionarios públicos (7 folios).

41. El Tiempo. Titular: ¿Firmas con engaño para revocatoria? 24 de abril de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3413610>

42. El Tiempo. Titular: ¿Opositores del Alcalde de Somondoco recogieron 561 firmas para pedir su revocatoria? 19 de febrero de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4827089>

de discapacitados y para un programa del adulto mayor” cuando en realidad las firmas solicitadas iban encaminadas a apoyar por la vía del engaño una revocatoria del mandato.

ii. Iniciativas de revocatorias del mandato que llegaron a la etapa de votación

La última etapa en el trámite de revocatoria del mandato es la votación pública. En ella se materializa real y formalmente la voluntad ciudadana de dar por terminado el poder otorgado a los alcaldes y gobernadores en los comicios electorales.

En términos generales este proceso de votación reúne las mismas características de un proceso electoral, es organizado

por la RNEC, se realiza en un solo día y dura 8 horas, es atendido por los mismos jurados, utiliza el mismo censo y rigen las mismas reglas de escrutinios. Sin embargo el tarjetón que se emplea contiene una sola pregunta ¿Desea usted revocar el mandato otorgado al alcalde (nombre) para el periodo (años)? Para que los ciudadanos respondan SÍ, NO o voten en blanco⁴³.

De las 130 revocatorias tramitadas en Colombia, únicamente 32 superaron la etapa de recolección de apoyos y llegaron a proceso de votación, lo que equivale a un 25% del total de las revocatorias presentadas.

TABLA N° 13. INICIATIVAS DE REVOCATORIA DE ALCALDE QUE LLEGARON A ETAPA DE VOTACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FECHA VOTACIÓN
ANTIOQUIA	Dabeiba	12/09/1999
	Peñol	27/06/1999
	Frontino	03/07/2005
	Murindó	07/08/2005
	Tamesis	24/04/2005
	Sonsón	12/07/2009
ATLÁNTICO	Tubará	21/07/1996
	Polonuevo	15/10/2000
	Polonuevo	21/06/2009
	Puerto Colombia	02/06/1996
	Baranoa	14/08/2005
BOLÍVAR	Mahates	09/06/1996
	Rio viejo	24/04/2005
	Regidor	19/04/2009
BOYACÁ	Iza	05/05/1996
	Somondoco	26/07/2009
	Samacá	05/09/2010

Continúa en la siguiente página

43. Sobre este aspecto es criticable que la RNEC haya permitido la posibilidad de que en los tarjetones se habilite la casilla de “voto en blanco”, ya que este tipo de mecanismos requieren un umbral mínimo de participación para tener validez (55% de votación válida de la elección), por consiguiente la abstención política y la campaña por la misma constituye una vía legítima de oposición. En ese orden de ideas incluir el voto en blanco constituiría un estímulo adicional para superar el umbral mínimo de participación, ya que quienes no compartan la idea podrían acudir a las urnas para manifestar su inconformidad a través del “voto en blanco” y pese a ello terminar respaldando la iniciativa con su intervención. Sobre el particular ver sentencias C-551 de 2003 y C-041 de 2004 de la Corte Constitucional.

TABLA Nº 13. INICIATIVAS DE REVOCATORIA DE ALCALDE QUE
LLEGARON A ETAPA DE VOTACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FECHA VOTACIÓN
CALDAS	Victoria	29/08/1999
CAQUETA	Curillo	18/10/2009
CAUCA	Piamonte	05/03/2000
CÓRDOBA	Montelíbano	09/01/2000
	Puerto Libertador	22/05/2005
	Montelíbano	18/10/2009
GUAVIARE	Miraflores	11/12/2005
HUILA	Yaguara	18/12/2005
MAGDALENA	Pedraza	01/09/1996
META	San Martín	09/05/2010
SANTANDER	Charala	31/07/2005
TOLIMA	Molagavita	14/08/2005
	Líbano	15/11/2009
VALLE	Pradera	29/11/2009
	Palmira	09/05/2010

Fuente: elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevista

De las iniciativas de revocatoria que llegaron a la etapa de votación, **ninguna logró su cometido de separar del cargo a un alcalde**, en opinión de muchos, debido a los altos requisitos que establece la ley.

a. Requisitos de ley para que proceda la revocatoria del mandato

Originalmente las leyes 131 y 134 de 1994 disponían que:

- En la votación de la revocatoria solo podían participar las mismas personas que lo hubieren hecho en la jornada en la que se eligió al gobernante.
- La revocatoria sería aprobada siempre que el **60% de los ciudadanos que hubieran participado en la elección del alcalde salieran a votar y de ellos el 60% votara a favor de la revocatoria.**

Se establecían entonces dos requisitos para dar por finalizado un mandato. El primero, quienes estuvieran interesados en votar la revocatoria **debieron**

necesariamente haber participado en la jornada electoral en la que se eligió el mandatario, de tal forma que si una persona residente en el municipio deseaba votar, no podía hacerlo al no figurar en el censo de ciudadanos habilitado para acudir a las urnas. Segundo, para que el acto fuera válido debería cumplirse un umbral de participación equivalente al **60% de la votación presentada en la elección del alcalde y para aprobarse debían votar afirmativamente el 60% de los sufragantes.**

Estos dos requisitos, principalmente el del umbral, sustentaron la idea de que existía una barrera infranqueable para lograr una revocatoria del mandato en Colombia. De allí que, semejante a lo sucedido con el número de firmas para convocar la revocatoria, se planteó la necesidad de reducir los requisitos legales en la etapa de votación y así se aprobó a través de la ley 741 de 2002 que estableció:

- Primero, **que ya no era necesario que quienes hubieran intervenido en la**

elección del mandatorio deban ser los mismos que salgan a votar el día de la revocatoria.

- Segundo, se bajó el umbral de participación mínima de ciudadanos y el número de votos necesarios para que prospere la revocatoria. **El mínimo de ciudadanos que deben participar pasó del 60% al 55%**, con la posibilidad de que todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral voten, y **para que la iniciativa prospere se requiere la aprobación de la mitad más uno de los participantes, ya no del 60%.**

La reforma implicó entonces un aumento del potencial electoral y junto con él la probabilidad de que el requisito del umbral se alcance. Ya que si el promedio de participación en Colombia es del 52%⁴⁴, el potencial electoral para las revocatorias se incrementa en promedio en un 48%.

Sin embargo, la modificación normativa no implicó ningún cambio en el grado de eficacia de las revocatorias, ya que luego de la aprobación de la ley 741 la cifra de alcaldes o gobernadores separados del cargo por esta causa se mantuvo en cero.

Ante este negativo panorama deviene fundamental revisar algunos de los datos electorales que se registraron en las votaciones de las revocatorias para determinar cuál ha sido el requisito que mayor dificultad implicó para la ciudadanía

y los posibles ajustes que deberían hacerse para mejorar la efectividad del mecanismo de participación.

b. Datos electorales de revocatorias del mandato que llegaron a etapa de votación.

Lo primero que se debe señalar es que este análisis de los datos electorales únicamente pudo efectuarse teniendo en cuenta las revocatorias promovidas a partir del año 2000, ya que con antelación a esa fecha la RNEC, sus delegadas departamentales y la Registradurías municipales⁴⁵ no contaron con información completa o suficiente que pudiera ser estudiada o utilizada para hacer proyecciones⁴⁶. **Por consiguiente únicamente se trabajó con 24 votaciones de revocatoria de mandato que tuvieron lugar entre enero de 2000 y septiembre de 2010⁴⁷**; 3 votaciones se celebraron antes de la entrada en vigencia de la reforma de 2002 y las 21 restantes con posterioridad a la misma.

De los 24 comicios de revocatoria únicamente 2 (8%) superaron el umbral mínimo de participación previsto por la ley⁴⁸, los otros 22 (92%) tuvieron votaciones inferiores al porcentaje requerido. Ambos casos se presentaron con posterioridad a la reforma legislativa de 2002, de hecho las 2 se llevaron a cabo en el 2005.

El primero caso fue el del municipio de **Murindó (Antioquia)**, donde el mínimo

44. El porcentaje de participación ciudadana en los últimos 4 procesos electorales locales ha sido: 52% en 2002; 46% en 2003; 55% en 2007; y 57%, el promedio de participación de estos años es de 52%. Datos de la RNEC.

45. Para complementar los datos de votación de revocatoria es poco lo que sirvieron los medios de comunicación, debido al tiempo transcurrido y a la poca especificidad que se hace de esos datos en la prensa, a su vez el trabajo de campo no brindó mayor información por la dificultad de ubicar a los promotores y la escasa memoria colectiva y documental que hay sobre el asunto.

46. La única base de la RNEC que permitió conocer mediana claridad los datos relevantes para analizar la etapa de votación corresponden a una tabla que comprende las revocatorias entre los años de 2009 y 2010. Para completar el análisis de los otros años (2000, 2005) y de las bases incompletas de la RNEC se recurrió a bases históricas físicas de resultados electorales desde el año de 1999. Con la información obtenida se logró consolidar a partir de formulas aritméticas y estadísticas los datos que no se encontraban en las bases oficiales sobre revocatoria del mandato.

47. Las ocho iniciativas que llegaron a etapa de votación y de las cuales no se logró tener datos completos son: ANTIOQUIA: Dabeiba y Peñol (1999); ATLÁNTICO: Tubará y Puerto Colombia (1996); BOLÍVAR: Mahates (1996); BOYACÁ: Iza (1996); CALDAS: Victoria (1999) y MAGDALENA: Pedraza (1996).

48. Tanto del 60% previsto en la ley 134 como del 55% previsto en la ley 741.

de ciudadanos que debía comparecer a las urnas era de 221 y votaron 868, es decir hubo una participación de un 293% por encima del límite requerido. Sin embargo, el número de sufragios favorables a la revocatoria fue de 240 (se requerían 435) frente a un total de 593 personas que respaldaron la administración del alcalde. Se resalta el hecho de que la participación en la revocatoria se incrementó en un 116% con relación a la participación con la que fue elegido el alcalde.

El segundo caso tuvo lugar en **Miraflores (Guaviare)**. Allí el umbral de participación se fijó en 420 sufragios y votaron 492 personas, lo que significó que la participación excedió en 17% el porcentaje estipulado. Pero de los 247 votos favorables necesarios para conseguir la revocatoria del mandato, solo se obtuvieron 144, los restantes 322 fueron negativos. En esta oportunidad la participación electoral de la revocatoria disminuyó en un 36% con respecto a la de la fecha de la elección.

De las 22 votaciones restantes que no lograron alcanzar el umbral mínimo de participación, sobresalen 3 casos: **Puerto Libertador (Córdoba), Regidor (Bolívar) y Polonuevo (Atlántico)**, donde el porcentaje de votos para validar el mecanismo de participación estuvo muy cerca de alcanzarse.

En la revocatoria en Puerto Libertador (Córdoba) realizada en 2005, únicamente sufragaron 3726 personas y debieron haberlo hecho 4155 para cumplir con el mínimo de participantes, lo que significó un **déficit de 429 votos, que equivale a un 10% del total del umbral**. En esta oportunidad se cumplió con la mayoría necesaria para revocar el mandato, ya que 3470 (92% de los votos) personas apoyaron la iniciativa frente a 107 que respaldaron al alcalde.

En 2009 en Regidor (Bolívar) participaron 904 personas y el umbral estaba fijado en 1.079, es decir únicamente **faltaron 107 (16% del umbral) votos para que la revocatoria prosperara**, teniendo en cuenta que 871 personas (96% de los votantes) estuvieron de acuerdo en dar por terminado el mandato.

En el 2009 en Polonuevo (Atlántico) de las 4.100 personas que conformaban el umbral sufragaron 3.609, es decir **faltaron 491 votos, equivalentes a un 12% del umbral requerido**. En este caso fueron 3.188 (86% de los votos) ciudadanos los que votaron por el Sí a la revocatoria y 171 por el No.

En las restantes **19 votaciones el porcentaje de votos faltantes para cumplir con los parámetros legales estuvo por encima del 26% y llegó incluso hasta el 99%**, en el caso de la revocatoria de Samacá (Boyacá) realizada en 2010, donde el umbral fue de 4459 personas y únicamente participaron 44.

Los datos reseñados permiten concluir que de los dos requisitos de procedibilidad contemplados por la ley para la etapa de votación de la revocatoria, el más difícil de cumplir fue el umbral mínimo de participación y que a pesar de la modificación legal de 2002 que incrementó el potencial electoral y a su vez disminuyó el porcentaje de participación, éste sigue siendo inalcanzable para la ciudadanía.

Otra cosa diferente sucede con la mayoría de la **“mitad más uno”** requerida para la aprobación de la revocatoria, ya que de los 24 procesos electorales analizados, 22 consiguieron obtenerla mientras que tan solo en dos no. Situación que resulta paradójica ya que ello sucedió justamente en los dos únicos casos en los que su alcanzó a superar el umbral (Murindó y Miraflores).

**TABLA N° 14. RESULTADOS, REQUISITOS Y UMBRALES DE LAS
REVOCATORIA QUE LLEGARON A VOTACIÓN (2000-2010)**

FECHA Y LUGAR DE COMICIOS			UMBRALES DE PARTICIPACIÓN					VOTACIONES				
FECHA COMICIOS	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CENSO ELECTORAL	VOTOS VALIDOS ELECCIONES	VOTOS DE ALCALDE ELEGIDO	% DE VOTOS DEL ELEGIDO RESPECTO AL TOTAL DE VOTOS VALIDOS	UMBRAL DE PARTICIPACION PARA QUE PROCEDA REVOCATORIA (60% - 55%)	TOTAL VOTOS DE LA REVOCATORIA	VOTOS FALTANTES PARA UMBRAL DE PARTICIPACIÓN	% DE VOTOS PARA ALCANZAR UMBRAL	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO
15/10/2000	ATLANTICO	Polonuevo	8.052	5.857	2.058	35%	3.514	1.530	-1.984	-0,56%	1.429	65
05/03/2000	CAUCA	Piamonte	1.321	646	N.R	N.R	388	151	-237	-0,61%	132	11
09/01/2000	CORDOBA	Montelíbano	29.395	18.997	9.096	48%	11.398	4.304	-7.094	-0,62%	3.993	95
03/07/2005	ANTIOQUIA	Frontino	13.266	5.612	1.936	34%	3.087	1.446	-1.641	-0,53%	1.353	35
07/08/2005	ANTIOQUIA	Murindó	1.830	401	390	97%	221	868	647	2,93%	240	593
24/04/2005	ANTIOQUIA	Tamesis	12.868	6.745	2.922	43%	3.710	1.947	-1.763	-0,48%	1.789	80
14/08/2005	ATLANTICO	Baranoa	35.157	22.762	8.050	35%	12.519	1.058	-11.461	-0,92%	946	70
24/04/2005	BOLIVAR	Rio viejo	6.300	3.544	1.364	38%	1.949	1.449	-500	-0,26%	1.369	22
22/05/2005	CORDOBA	Puerto Libertador	15.648	7.554	3.906	52%	4.155	3.726	-429	-0,10%	3.470	107
11/12/2005	GUAVIARE	Miraflores	4.598	764	364	48%	420	492	72	0,17%	144	322
18/12/2005	HUILA	Yaguará	5.140	3.948	878	22%	2.171	1.241	-931	-0,43%	1.169	22
31/07/2005	SANTANDER	Charalá	8.936	5.321	1.893	36%	2.927	702	-2.225	-0,76%	672	17
14/08/2005	SANTANDER	Molagavita	4.009	2.979	1.226	41%	1.638	849	-789	-0,48%	793	22
12/07/2009	ANTIOQUIA	Sonsón	25.223	10.222	4.279	42%	5.622	2.205	-3.417	-0,61%	1.969	125
21/06/2009	ATLANTICO	Polonuevo	6.019	7.455	3.018	40%	4.100	3.609	-491	-0,12%	3.188	171
19/04/2009	BOLIVAR	Regidor	3.354	1.961	1.000	51%	1.079	904	-175	-0,16%	871	8
26/07/2009	BOYACA	Somondoco	2.827	2.018	801	40%	1.110	320	-790	-0,71%	306	5
18/10/2009	CAQUETA	Curillo	7.664	3.321	801	24%	1.827	1.283	-544	-0,30%	1.216	27
18/10/2009	CORDOBA	Montelíbano	50.276	30.478	14.214	47%	16.763	10.697	-6.066	-0,36%	9.663	192
15/11/2009	TOLIMA	Líbano	30.044	13.203	4.832	37%	7.262	1.020	-6.242	-0,86%	877	71
29/11/2009	VALLE	Pradera	34.683	18.902	6.187	33%	10.396	5.847	-4.549	-0,44%	5.609	93
09/05/2010	VALLE	Palмира	213.085	102.421	39.532	39%	56.332	15.982	-40.350	-0,72%	13.626	2.004
05/09/2010	BOYACA	Samacá	11.021	8.107	2.357	29%	4.459	44	-4.415	-0,99%	34	9
09/05/2010	META	San Martín	13.419	8.427	2.677	32%	4.635	1.226	-3.409	-0,74%	1.150	54

Fuente: Cálculos de los autores en base a datos históricos de resultados electorales y bases de revocatoria de la Registraduría.

Igualmente los datos electorales analizados permiten hacer las siguientes afirmaciones:

- La participación ciudadana en la votación de las revocatorias fue en promedio 65% inferior a la participación registrada en los comicios donde se eligió a los alcaldes que se pretendieron revocar.
- Las 24 iniciativas de revocatoria que llegaron a votación en promedio estuvieron 13 puntos (antes de 2002, umbral 60%) u 8 puntos (luego de 2002, umbral 55%) porcentuales por debajo del umbral de participación requerido en la ley.

Es decir, el promedio de participación en las votaciones de revocatoria correspondió apenas a un 47% del promedio de participación registrado en las votaciones en las que se eligieron a los mandatarios. Y si se parte de que el promedio nacional de participación en las elecciones de autoridades locales es del 52%, ello implicaría que en las votaciones de revocatoria del mandato a duras penas se ha logrado que intervenga una cuarta parte (25%) de todo el censo electoral.

De lo anterior podría decirse que la causa definitiva para que no prospere la votación

de una revocatoria no serían los elevados requisitos de procedibilidad o en término sencillos: un umbral muy alto, sino la baja participación electoral que tiene el país.

Hay que recordar que en últimas, el umbral esta ligado directamente a la participación registrada en la elección del mandatario (55% de votos válidos), por consiguiente, una baja participación en ese certamen electoral lo disminuye significativamente. En consecuencia, con un abstencionismo de cerca del 48% que tiene Colombia, se requerirían tan solo unos pocos punto porcentuales (según cada caso) por encima del 25% del censo electoral de un municipio para que la revocatoria alcanzara el umbral, pero a pesar de ello en la práctica no ha sido posible.

Lo que significa esto, en términos sencillos, es que las votaciones de las revocatorias sufren del mismo mal que las elecciones, un bajo nivel de participación ciudadana, después de todo es natural que el abstencionismo y la apatía política jueguen en ambos sentidos. Por ello, es interesante cuestionarse sobre si la solución correcta para garantizar la eficacia de la revocatoria sigue siendo la disminución de los requisitos para su procedencia, después de todo ¿qué tan legítimo resultaría que un grupo ciudadano, equivalente a la **mitad más uno** del 25% del censo electoral, removiera del cargo a un alcalde elegido con ese mismo porcentaje o con uno superior?

Tal vez continuar disminuyendo los umbrales podría terminar creando una tensión excesiva entre democracia representativa y participativa, y con ello incentivando inestabilidades en la gobernabilidad de los municipios y los departamentos⁴⁹.

Conocido el comportamiento de las iniciativas que llegaron a votaciones y el bajo nivel de participación ciudadana que han tenido, interesa indagar sobre las causas y motivos por los cuales la ciudadanía no ha intervenido activamente en estos procesos.

c. Causas para la baja participación en la votación

La información recaudada a lo largo del trabajo de campo realizado en la investigación permitió vislumbrar varias de las posibles causas que servirían para explicar la baja participación de la ciudadanía en los procesos de votación realizados en el marco de las revocatorias de mandato. No se desconoce que cada municipio tiene características propias y en tal sentido que el grado de abstención pudo obedecer a una combinación de muchos factores, sin embargo es posible identificar algunos puntos comunes en varias de las iniciativas de revocatoria.

c1. Utilización del empleo público para bajar la participación en los comicios

Pese a que la legislación penal y disciplinaria colombiana prohíbe a los mandatarios municipales y departamentales intervenir mediante la utilización de su cargo en los procesos de votación, en varios casos la realidad difiere de la norma.

Por ejemplo, fue una práctica común que las administraciones municipales anticipándose al proceso de votación para revocarles su mandato, organizaran eventos públicos para menguar o impedir la participación de potenciales votantes. De esta manera para el día de votación se ofrecieron paseos en las inmediaciones del municipio que acompañados de

49. Tal como se aprobó en el nuevo proyecto de ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (artículo 41 literal e) del Proyecto de Ley Estatutaria N° 227 de 2012 SENADO, 134 de 2011 CÁMARA) que actualmente está en revisión ante la Corte Constitucional, donde se señala que el umbral se disminuirá al 40% de la votación registrada en la elección del mandatario. Habrá que revisar más adelante los efectos que esto producirá no solo en la eficacia de la revocatorias, sino en la estabilidad políticas de los municipios.

comida, bebida, transporte y fiesta, que indefectiblemente contribuyeron a disminuir el número de ciudadanos que participaron en la votación⁵⁰. Perturbaciones del certamen democrático que en muchas ocasiones estuvieron patrocinadas con dineros de la administración, conllevando a una desviación de recursos públicos en favor de intereses particulares.

Otro caso interesante por ejemplo ocurrió en Palmira (Valle) donde el señor Registrador organizó la jornada electoral el día de la madre, según él⁵¹, sin ningún mala intención, según los promotores⁵², con toda la premeditación.

c2. Amenazas a los promotores y electores.

Durante la investigación se hizo referencia a diferentes tipos de acciones coercitivas encaminadas a que promotores y ciudadanía no asistieran a los puestos de votación. Se aseguraba que estas estuvieron coordinadas desde la alcaldía y sectores al margen de la ley.

El caso más común era que a los empleados del municipio se les advertía la imposibilidad de asistir a los comicios de revocatoria so pena de perder su puesto en la administración municipal⁵³.

De igual forma personas cercanas a la administración y de reconocimiento público se paraban cerca de los puestos de votación a fin de indagar qué personas se acercaban a

votar, tomando atenta nota de sus nombres. Esto ocurría especialmente en municipios pequeños donde muchos ciudadanos se conocen entre sí⁵⁴.

Otra modalidad de constreñimiento, fue ubicar sujetos (supuestamente armados) cerca a los puestos de votación, que ordenaban a los ciudadanos devolver a sus casas “pues nada tenían que hacer ahí”⁵⁵.

A su vez, algunos promotores manifestaron que para el día electoral fueron objeto de golpizas y persecuciones⁵⁶. El colmo de estos casos se presentó en Curillo (Caquetá) en el que además de ser manifiestas las presiones y amenazas hacia los promotores y ciudadanía con el propósito de disminuir la participación electoral y con ello impedir que se cumpliera el umbral, el alcalde que se pretendía revocar ordenó asesinar, unos meses después de los comicios, a uno de los promotores⁵⁷.

c3. Escasa publicidad en la campaña de revocatoria

Un factor importante para lograr el posicionamiento público de las iniciativas de revocatoria del mandato es su publicidad o campaña política. A través de este medio los ciudadanos pueden conocer: ¿qué es la revocatoria?, ¿las razones por las cuales se le quiere revocar el mandato al alcalde?, ¿cuál es la fecha de los comicios?, ¿los requisitos que exige la ley para que prospere la revocatoria?, etc.

50. En Polonuevo, Palmira, Sevilla, Pradera y Curillo, comentaban esta situación. Muchos de estos eventos estaban encaminados hacia personas mayores.

51. Registrador: Guillermo Caicedo Rojas

52. Afirmación hecha por Vladimir Becerra Arango y Héctor Fabio Torres, promotores de la iniciativa y empleados de carrera administrativa del municipio y miembros del sindicato -SINTRAESTATAL-.

53. En Palmira, Galapa, Polonuevo, fue advertida esta situación.

54. En pradera valle se comenta esta situación.

55. Fue común escuchar esto en los procesos de comicios del Valle y Atlántico.

56. Estos hechos se comentaron por promotores en San Martín y Puerto Colombia.

57. “Un juez penal colombiano condenó a 40 años de prisión al alcalde de Curillo (Caquetá), Esneider Mayorga Corrales, como inductor del homicidio en 2009 del periodista Hernando Salas Rojas. “El crimen se perpetró porque Salas Rojas lideraba un movimiento de revocatoria del mandato de Mayorga, quien contrató a Parra para eliminar a su contrincante político”, según la investigación de la Fiscalía”. El Tiempo. Titular: Condenan a 40 años de prisión a alcalde por muerte de periodista. 21 de octubre de 2010. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8167180>

Lastimosamente para las revocatorias del mandato no existe un sistema de financiación que permita a los promotores contar con un apoyo económico proveniente del Estado, de tal forma que permita auxiliar los elevados costos que implican una campaña que por sus características se asemeja mucho a una campaña electoral⁵⁸. El Estado únicamente brinda a través de las autoridades electorales una información general a la comunidad, tan solo termina siendo conocida por aquellos que se acerquen al despacho del registrador o entren a la pagina web de la RNEC. De parte de las alcaldías no hay ninguna manifestación, por razones obvias, no obstante existieron excepciones en algunos municipios donde los alcaldes hicieron publicidad, aunque principalmente con el objetivo de defender su gestión⁵⁹.

Por lo anterior, las iniciativas estuvieron soportadas en escasos recursos que provenían de los promotores y su grupo cercano de amigos, por ello fue un hecho recurrente que los promotores atribuyeran como causa del fracaso de las revocatorias su escasa financiación y publicidad⁶⁰. Todos los promotores entrevistados manifestaban que los corregimientos eran los lugares más difíciles para hacer campaña, dado los costos de transporte y ausencia de capacidad logística.

c4. Ausencia de interés por parte de la ciudadanía

Un último factor para explicar las razones por la cuales la ciudadanía no participa en las votaciones de revocatoria obedece a la ausencia de interés por parte de los ciudadanos. Personas entrevistadas en municipios que conocían de la ocurrencia del proceso de votación, manifestaron que ellos no asistieron a la misma por:

- No conocer muy bien de que trataba la revocatoria⁶¹
- Identificar el proceso de revocatoria como una contienda entre grupos políticos del municipio⁶²
- Apatía por la política⁶³
- Tener cosas más importantes que hacer⁶⁴

Las causas que argumenta la ciudadanía dejan en evidencia que mientras no se lleve a cabo una depuración de la política y a su vez se dé un proceso pedagógico encaminado a crear conciencia política, es difícil que esta clase de mecanismo democráticos prospere.

58. Una campaña electoral para alcalde en Colombia tiene unos topes máximos de gastos según su censo electoral, por lo general los alcaldes en sus reportes manifiesta ajustarse a estos topes. Para las elecciones de 2011, según resolución CNE 0078 de 2011, estos fueron los topes de campaña: Distritos y municipios con censo electoral igual o inferior a veinticinco mil (25.000) electores: \$58.000.000; entre veinticinco mil uno (25.001) y cincuenta mil (50.000) electores: \$ 110.000.000; entre los cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) electores: \$330.000.000; entre los cien mil uno (100.001) y doscientos cincuenta mil (250.000) electores: \$659.000.000; entre los doscientos cincuenta mil uno (250.001) y quinientos mil (500.000) electores: \$745.000.000; con censo electoral superior a los quinientos mil (500.000) electores: \$1.318.000.000; en la ciudad de Bogotá D. C.: \$1.646.000.000

59. En Pradera el alcalde colocó pendones a favor de su mandato.

60. Por ejemplo en Sevilla informaron que la iniciativa tuvo como financiación dos millones cien mil pesos (2.100.000), producto de una “vaca” entre los amigos de la revocatoria, aproximadamente cada uno de los que apoyó la iniciativa dio 100.00 pesos.

61. Jairo Arzayus y Roció de Arzayus, ciudadanos entrevistados en Pradera (Valle)

62. Camilo Parra, Ciudadano de Sevilla (Valle).

63. Ciudadanos anónimos entrevistado en Villavicencio (Meta)

64. Lucía López, ciudadana de Palmira (Valle)

II. INICIATIVA LEGISLATIVA Y NORMATIVA

Dentro del grupo de derechos políticos contemplados por el artículo 40 de la Constitución Política se encuentra la facultad que tiene la ciudadanía de presentar proyectos de normas jurídicas ante las corporaciones de elección popular para que estas las debatan y si lo consideran conveniente las aprueben o las nieguen. Esta prerrogativa es reiterada en la Carta bajo la denominación de iniciativa legislativa y normativa, indicando que se trata de un mecanismo de participación ciudadana que procede ante corporaciones públicas del nivel nacional y territorial¹.

La iniciativa legislativa y normativa se encuentra reglamentada por la Ley 134 de 1994 que la define, señala sus requisitos de procedimiento, las pautas que deben atender las autoridades para tramitarlas adecuadamente, y las opciones que tiene la ciudadanía en caso de que una iniciativa normativa sobre Ley, Ordenanza, Acuerdo o Resolución sea rechazada por la corporación pública correspondiente.

1. DEFINICIÓN

Según el artículo 2º la ley 134 de 1994, la iniciativa popular legislativa y normativa “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”.

Sobre la definición vale la pena precisar que esta facultad popular puede ejercerse directamente por personas naturales: grupo de ciudadanos, concejales y diputados, o a través de personas jurídicas: organizaciones civiles o políticas.

Otro aspecto que merece aclaración, es saber en qué casos se habla de iniciativa legislativa y en cuáles de iniciativa normativa. Serán iniciativas legislativas los proyectos de Acto Legislativo y Ley que son de competencia del Congreso de la República. Y serán iniciativas normativas las que refieren a actos administrativos que les corresponde expedir a Corporaciones Públicas del orden territorial: Ordenanza en caso de Asambleas Departamentales; Acuerdo en caso de Concejos Distritales y Municipales; y Resolución en caso de Junta Administradora Local.

1. Ver artículos 103, 106, 154 y 155 de la Constitución Política.

TABLA N° 1. NORMAS JURÍDICAS OBJETO DE INICIATIVA CIUDADANA ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS

CIUDADANIA PRESENTA	INICIATIVA LEGISLATIVA	PROYECTOS DE ANTE		NIVEL NACIONAL
		Acto legislativo	Congreso	
		Ley		
	INICIATIVA NORMATIVA "actos administrativos"	Ordenanza	Asamblea departamental	NIVEL TERRITORIAL
		Acuerdo	Concejo municipal o distrital	
		Resolución	Junta administradora local	

2. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA INICIATIVA NORMATIVA Y LEGISLATIVA

2.1. Comité promotor

El primer requisito que establece la ley 134 de 1994 para la promoción de este mecanismo de participación es que sea impulsado por un comité promotor, conformado por 9 ciudadanos o por una agrupación de carácter civil o político, que cuente con un **respaldo ciudadano equivalente al cinco por mil de ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral**.

La constitución del comité promotor se da una vez que sean declarados como validos los apoyos ciudadanos presentados ante la RNEC. Para la recolección de los apoyos, representados en firmas, se cuenta con un plazo de seis meses luego de radicada la solicitud de promoción del mecanismo de participación, y deberá hacerse en los formularios dispuestos para tal fin por la entidad electoral.

Lo anterior que es la regla general encuentra **excepción en el caso de las iniciativas legislativas, que además de permitir que ciudadanos y organizaciones civiles y políticas se constituyan en comité promotor, admite que un grupo de 5 Diputados**

o Concejales promuevan proyectos de acto legislativo o de ley sin necesidad de contar con un respaldo ciudadano representado en firmas. En este evento por el simple hecho de ser concejales o diputados y solicitar la promoción del mecanismo ante la RNEC constituyen el comité promotor.

La gráfica 1 describe los pasos y requisitos para la conformación del comité promotor en las iniciativas normativas y legislativas.

2.2. Materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa

En principio todos los asuntos que se pueden regular por competencia de la respectiva corporación publica también pueden ser objeto de iniciativa legislativa y normativa, pero se exceptúan en virtud del artículo 29 de la ley 134 de 1994, los asuntos que corresponden a decisiones que por su importancia o gravedad se confían exclusivamente a los gobernantes o a las corporaciones públicas.

GRÁFICA Nº 1. CONSTITUCION DE COMITÉ PROMOTOR PARA INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y NORMATIVAS

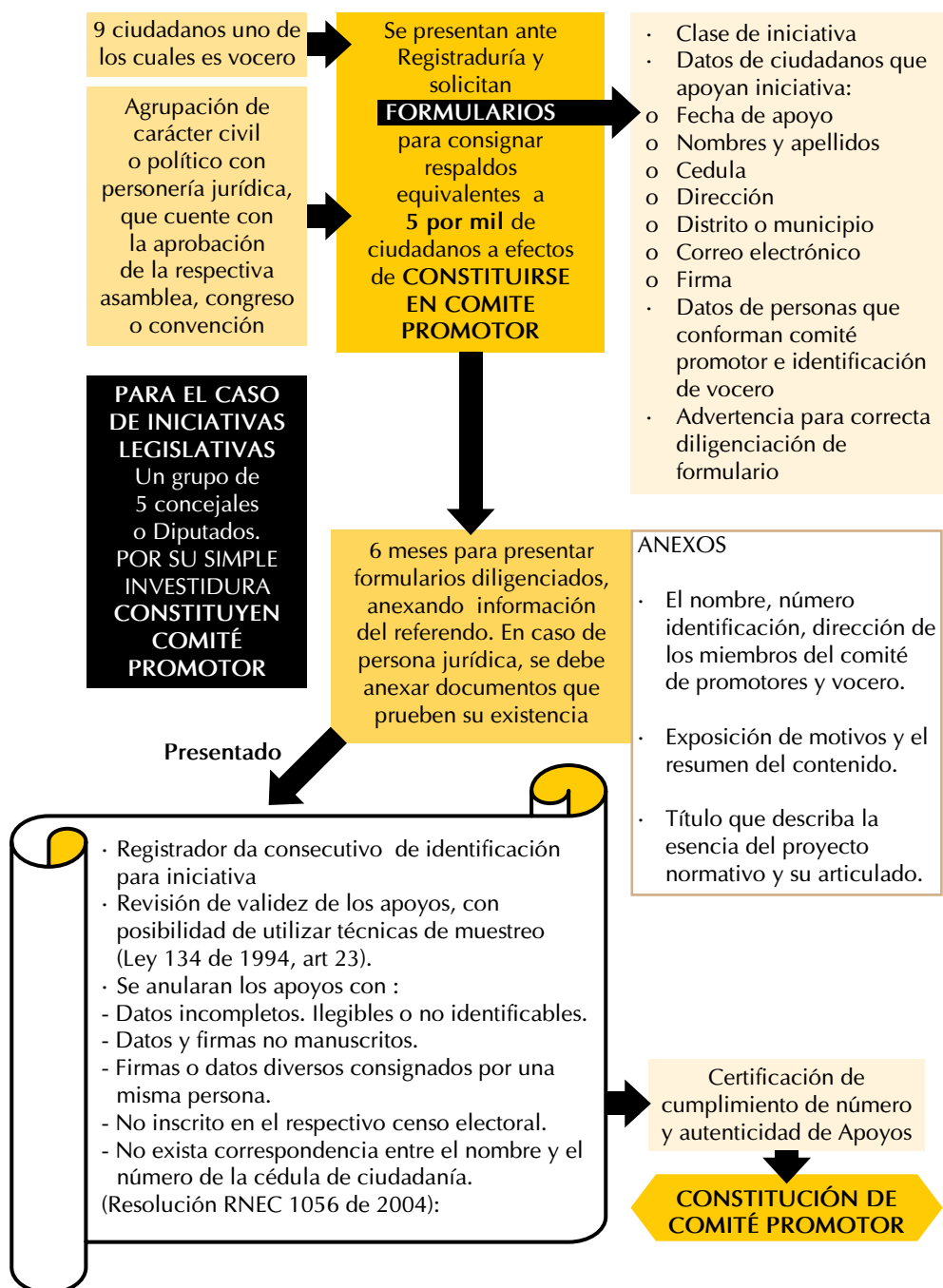


TABLA N° 2. ASUNTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE INICIATIVA LEGISLATIVA Y NORMATIVA

AUTORIDAD QUE TIENE EXCLUSIVA INICIATIVA	ASUNTOS
PRESIDENTE	- Relaciones internacionales. - Concesión de amnistías o indulto generales. - Establecimiento y regulación de Monopolios rentísticos. - Los que establece el artículo 154 de la Constitución.
PRESIDENTE, GOBERNADORES Y ALCALDES	- Preservación y restablecimiento del orden público - Presupuestales, fiscales o tributarias (según sus competencias)
ALCALDES	Los que establece el artículo 315 de la Constitución
ALCALDE Y CONCEJO DE BOGOTÁ	- Régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá - División del territorio en localidades
ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	Los que establece el artículo 300 de la Constitución
CONCEJOS DISTRITALES O MUNICIPALES	Los que establece el artículo 313 de la Constitución

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Constitución y la ley 134 de 1994

El control para que no se presenten iniciativas legislativas y normativas prohibidas corresponderá a la respectiva Corporación Pública, que al momento de realizar el primer estudio de la iniciativa deberá examinar que esta no sea ilegal. Es necesario que la ciudadanía analice bien este aspecto al momento de formular una iniciativa o de lo contrario podría emprender un esfuerzo infructuoso.

2.3. Apoyos ciudadanos para presentar iniciativa legislativa o normativa

Constituido el comité promotor la Registraduría cuenta con 15 días para suministrarle los formularios en los que se consignarán los apoyos ciudadanos, que de cumplir con los porcentajes señalados en la ley permitirán presentar la iniciativa ante la Corporación Pública correspondiente.

Los porcentajes que la ley establece para legitimar las iniciativas legislativas y normativas varían en razón de quien integre el grupo promotor:

- **5% del censo electoral** nacional, distrital, municipal o local, según el tipo de proyecto, para las iniciativas que promueva un comité conformado por la ciudadanía o las organizaciones civiles o políticas.
- Para el comité promotor constituido por concejales o diputados, y que promueven un proyecto de acto legislativo o ley, se exige un **apoyo del 30%** de los concejales o diputados del país, que debe ser certificado por los secretarios de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales².

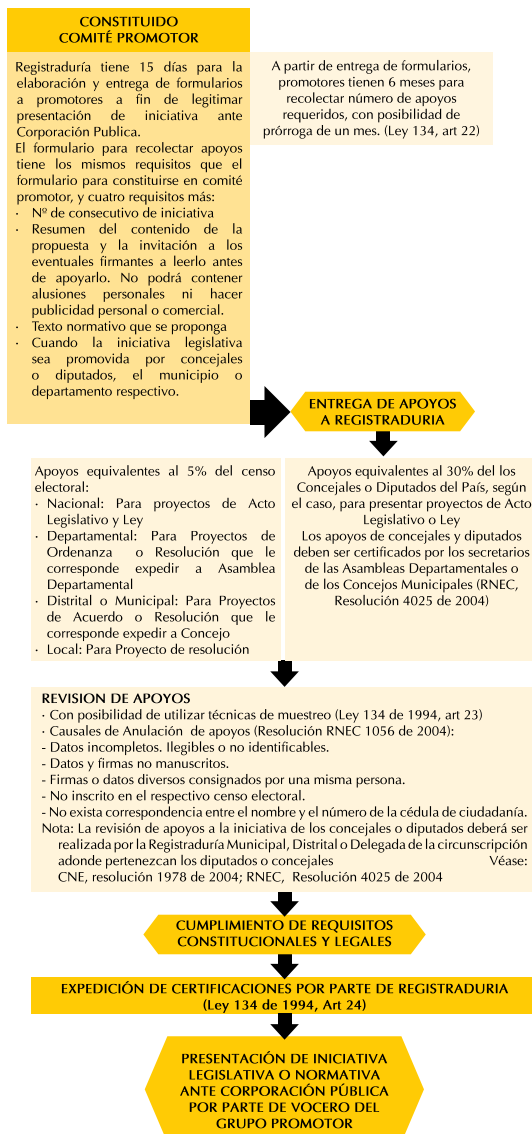
2. RNEC, Resolución 4025 de 2004

Una vez reunido y presentado el número de firmas exigidas ante la Registraduría y verificada la validez de las mismas, la Registraduría expide las certificaciones de cumplimiento de los requisitos legales que acreditan la presentación de la iniciativa

legislativa o normativa ante la respectiva Corporación Pública.

El grafico 2 describe los requisitos y trámites del proceso de revisión de apoyos por parte la Registraduría.

GRÁFICO Nº 2. APOYOS CIUDADANOS PARA PRESENTAR INICIATIVA LEGISLATIVA O NORMATIVA



3. PRESENTACIÓN Y ESTUDIO DE INICIATIVA POR PARTE DE LA CORPORACIÓN PÚBLICA

Expedidas las certificaciones que acreditan el cumplimiento de los requisitos legales para presentar la iniciativa legislativa o normativa ante corporación pública, el vocero del comité promotor deberá allegar el proyecto de articulado a la secretaria del Congreso, Asamblea, Concejo, o Junta Administradora Local, según corresponda, anexando los siguientes documentos:

- Certificaciones que expide la Registraduría.
- Exposición de motivos.
- Dirección de domicilio del vocero y promotores.

Radicada la iniciativa, la corporación pública debe divulgarla en la publicación oficial correspondiente³, de tal forma que se publiciten los siguientes datos:

- Nombre de la iniciativa, promotores y vocero.
- Exposición de motivos.
- Texto del proyecto de articulado

Siendo ya de conocimiento la iniciativa por parte de la corporación pública, esta deberá repartir el proyecto legislativo o normativo a la comisión permanente a la que compete asumir el estudio del asunto, conforme a su organización interna.

Allegado el proyecto de articulado a la comisión competente, lo primero que deberán hacer los miembros de la corporación pública es verificar que la iniciativa no se refiera a un asunto de los

que están prohibidos legalmente.

En cuanto al debate del proyecto, el artículo 31 de la ley 134 de 1994, establece las siguientes pautas:

- Debe tramitarse de conformidad al reglamento interno de la respectiva corporación.
- El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en las etapas del trámite.
- El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

Cuando la corporación pública no dé primer debate al proyecto durante una legislatura o primer periodo de sesiones, la iniciativa podrá ser retirada y volverse a presentar en la siguiente legislatura o periodo de sesiones, sin ningún trámite adicional⁴.

Por otra parte, como regla particular y exclusiva para el trámite de actos legislativos y leyes ante el Congreso de la República, se establece que una vez radicada la iniciativa en la respectiva Cámara del Congreso, el proyecto legislativo deberá iniciar su trámite en un plazo no mayor de 30 días⁵.

Otra regla particular y exclusiva para las iniciativas populares sobre proyectos de acto legislativo, es que este tipo de iniciativas deberán tramitarse conforme a lo señalado en el artículo 375 de la constitución política, esto es: *“El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos*

3. Los órganos de publicación oficial del Congreso, Asamblea, Concejo, son las Gacetas de la respectiva corporación; para las Juntas Administradoras Locales sus publicaciones oficiales se realizan a través de las gacetas distritales o municipales.

4. Al respecto véase conceptos CNE. Radicados: 3819 de 2006 y 3726 de 2007. Consejero ponente: Marco Emilio Hincapié Ramírez. En donde se reitera el mandato legal de que los proyectos de iniciativa popular sin primer debate ante la corporación pública pueden ser presentados en la siguiente legislatura o periodo de sesiones, según el caso.

5. Artículo 31 de ley 134, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política

ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero"

Es importante señalar que no existe obligación para la corporación pública de aprobar el proyecto de articulado que le sea presentado a través de una iniciativa legislativa o normativa. Es potestad de la respectiva corporación, aprobar, modificar o negar la iniciativa, razón por la cual debe entenderse la naturaleza de la iniciativa legislativa y normativa como una simple solicitud respetuosa que se eleva a la Corporación Pública, a fin de que considere y discuta un proyecto legislativo o normativo de origen ciudadano.

4. POSIBILIDAD DE MUDAR LA INICIATIVA DE PROYECTOS DE LEY, ORDENANZA, ACUERDO Y RESOLUCIÓN A REFERENDO APROBATORIO

Por no existir para las corporaciones públicas obligación de aprobar los proyectos que le son presentados mediante iniciativa legislativa o normativa, el legislador en aras de no limitar los derechos de participación ciudadana, previó que en caso de que la iniciativa sea negada por la Corporación Pública, esta pueda mudarse a referendo aprobatorio⁶ –artículo 32 ley 134 de 1994– si así lo decide el comité promotor. Esta posibilidad solo aplica para los proyectos de Ley, Ordenanza, Acuerdo y Resolución, por tanto se excluye para los de Acto Legislativo.

A efectos de mudar la iniciativa legislativa y normativa a referendo aprobatorio, la ley establece el siguiente trámite y requisitos⁷:

- i. El comité promotor debe notificarle tal decisión a la Registraduría.
- ii. Notificada a la organización electoral la intención de transformar la iniciativa legislativa y normativa en referendo, ésta expedirá una resolución que fije el plazo de un mes para que otras iniciativas legislativas y normativas, ya negadas por la respectiva corporación pública y que traten sobre la misma materia ya sea de forma complementaria o contradictoria, se presenten a fin de solicitar que su iniciativa sea transformada en referendo.
- iii. Las iniciativas legislativas y normativas inscritas con la intención de transformarse en referendo aprobatorio, deberán recolectar en un plazo de 6 meses los apoyos que les hagan falta para completar el 10% del Censo electoral⁸. Como la iniciativa legislativa y normativa se consolida con el 5% del censo electoral, en el término de los 6 meses habrá que recolectar otro 5%. No obstante, si la iniciativa tuvo como apoyos válidos una cifra correspondiente al 10% del censo electoral, los promotores podrán solicitar la convocatoria de referendo sin más requisitos.
- iv. Si se presentó más de una iniciativa, terminada la etapa de recolección de firmas, será sometida a referendo la iniciativa, que, según certificación del mismo Registrador, haya recogido el mayor número de apoyos válidos.

6. El referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que a través de una votación pública decida si aprueba o rechaza un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente

7. Ley 134 de 1994, artículos 32 y 38

8. Porcentaje requerido por el artículo 32 de ley 134 de 1994 para convocar referendo aprobatorios y derogatorios de ley, ordenanza, acuerdo y resolución.

A partir de esta etapa se surtirá el trámite previsto para los referendos aprobatorios. Si se desea ahondar en el tema puede remitirse al tercer capítulo del presente documento que aborda integralmente la figura del referendo.

5. USO Y EFECTIVIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y NORMATIVA EN COLOMBIA

Conocidos los aspectos sustanciales y procedimentales de las iniciativas legislativas y normativas, es pertinente ahora indagar sobre el uso y efectividad que han tenido en Colombia entre 1991 y julio de 2012.

Para poder realizar un diagnóstico acertado sobre la eficacia real de las iniciativas normativas y legislativas es indispensable conocer el número de iniciativas que han sido tramitadas y su ubicación geográfica. Sin embargo durante la investigación se presentaron una serie de obstáculos que dificultaron la consecución de esta información.

El primero, las autoridades electorales no cuentan con un archivo histórico completo y riguroso sobre los mecanismos de participación, y precisamente las iniciativas normativas y legislativas es uno de los temas sobre los que menos información consolidada tienen. Segundo, el recaudo de la información se vio obstaculizado durante el seguimiento de prensa, debido a que la denominación “iniciativa normativa o legislativa” era utilizada indistintamente por los medios de comunicación para referirse a los proyectos sin tener en cuenta el origen, la naturaleza de la norma y la corporación que los estudiaba. Tercero, las corporaciones de elección popular, con excepción del Congreso, no cuentan con una base de datos que permita establecer, desde 1991 hasta la fecha, la totalidad

de iniciativas tramitadas en su seno y el origen que tuvieron.

A continuación se presentan algunos datos y reflexiones sobre el ejercicio de las iniciativas normativas y legislativas en Colombia entre 1991 y 2012, precisando que el insumo principal fue la información suministrada por la RNEC.

5.1 INICIATIVAS DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Entre 1991 y julio de 2012, se obtuvo información acerca de 3 iniciativas populares sobre proyectos de acto legislativo. La primera de ellas data del año 2002, la segunda del 2004 y la tercera del 2005, lo que significa que luego de expedida la ley 134 de 1994 hubo que esperar 8 años para que la ciudadanía empleara por primera vez este mecanismo de participación.

La tabla 3 presenta el listado de iniciativas ciudadanas de acto legislativo.

TABLA Nº 3. INICIATIVAS POPULARES DE ACTO LEGISLATIVO EN COLOMBIA

AÑO	VOCERO	PROPUESTA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGO
2002	CARLOS ALBERTO BAENA LOPEZ.	Reducción de edad como requisito para ser Congresista: Senador a los 25 años y Representante a los 22 años de edad.	No cumplió con firmas del 5% del censo
2004	LUIS CARLOS SACHICA APONTE	Para autorizar la reelección presidencial.	Desistió
2005	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

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

A continuación se explica brevemente en qué consistió cada una de estas iniciativas ciudadanas:

a. Iniciativa de Acto Legislativo para reducir la edad de acceso al Congreso

La primera iniciativa popular de Acto Legislativo sobre la que se tiene conocimiento en Colombia se presentó en el año 2002, su vocero y promotor fue el señor Carlos Alberto Baena, para la época Concejal de Bogotá y presidente del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), actual senador de la República por el mismo movimiento.

El proyecto tenía como fin modificar los requisitos constitucionales de edad para ser Congresista, proponiéndose que de los 30 años que se exigían para ser Senador (C.N art. 172) se pasara a 25 años, y de los 25 años que se exigían para ser Representante a la Cámara (C.N art. 177) se pasara a 22 años, justificado bajo la necesidad de promover y abrir las puertas de la participación política de los jóvenes. Una vez constituido el comité promotor

la iniciativa no logró reunir las firmas necesarias para radicar el proyecto ante el Congreso (5% del censo electoral nacional), pues luego de ser presentados ante la RNEC cerca de 1.300.000 apoyos de 1.253.486 que se requerían, tan solo 425.130 apoyos, equivalentes a un 33%, resultaron válidos, es decir al final hubo 828.356 (66%) firmas menos de las que se necesitaban.

La cifra de apoyos nulos, según el Senador Baena en entrevista para esta investigación, obedeció a una mal diligenciamiento de los formularios, hecho que atribuye a la falta de experiencia que tenían en la promoción de este tipo de mecanismos de participación y a la incertidumbre surgida por la falta de información de parte de los organismos electorales respecto a los requisitos y procedimiento para este tipo de iniciativas.

b. Iniciativa de acto legislativo para establecer la posibilidad de reelección presidencial

En el año 2004 el señor Luis Carlos Sachica Aponte, profesor universitario, doctrinante y ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, presentó como vocero una iniciativa de Acto Legislativo que pretendía modificar la Constitución para permitir, por una sola vez, la figura de la reelección presidencial en Colombia.

Constituido el comité promotor, el 27 de agosto de 2004 empezó la recolección de firmas correspondiente al 5% del censo electoral, en un momento histórico en que simultáneamente el Congreso también debatía la posibilidad de la reelección presidencial que favorecía al presidente en ejercicio, Álvaro Uribe Vélez⁹.

Al existir un proyecto de acto legislativo en curso, la iniciativa popular legislativa fue interpretada por los medios de comunicación y la opinión pública como una medida alternativa o supletoria en caso de que la opción principal fuera archivada¹⁰.

Finalmente el día 28 de diciembre de 2004 el Congreso de la República promulgó el acto legislativo 02 de 2004, que permitió

la figura de la reelección presidencial en Colombia. Días antes de que se aprobara la reelección, ante la inminente modificación constitucional, el vocero de la iniciativa radicó escrito de desistimiento ante la RNEC, solicitud aprobada mediante la Resolución 0070 de 2005.

c. Iniciativa de acto legislativo para modificar el régimen de servicios públicos.

La tercera propuesta de iniciativa popular de acto legislativo que ha existido en Colombia y **la única que ha llegado al Congreso** fue presentada en el año 2005 por la señora Alexandra Moreno Piraquive, Senadora de la República por el movimiento político MIRA, de igual forma, uno de los promotores fue el Senador Carlos Alberto Baena López.

La propuesta pretendía modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios propendiendo por una mayor participación del Estado y en procura de una prestación de los servicios más eficiente, eficaz y unas tarifas justas para todos¹¹.

La iniciativa tuvo buena acogida ciudadana y se vio reflejada en el número total de apoyos válidos recaudados, que fueron

9. El proyecto de referendo reeleccionista fue radicado el 25 de marzo de 2004. Sus autores fueron los Honorables Senadores: Oscar Iván Zuluaga Escobar, Hernán Andrade Serrano, Maricio Pimiento Barrera, Luis Eduardo Vives Lacouture, Jorge Castro Pacheco, Mario Uribe Escobar, Germán Hernández Aguilera, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Rafael Pardo rueda, Angela Victoria Cogollos amaya, Julio alberto manzur abdala, Cluadia Blum de Barberi, María Isabel Mejía Marulanda, Fuad Ricardo Cahr Abdala, Andres Gonzales Diaz, Habib Marheg Marún, Victor Renán barco López, Dilian Francisca Toro Torres, Alfonso Angarita baracalco, Alvaro Araujo Castro, Germán vargas Lleras, Carlos Arturo Clavijo Vargas, Aurelio Irarogorri Hormaza, Eduardo Benidez Maldonado, Luis Alfredo Ramos Botero.

10. Periódico el Tiempo: Título: OFICIALIZAN MUERTE DE PLAN B: 31 de diciembre de 2004. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1590849>

11. La propuesta normativa, a grandes rasgos, proponía los siguientes puntos: 1. Que las tarifas no se incrementen más allá del Costo de Vida o Índice de Precios al Consumidor (IPC). 2. Se elimina el cargo fijo de las facturas. No se podrán incluir conceptos diferentes a los consumos en las facturas. 3. Se crea la Acción de los Servicios Públicos como una manera de defender a los usuarios de las arbitrariedades que vienen cometiendo las empresas. 4. Se mantiene los subsidios como obligación por parte del Estado para los estratos 1, 2 y 3. 5. Se propone que los gerentes de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESPD) se escojan por concurso público de méritos para períodos de 4 años. 6. Las Empresas de Servicios Públicos, independientemente de su naturaleza accionaria, serán sujetas a control fiscal por parte de la Contraloría y control político por parte del Congreso, Asambleas o Concejos Municipales. 7. Mayor participación ciudadana en la definición y cuantificación en las tarifas de los SPD. 8. La calidad y continuidad en la prestación de los SPD serán determinantes para fijar las tarifas.

1.794.882, lo que significó 458.300 más de los 1.328.657 apoyos que había solicitado la organización electoral (5% del censo electoral nacional).

Satisfechos los requisitos de ley, la iniciativa fue certificada y presentada el 28 de agosto de 2006 ante el Congreso, radicándose como proyecto de acto legislativo No. 09 de 2006. Al llegar al legislativo la propuesta se remitió a la Comisión Primera de Senado, lugar donde tuvo fuertes contradictores, entre ellos las empresas de servicios públicos y la Superintendencia de Servicios Públicos, hecho que llevó a que la propuesta tuviera varias modificaciones durante su paso por la Comisión Primera.

En el estudio que se dio a la iniciativa en segundo debate en la Plenaria de Senado se decidió devolverla a la Comisión Primera para que hiciera claridad sobre algunas de las enmiendas que había introducido al proyecto. Al llegar nuevamente la iniciativa a la Comisión Primera algunos Congresistas propusieron no darle debate al proyecto. Por esta situación, la propuesta fue retirada por su Vocera y no se volvió a radicar ante el Congreso¹², debido a que los promotores conocían que la presión de los detractores no permitiría que prosperara.

Por la importancia de esta iniciativa, se entrevistó al Senador Carlos Alberto Baena y a un miembro de su equipo para conocer sus percepciones sobre lo sucedido con el proyecto normativo y sobre la figura de la iniciativa legislativa en Colombia. De la entrevista se resaltan los siguientes puntos:

- La iniciativa legislativa del año 2005 surgió por la dificultad que tienen los partidos minoritarios en promover

proyectos normativos ante el Congreso. Pese a que el movimiento político contaba con una Senadora que tenía iniciativa legislativa, la naturaleza del asunto y los intereses privados que existían sobre el mismo, hacían improbable que el proyecto fuera tenido en cuenta por el Congreso a voz de una sola congresista. Por esta razón la Senadora Alexandra Piraquive recurrió a la iniciativa legislativa tratando de darle mayor fuerza y legitimidad a través del apoyo ciudadano, no obstante al final esta situación no fue tomada en cuenta por los Congresistas.

- La propuesta logró cumplir con creces el requisito del 5% del censo electoral nacional gracias a la experiencia adquirida en la primera iniciativa promovida por el MIRA en el año 2002, las lecciones aprendidas **permitieron conocer la manera correcta de diligenciar los formularios y la forma adecuada de presentar los apoyos** ante la Registraduría.
- En el año 2006, debido al grado de inmadurez política, la poca visibilidad y el flaco seguimiento al Congreso de parte de la opinión pública no hubo una reacción fuerte ante la decisión de la Comisión Primera de no darle trámite a la iniciativa. Según los entrevistados esta situación ha cambiado y el grado de conciencia política de la ciudadanía ha crecido lo que permitirá ejercer un mayor control social sobre futuras iniciativas.
- Por último, el Senador Baena propone una segunda instancia para los mecanismos de participación que el Congreso rechace. Para ello se necesitaría una reforma constitucional

12. Pese a que la ley lo permitía. Sobre este caso véase: CNE, Concepto, radicado: 3726 DE 2007. Consejero Ponente: Marco Emilio Hincapié Ramírez.

y legal que apueste por la democracia participativa, de forma tal que permita a las iniciativas legislativas negadas en el Congreso ser aprobadas o rechazadas en última instancia por la ciudadanía. De no ser así las personas que apoyan estos mecanismos de participación perderán la credibilidad en este tipo de iniciativas.

Concejales), otras 2 no lograron constituir el comité promotor (5 por mil del censo electoral nacional), y las últimas 2 nunca presentaron los apoyos ciudadanos antes la RNEC pese a haber solicitado los formularios para recogerlos.

5.2. INICIATIVAS DE PROYECTO DE LEY

Entre 1991 y julio de 2012 se tiene información de 6 iniciativas populares sobre proyectos de ley. De las iniciativas presentadas, 2 llegaron al Congreso (una de ellas fue promovida por un grupo de

TABLA N° 4. INICIATIVAS POPULARES DE PROYECTOS DE LEY EN COLOMBIA

AÑO	VOCERO	PROPUESTA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGO
2002	FERNANDO SALAZAR E.	Proyecto de Ley 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 cumplió con el requisito del 5 por mil del censo
2002	HORACIO SERPA URIBE	Proyecto de Ley a fin de ajustar las tarifas de los servicios públicos al incremento del salario mínimo, y no permitir que costo de los atentados terroristas se traslade a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social.	No cumplió con el requisito del 5 por mil del censo
2004	ANTONIO GALAN SARMIENTO	Proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se establece el sistema nacional de planificación participante para los planes de desarrollo a nivel territorial (INICIATIVA PROMOVIDA POR CONCEJALES)	Cumplió con el requisito del apoyo del 30% de los Concejales, llegando al Congreso. Ante el Legislativo no prosperó

TABLA N° 4. INICIATIVAS POPULARES DE PROYECTOS DE LEY EN COLOMBIA

AÑO	VOCERO	PROPUESTA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGO
2006	JUAN MANUEL ARANGO VELEZ	Proyecto de ley que busca modificar el Decreto Ley 2535 de 1993, facultando a los Alcaldes Municipales y Distritales, para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.	Cumplió con el requisito del apoyo del 5 % del censo electoral nacional llegando al Congreso. Ante el Legislativo no prosperó
2008	ALCIDES ARRIETA MEZA	Proyecto de ley por el cual se otorga competencia 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
2008	WILLIAM HERRERA CLAVIJO	Proyecto de ley que busca el retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares	No presentó firmas

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

5.2.1. INICIATIVAS DE PROYECTO DE LEY QUE LLEGARON AL CONGRESO.

a. Iniciativa Legislativa por parte de Concejales- Proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se establece el sistema nacional de planificación participante

En el año 2004 se presentó el primer y único proyecto de ley que ha sido de iniciativa de los concejales del país, el cual se denominó “Ley Estatutaria por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Planificación Participante para la aprobación del Plan de Desarrollo Económico y Social en los niveles territoriales: municipio, Distrito, y Departamento”. La iniciativa tuvo como vocero al entonces Concejal de Bogotá y miembro de la Federación Nacional de Concejales de Colombia, Antonio Galán Sarmiento.

De esta iniciativa legislativa interesa resaltar su trámite. El 27 de septiembre de 2004, una vez manifestada la voluntad de los concejales de constituir comité promotor, fueron entregados por parte de la RNEC los formularios requeridos para la recolección de apoyos correspondientes al 30% de los concejales del país. Por mandato legal, los promotores tenían el término de 6 meses para recolectar las firmas, es decir el 27 de marzo de 2005 debían presentarse los apoyos.

En vista de que el comité promotor no podía cumplir con la entrega del número de apoyos en el plazo señalado, el 16 de marzo de 2005, el vocero del comité promotor con base en lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 134

de 1994¹³, solicitó al CNE que prorrogara el término para la presentación de los apoyos, toda vez que hasta esa fecha no les había sido posible obtener el mínimo de respaldos requeridos por la autoridad electoral. Antes esta solicitud, el CNE mediante Resolución N° 0278 del 16 de marzo de 2005, concedió una prórroga de dos (2) meses contados a partir del 27 de marzo de 2005.

Los hechos narrados respecto a la solicitud de prórroga en la recolección de apoyos, representan una indebida interpretación de la norma que regula este tipo de situaciones ya que el artículo 22 de la ley 134 es claro en señalar que:

- Los formularios debidamente diligenciados deberán presentarse antes de vencer el plazo de seis meses.
- Si son presentados los formularios dentro del término de los seis meses y estos, una vez revisados, no tienen la cantidad de apoyos requeridos por la ley, a solicitud del grupo promotor podrá prorrogarse la recolección de firmas por el periodo que falto para completar el término de seis meses y un mes más.

Para el caso en estudio, resulta claro que no se cumplieron los requisitos citados, por cuanto no se presentaron los apoyos recogidos antes del término de seis meses, *condición indispensable* para solicitar algún tipo de prórroga. Y si en gracia de discusión se asume que fueron presentados en la fecha que se hizo la solicitud ante el CNE, la autoridad electoral solo hubiera podido conceder la prórroga

por 1 mes y 11 días y no por 2 meses como efectivamente sucedió.

Luego de esta prórroga el proceso de recolección de firmas continuó hasta que el 27 de mayo de 2005 el Concejal Sarmiento presento ante la RNEC 4.369 apoyos de concejales del país, acompañadas de 275 certificaciones expedidas por los secretarios de los Concejos municipales, mediante las cuales se hacía constar que las firmas contenidas en los formularios correspondían a Concejales en ejercicio.

Como el número de concejales para la época era de 12.243 y el 30% de los mismos equivalía a 3.673, la iniciativa fue certificada y presentada ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 24 de Julio de 2006.

En el trámite legislativo el proyecto de ley estatutaria, al que se le asignó el No. 030 de 2006, fue negado en su primer debate, realizado el 27 de marzo de 2007. Al respecto es cuestionable que un proceso que duro 7 meses en un proceso de recolección de firmas por todo el país, en su primer debate sea hundido por el Congreso, sin que haya mucho que hacer o decir.

b. Proyecto de Ley que faculta a los Alcaldes Municipales y Distritales para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego

La segunda iniciativa popular de proyecto de ley que logró llegar al Congreso fue promovida por el señor Juan Manuel Arango Vélez, político Risaraldense de amplia trayectoria en su región, que para

13. Ley 134, Artículo 22.- Entrega de los formularios a la Registraduría. Antes de vencerse el plazo de seis meses, los promotores presentaran los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo será archivada. Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para la recolección de firmas podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte y un mes más. Vencido este plazo, las firmas adicionales serán entregadas para que la Registraduría expida un nuevo certificado.

la época en que fue vocero de la iniciativa era alcalde de Pereira.

El proyecto que pretendió modificar el Decreto Ley 2535 de 1993 otorgando facultades a los alcaldes municipales y distritales para restringir temporalmente el porte de armas fuego cumplió con el número firmas necesarias para la constitución del comité promotor y para ser radicado ante el Congreso, pero al igual que las anteriores iniciativas, fue archivado por el Congreso en el trámite legislativo.

Estas dos situaciones en las que el Congreso desatendió fácilmente iniciativas normativas que contaban con un amplio respaldo ciudadano, ponen de presente la tensión que existe entre democracia participativa y democracia representativa, que precisamente se acentúa cada vez que se activa un mecanismo de participación directa. Sin embargo en este caso, la Constitución optó por dar prevalencia al principio representativo y permitir que los Congresistas desestimen las propuestas ciudadanas sin tener que superar trámites más gravosos o adicionales a los previstos para los proyectos ordinarios.

Llama particularmente la atención que ninguna de las dos iniciativas legales rechazadas por el Congreso se intentó transformar en una propuesta de referendo aprobatorio para acudir directamente a la comunidad y que fuera ella, a través de una votación pública, la que decidiera si avalaba como ley alguno de los proyectos. Situación que puede obedecer a varias causas, una de ellas, seguramente, la decepción que se tiene luego de haber promovido por más de 9 meses una iniciativa que el Congreso desestimó a través de un exiguo debate.

5.2.2 INICIATIVAS DE PROYECTO DE LEY QUE NO CUMPLIERON REQUISITOS PARA CONSTITUIR COMITÉ PROMOTOR.

En dos oportunidades la ciudadanía solicitó a la RNEC los formularios de recolección de apoyos para constituir el comité encargado de promover la iniciativa legislativa. Sin embargo, los dos procesos, que fueron adelantados en el 2002 y que tuvieron como voceros a Fernando Salazar y Horacio Serpa respectivamente, no alcanzaron a conformar el comité promotor por no reunir las firmas equivalentes al cinco por mil del censo electoral nacional.

En el año 2002 para inscribir el comité se exigía un aproximado de 120.000 apoyos. En la iniciativa de Fernando Salazar, según datos de la Registraduría, se presentaron tan solo 81.268 firmas, cifra que demuestra que esta iniciativa no tuvo suficiente acogida en la comunidad. Por otra parte, la iniciativa de Horacio Serpa sí tuvo vocación de inscripción, se presentaron 150.000 apoyos, pero 56.112 resultaron anulados y tan solo 93.388 fueron validos, es decir 26.112 menos de los exigidos por la ley

De las dos iniciativas llama la atención la del señor Horacio Serpa Uribe, que por su amplia trayectoria política y por haber sido candidato a la presidencia en el 2002, más pareció tratarse de un intento para ganar reconocimiento y posicionamiento público antes del periodo electoral (3 meses antes de elecciones). Esto podría corroborarse si se revisan los asuntos abordados por la iniciativa normativa que en su mayoría versaron sobre materias con alto contenido y aceptación popular:

- Aumento de las tarifas de servicios públicos domiciliarios debía ajustarse al incremento del salario mínimo.
- Costos de los atentados terroristas no

debían trasladarse a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social.

- Reforma al régimen de Servicios Públicos que favoreciera a la comunidad.

5.2.3 INICIATIVAS DE PROYECTO DE LEY QUE SOLICITARON FORMULARIOS PARA LA RECOLECCIÓN DE APOYOS PERO NUNCA LOS PRESENTARON

Se obtuvo información de dos iniciativas populares de ley que pese a haber manifestado ante la RNEC la intención de constituir comité promotor, nunca la materializaron mediante la presentación de los apoyos equivalentes al 5 por mil del censo electoral nacional.

Las dos propuestas fueron del año 2008. La primera buscaba otorgar competencia a las personerías para dirimir en primera instancia las diferencias contractuales que surgían entre los usuarios y las empresas

de servicios públicos; la segunda, buscaba un acuerdo humanitario que permitiera el retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares.

5.3 INICIATIVAS POPULARES NORMATIVAS SOBRE PROYECTOS DE ORDENANZA.

Conforme a los datos suministrados por la RNEC se tuvo conocimiento de 3 iniciativas populares sobre proyectos de Ordenanza, la tabla 5 resume el contenido de las iniciativas y la etapa que alcanzaron.

TABLA N° 5. INICIATIVAS POPULARES DE PROYECTOS DE ORDENANZA EN COLOMBIA

AÑO	DEPARTAMENTO	VOCERO	INICIATIVA	ESTADO AL QUE LLEGO
1999	LA GUAJIRA	ALVARO GUSTAVO ROSADO ARAGON	POR LA CUAL SE CREA EL MUNICIPIO DE ALBANIA	Llegó a la Asamblea departamental y fue rechazada
2004	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	LUIS GABRIEL FONTALVO MARTINEZ	POR EL CUAL SE CREAN LOCALIDADES EN SAN ANDRÉS ISLAS Y SE DETERMINA LA INTEGRACIÓN DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	Llegó a la Asamblea departamental y fue rechazada
2006	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	ANA DELIA GARCIA DE PECHTHALT	POR EL CUAL SE DECLARA LA PERDIDA DE LA RESIDENCIA Y SE ORDENA LA DEVOLUCIÓN A SU LUGAR DE ORIGEN	Llegó a la Asamblea departamental y fue rechazada

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, alcaldía municipal y entrevistas.

A continuación se presentan los datos más relevantes de cada una de estas iniciativas.

a. Proyecto de ordenanza por el cual se crea el municipio de Albania

La iniciativa popular de ordenanza en el departamento de la Guajira (1999) tuvo como fin proponer que el corregimiento de Albania se convirtiera en municipio a través de la segregación de la capital del departamento, Maicao. La propuesta no prosperó, según los residentes de Albania, por la falta de voluntad política de los diputados, especialmente los que provenían de Maicao.

Lo importante de esta iniciativa es que constituyó el inicio de las luchas y presiones que ejercieron los pobladores de Albania para la creación del municipio, que dieron frutos un año después (2000), luego de que el Gobernador convocara una consulta popular con ese mismo fin, que fue aprobada por la ciudadanía y ratificada por la asamblea departamental (con conformación diferente a la de 1999) mediante la Ordenanza No. 001 de 2000, a través de la cual se creó formalmente el municipio de Albania.

Sobre este caso vale la pena señalar que si bien existía una voluntad ciudadana de conformar un nuevo municipio, la idea en gran parte estaba mediada por intereses de índole económico, gracias a las regalías que se recibirían por la explotación de carbón en la mina del Cerrejón, jurisdicción del nuevo municipio¹⁴.

b. Proyecto de ordenanza por el cual se crean localidades en la Isla de San Andrés y se determina la integración de juntas administradoras locales

Esta iniciativa presentada en 2004 pretendía convertir la división administrativa de San Andrés y Providencia (sectores de Centro,

San Luis y Loma) en localidades con sus propias juntas administradoras locales, a fin de consolidar esquemas participativos y de incidencia y control sobre la gestión pública de la isla.

Según el promotor de la propuesta, Luis Gabriel Fontalvo Martínez, ésta tuvo una gran socialización y recepción por parte de la comunidad, lo que llevó a que en mes y medio reunieran los apoyos equivalentes al 5% del censo electoral, requisito suficiente para presentar la iniciativa ante la Asamblea departamental.

En la Asamblea, semejante a lo ocurrido con las iniciativas del nivel nacional, la propuesta no tuvo un adecuado debate y no logró el consenso necesario porque los diputados no consideraron viable la propuesta desde el punto de vista político. La iniciativa de ordenanza fue archivada ad portas de la finalización del periodo de sesiones lo que impidió que llegara a debate en plenaria.

Por los hechos ocurridos el promotor mostró profunda inconformidad con el trámite dado; fue visible que los diputados no valoraron adecuadamente las propuestas de la ciudadanía, razón por la cual propone que “este tipo de iniciativas deberían tener un debate directo en las plenarias y contar con mecanismos que garanticen que el estudio de este tipo de iniciativas sea serio y debidamente debatido”.

c. Proyecto de ordenanza por el cual se declara la pérdida de la residencia y se ordena la devolución a su lugar de origen

Esta propuesta tuvo un apoyo popular que permitió llevar la iniciativa hasta la Asamblea departamental de San Andrés y Providencia.

En su contenido, según información de la ciudadanía, se proponía que las personas que

14. Información brindada por ciudadano de Albania que solicito no referir su nombre debido a amenazas que tiene por denunciar hechos de corrupción en el municipio.

cometieran delitos perdieran su residencia y fueran expulsadas de la Isla de San Adres. Sin embargo, debido a que la Constitución prohíbe expresamente la pena de destierro, el proyecto fue rechazado por su evidente inconstitucionalidad.

Se obtuvo información de tan solo 4 iniciativas populares sobre proyectos de acuerdo ante los Concejos municipales, dentro de ellas se encuentra la única iniciativa normativa de origen popular que se conoce que ha procedido en Colombia.

5.4. INICIATIVAS POPULARES NORMATIVAS SOBRE PROYECTOS DE ACUERDO.

**TABLA N° 6. INICIATIVAS POPULARES DE PROYECTOS DE ACUERDO EN
COLOMBIA**

AÑO	DPTO	MUNICIPIO	VOCERO	INICIATIVA	ESTADO AL QUE LLEGO
2006	META	VILLAVICENCIO	RAUL FRANCO ROA	Por Medio Del Cual Se Declara La Plaza Publica De Mercado Como Elemento Fundamental Del Sistema De Abastecimiento De Alimentos En El Centro Fundacional De Villavicencio, Se Reglamenta Y Se Establece Su Ubicación En El Sector Del Siete De Agosto De Villavicencio	Llegó a Concejo y fue archivada
2009	SANTANDER	CERRITO	LELIO MANOSALVA SUAREZ	Por El Cual Se Determina La Finalidad Y Proposito Del Paramo El Almorzadero En La Jurisdicción De Cerrito Como Zona Excluida De La Minería	Llegó a Concejo y fue aprobada
2009	BOYACA	TUNJA	MIGUEL DE JESUS NIÑO SANDOVAL	Por Medio De La Cual Se Reglamenta La Organización Y Prestación Del Servicio Público De Transporte Terrestre Automotor Colectivo De Pasajeros Para El Municipio De Tunja	Llegó a Concejo pero fue retirada.
2010	NARIÑO	PASTO	TERESITA DE JESUS VELA	Por El Cual Se Crea El Consejo Consultivo Para La Prevención Del Abuso Sexual Infantil	No cumplió con el requisito del 5% del censo electoral

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, alcaldía municipal y entrevistas.

A continuación se presentan los datos más relevantes de estas propuestas.

a. Proyecto de acuerdo por el cual se declara la plaza pública de mercado como elemento fundamental del sistema de abastecimiento de alimentos en Villavicencio y se establece su ubicación

Esta propuesta realizada en el año 2006 tuvo como propósito impedir que la plaza pública del barrio Siete de Agosto fuera trasladada a una central de abastecimiento en las afueras de la ciudad. La iniciativa pretendía hacerle oposición a una política municipal encaminada a suprimir los mercados públicos populares, centralizando la comercialización de alimentos en una central mayorista de carácter privado.

La iniciativa fue liderada por el vocero Raúl Franco Roa, quien simultáneamente a la recolección de apoyos también realizaba las gestiones necesarias para ser alcalde de la ciudad de Villavicencio. Los dos objetivos propuestos se cumplieron, el proyecto de acuerdo recibió los apoyos ciudadanos suficientes y el vocero aspirante fue elegido como primer mandatario del municipio.

Radicada la iniciativa ante el Concejo a comienzos del 2008 y posesionado el vocero como Alcalde de Villavicencio, éste incluyó la propuesta normativa a el Plan de Desarrollo lo que constituyó razón suficiente para archivar el proyecto de acuerdo.

En el periodo de Gobierno 2008 – 2011, el alcalde Raúl Franco Roa, no pudo finiquitar el proyecto de plaza de mercado pública en el sector del Siete de Agosto, según comenta el gerente de la central de abastecimiento de Villavicencio, por falta de recursos para financiar la propuesta.

b. Proyecto de acuerdo por el cual se determina la finalidad y propósito del páramo el “Almorzadero” en la jurisdicción de cerrito como zona excluida de la minería

Esta propuesta del año 2009 es la única iniciativa popular normativa que además de lograr ser presentada ante la correspondiente corporación pública ha obtenido el visto bueno de la misma, gracias al consenso ciudadano que sectores sociales y políticos de Cerrito (Santander) crearon en torno a la idea ambientalista de proteger el Páramo del Almorzadero de la explotación de carbón antracita.

La iniciativa normativa fue especial desde su origen. Se concibió a través de otro mecanismo de participación, un cabildo abierto en el cual diversos sectores sociales con la anuencia del Concejo municipal, Alcaldía y Corporación Autónoma Regional de Santander, decidieron proteger los recursos naturales (agua, fauna, flora), mediante un proyecto que en lugar de ser expedido directamente por el Concejo, primero

sería divulgado y consensuado con la comunidad a través de una iniciativa normativa. Si la iniciativa recibía el apoyo de la comunidad, definitivamente se convertiría en acuerdo municipal.

Según lo manifestado por su promotor, Lelio Manosalva Suarez, la propuesta de proteger el páramo del Almorzadero, por lo menos en lo correspondiente a la jurisdicción del Cerrito, recibió total apoyo ciudadano y fue aprobada por unanimidad por el Concejo Municipal.

La decisión de proteger el páramo por parte de los pobladores del Cerrito fue ejemplo para otros municipios que tenían jurisdicción sobre el mismo, como es el caso de Chitagá (Norte de Santander), que si bien no recorrieron el camino de la iniciativa normativa sí expidieron acuerdos municipales para proteger el paramo de las multinacionales.

Por su experiencia el líder comunal y campesino Lelio Manosalva, considera que este tipo de mecanismos de participación ciudadana contribuyen a afianzar los vínculos de las comunidades con los problemas de sus territorios, ya que al hacerlas partícipes en una decisión de carácter normativo, les permite conocer las problemáticas y las obliga a tomar postura, hecho que contribuye a la formación política de la ciudadanía.

c. Proyecto de acuerdo por medio de la cual se reglamenta la organización y prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros para el municipio de Tunja.

Esta iniciativa del año 2009 fue un caso especial de utilización de los mecanismos de participación ciudadana, ya que tuvo su origen en un grupo de investigación denominado RED HUMANA, perteneciente a la facultad de derecho de la Universidad Pública Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).

En principio el grupo de investigación planteó un

proyecto que tenía como intención detectar, en voz de la propia comunidad, una problemática pública de Tunja y luego proponer una alternativa de solución a la misma.

El diagnóstico de la investigación detectó que un problema de los tunjeños era el sistema de transporte, razón por la cual los estudiantes de la facultad de derecho, junto con profesores de la facultad de ingeniería de transportes y vías, consolidaron una propuesta de movilidad en la cual se reorganizaban las rutas municipales en torno a un operador único.

Con la propuesta en mano, el líder del programa de investigación y decano de la Facultad, Miguel de Jesús Niño Sandoval, planteó la posibilidad de presentar el proyecto como una iniciativa normativa ante el Concejo municipal, incentivado también por brindarle a los estudiantes una experiencia en el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Los estudiantes junto con el decano de la facultad de derecho se constituyeron como comité promotor y presentaron las firmas correspondientes al 5% del censo electoral, requisitos que permitieron presentar el proyecto de acuerdo en el segundo semestre del año 2010.

Dentro del trámite ante el Concejo de Tunja la propuesta superó la discusión en comisión y llegó a plenaria, donde por motivos políticos y presión de los grupos transportadores que se verían afectados por la misma, no encontró un adecuado clima político, motivo por el que los promotores decidieron retirar la propuesta para presentarla ante un nuevo Concejo que se posesionaría en el año 2012. Esta actuación se hizo amparada en una interpretación jurídica que amplió lo establecido en la ley 134 de 1994¹⁵, que señala que *“cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y ésta debe ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura”*, en este caso, sin importar que se trate de un nuevo Concejo.

Sin embargo, la nueva presentación del proyecto habría sido improcedente toda vez que ya se había superado el primer debate dentro de la correspondiente comisión, situación que impedía a los promotores volver a presentarlo, y al concejo asumir el conocimiento sin que nuevamente se hubieran satisfecho todos los requisitos legales.

d. Proyecto de acuerdo por el cual se crea el consejo consultivo para la prevención del abuso sexual infantil.

La última iniciativa de acuerdo de la cual se obtuvo información, surgió como propuesta de solución a la problemática del maltrato y abuso sexual contra niños y niñas en la ciudad de San Juan de Pasto (Nariño).

Esta propuesta normativa del año 2010 buscaba crear un Consejo Consultivo para la prevención del abuso sexual infantil y era liderada por sectores sociales de Pasto, la vocera de esta propuesta fue la señora Teresita de Jesús Vela, actual edil de la ciudad.

La iniciativa logró constituir el comité promotor, pero en la recolección de apoyos equivalente al 5% del censo electoral se truncó, debido a que la administración municipal les manifestó a los promotores que el Consejo Consultivo que proponían ya existía y que los invitaba a formar parte de él.

Ante el ofrecimiento de la alcaldía, los promotores participaron en algunas reuniones organizadas por la administración local pero consideraron que faltó voluntad política y seriedad en el funcionamiento del “supuesto Consejo”. Por consiguiente, la señora Teresita de Jesús, actual edil en Pasto, manifestó que estudian la posibilidad de retomar la propuesta y promover la creación de un verdadero Consejo Consultivo que exprese eficientemente las necesidades de la comunidad.

15. Artículo 31, numeral 4 de la ley 134 de 1994.

III. REFERENDO

De acuerdo con la ley 134 de 1994, el referendo “es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente”. Para una adecuado comprensión de este mecanismo de participación es necesario aclarar cinco aspectos fundamentales: 1) Clases de referendo; 2) Origen de referendo; 3) Proyectos de norma jurídica que se pueden aprobar y normas jurídicas que se pueden derogar; 4) Asuntos públicos que pueden ser objeto de referendo; 5) Procedimiento que se sigue para realizar referendo.

1) CLASES DE REFERENDO

En Colombia existen dos clases de referendo: APROBATORIO y DEROGATORIO.

El aprobatorio es aquel que tiene como propósito convocar a la ciudadanía para que mediante una votación pública acepte o avale un proyecto de norma jurídica que es sometida a su consideración.

El derogatorio es la convocatoria que se hace a la ciudadanía para que manifieste públicamente su decisión de expulsar una norma vigente del ordenamiento jurídico por considerarla contraria a sus intereses.

2) ORIGEN DEL REFERENDO

El referendo puede tener su origen en dos fuentes: la ciudadanía y el Gobierno.

Es de origen ciudadano la propuesta presentada por una persona natural o jurídica (organización civil o política) respaldada por un número significativo de ciudadanos.

Cuando la propuesta de referendo es de origen gubernamental no requiere ser respaldada por la ciudadanía, basta la voluntad del mandatario.

3) PROYECTOS Y NORMAS JURÍDICAS OBJETO DE REFERENDO

Los proyectos de norma jurídica que pueden ser APROBADOS son los mismos que le corresponden expedir a cada una de las corporaciones públicas¹ de elección popular que existen en Colombia. En este orden de ideas serían los siguientes: a) leyes: Congreso; b) ordenanzas: Asambleas departamentales; c) acuerdos: Concejos municipales o distritales; y d) resoluciones: Juntas Administradoras Locales (JAL).

A su vez, las normas jurídicas que pueden ser DEROGADAS son las que expiden las corporaciones de elección popular, y los decretos expedidos por el jefe de la administración nacional (Presidente), departamental (gobernadores), distrital y municipal (alcaldes)².

La tabla No. 1 indica los proyectos y normas jurídicas que pueden ser objeto de referendo y las entidades territoriales a las que corresponden.

1. Las corporaciones públicas son organizaciones políticas representativas, que se constituyen como un espacio democrático donde se discuten los problemas de la Nación, departamento, municipio, distrito o localidad, y a su vez se imparten directrices jurídicas, políticas, administrativas y económicas que permiten la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo de los territorios.

2. En el caso de gobernadores debe tratarse de decretos con fuerza de ordenanza y en el caso de alcaldes deben ser decretos con fuerza de acuerdo. Esa naturaleza depende de la autorización temporal que entregan consejo, asambleas o ley para ejercer unas precisas funciones, es decir se expiden en ejercicio de delegación de funciones que corresponde a corporaciones de elección popular.

TABLA N°1. NORMAS JURIDICAS OBJETO DE REFERENDO

	APROBATORIO	DEROGATORIO	
A NIVEL NACIONAL	Proyecto de reforma Constitucional y Ley	Actos legislativos, leyes y decretos legislativos y decretos con fuerza de Ley del Presidente	Actos legislativos y Leyes
A NIVEL DEPARTAMENTAL	Proyecto de Ordenanza	Ordenanzas y decretos con fuerza de ordenanza del Gobernador	Actos administrativos
A NIVEL MUNICIPAL O DISTRITAL	Proyecto de Acuerdo	Acuerdos y decretos con fuerza de acuerdo del Alcalde	
A NIVEL LOCAL	Proyecto de Resolución	Resoluciones Alcalde Mayor y Alcaldes Locales	

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Constitución Política de Colombia.

Establecidas las normas o proyectos de norma jurídica que son objeto de referendo, es necesario conocer qué

asuntos pueden ser tratados por la vía del referendo.

IV. ASUNTOS PÚBLICOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE REFERENDO

4.1. REFERENDOS DEROGATORIOS

a. De actos Legislativos

La Constitución³ contempla la posibilidad de que un acto legislativo que modifique el texto constitucional en materia de derechos fundamentales y sus garantías, de procedimientos de participación popular y del Congreso, puede ser sometido a referendo derogatorio, si así lo solicita dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, un cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral.

En este caso la reforma constitucional fue aprobada por el Congreso y entró en vigencia, por ende tendrá plena aplicación hasta tanto no sea derogada por el voto ciudadano en referendo.

b. De leyes y decretos con fuerza de ley⁴

Por regla general todas las leyes y decretos presidenciales con fuerza de ley pueden ser sometidos a referendo derogatorio, sin embargo la Constitución Política⁵ señala que NO procede referendo derogatorio frente a las siguientes leyes:

3. Artículo 377 Constitución Política

4. Los decretos con fuerza de ley reciben ese nombre porque a pesar de ser un acto administrativo están al mismo nivel jerárquico que una ley, son de dos tipos. 1. Decretos legislativos, son los expedidos por el Presidente en desarrollo de un estado de excepción (Artículos 212, 213 y 214 de la Constitución); 2. Decretos ley, son los expedidos por el Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República (Artículo 150, numeral 10 Constitución Política)

5. Artículo 170 Constitución Política.

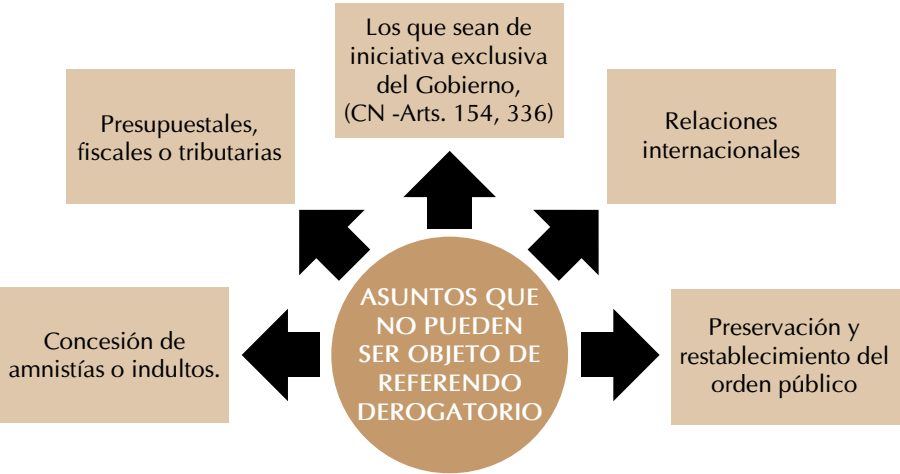
GRAFICO Nº 1. LEYES QUE POR SU CONTENIDO NO PUEDEN SER OBJETO DE REFERENDO DEROGATORIO, SEGÚN CONSTITUCIÓN



Fuente: Elaboración de los autores con base en el artículo 170 Constitución Política.

La prohibición constitucional es ampliada por el legislador mediante ley 134 de 1994 (artículos 19 y 34) a los siguientes asuntos:

GRAFICO Nº 2. LEYES Y DECRETOS QUE POR SU CONTENIDO NO PUEDE SER OBJETO DE REFERENDO DEROGATORIO, SEGÚN LEY 134 DE 1994



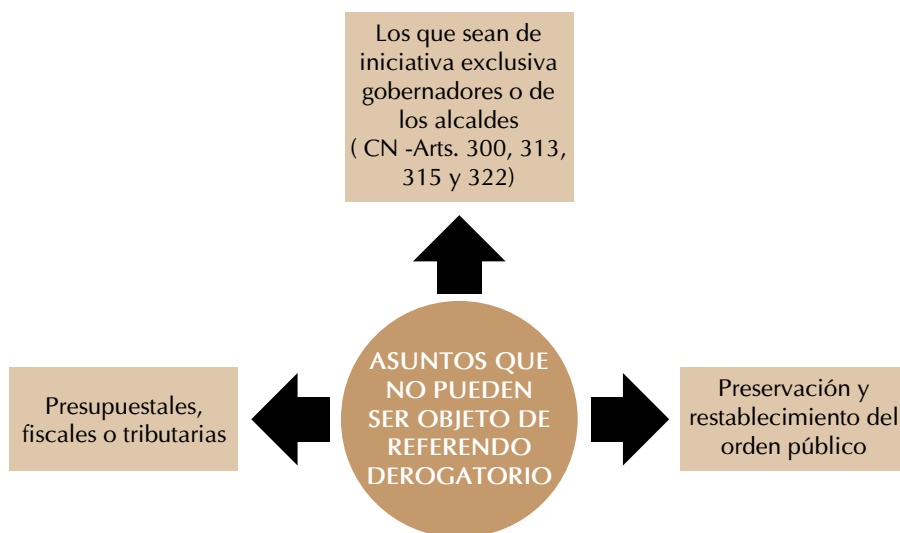
Fuente: Elaboración de los autores con base en la ley 134 de 1994 artículos 35 y 29

c. De actos administrativos

Las mismas materias sujetas a la prohibición sobre leyes y decretos presidenciales que no se pueden derogar se hacen extensivas a la anulación de decretos de alcaldes y gobernadores, y a las ordenanzas, acuerdos o resoluciones de las corporaciones públicas territoriales.

Los actos administrativos que por su contenido no pueden ser objeto de referendo derogatorio, son los siguientes:

GRAFICO Nº 3. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE POR SU CONTENIDO NO PUEDEN SER OBJETO DE REFERENDO DEROGATORIO A NIVEL TERRITORIAL



Fuente: Elaboración de los autores con base en la Ley 134 de 1994, artículos 29 y 35.

Las iniciativas que no refieran a los temas concretos precitados podrán ser sometidas a referendo.

d. De creación de municipios

La ley 136 de 1994⁶ señala que las ordenanzas a través de las cuales se crean nuevos municipios deben ser sometidas a referendo derogatorio, **siempre que la**

ordenanza no haya estado precedida o tenido su origen en una consulta popular.

En este caso el referendo no es previo a la aprobación de la creación del municipio, sino posterior y a efecto de que la ciudadanía considere si es o no pertinente derogar la decisión departamental que crea el municipio.

6. Ley 136 de 1994, artículo 8, "Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

4.2. REFERENDOS APROBATORIOS

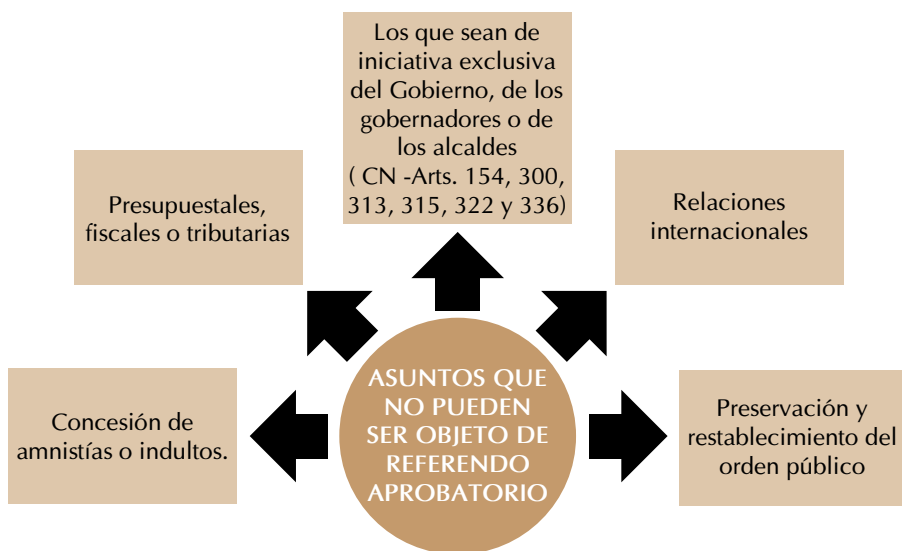
a. De reformas a la Constitución Política

La Constitución no contempla limitaciones para que su texto pueda ser reformado mediante referendo aprobatorio⁷; pese a lo anterior, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha establecido que el poder de reforma de la Constitución vía referendo es limitado, argumentando que *“el grupo de ciudadanos que promueve el referendo, no actúa como constituyente primario, sino como órgano constituido...”*⁸, por tanto, la norma que se introduzca no puede ser de tal naturaleza que sustituya las bases políticas, sociales y económicas definidas por el Constituyente en el año de 1991.

b. De Leyes, Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones

Semejante a lo sucede con el referendo derogatorio, la Ley 134 de 1994 señala que mediante referendo aprobatorio se pueden presentar a consideración de la ciudadanía, proyectos de Ley, ordenanza, acuerdo, o resolución, que versen sobre cualquier asunto de competencia de la respectiva corporación, a excepción de:

GRAFICO Nº 4. ASUNTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE REFERENDO APROBATORIO



Fuente: Elaboración de los autores con base en la ley 134 de 1994, artículos 29 y 35.

7. Artículos 374 y 378

8. Sentencia C 397/10; Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez

c. Creación de región como entidad territorial

La Constitución Política señala como requisito para convertir una región en entidad territorial⁹ la realización de un referendo aprobatorio. No obstante, esta figura no ha tenido aplicación debido a que se ató a la condición de que se expidiera una ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual solo fue aprobada hasta el año 2011 (Ley 1454). Desafortunadamente la nueva legislación no contuvo ninguna referencia o procedimiento para la creación de la región como entidad territorial, por consiguiente esta figura seguirá sin tener eficacia alguna.

5) PROCEDIMIENTO PARA CONVOCAR A REFERENDO

En términos generales, e independientemente de su clase, los referendos tienen un trámite similar con apenas algunas variaciones mínimas en sus requisitos; no obstante, dependiendo del origen sí existe una diferencia significativa, ya que cuando la iniciativa proviene del Gobierno ésta se presenta directamente al Congreso sin estar sometida a requisitos previos de procedibilidad.

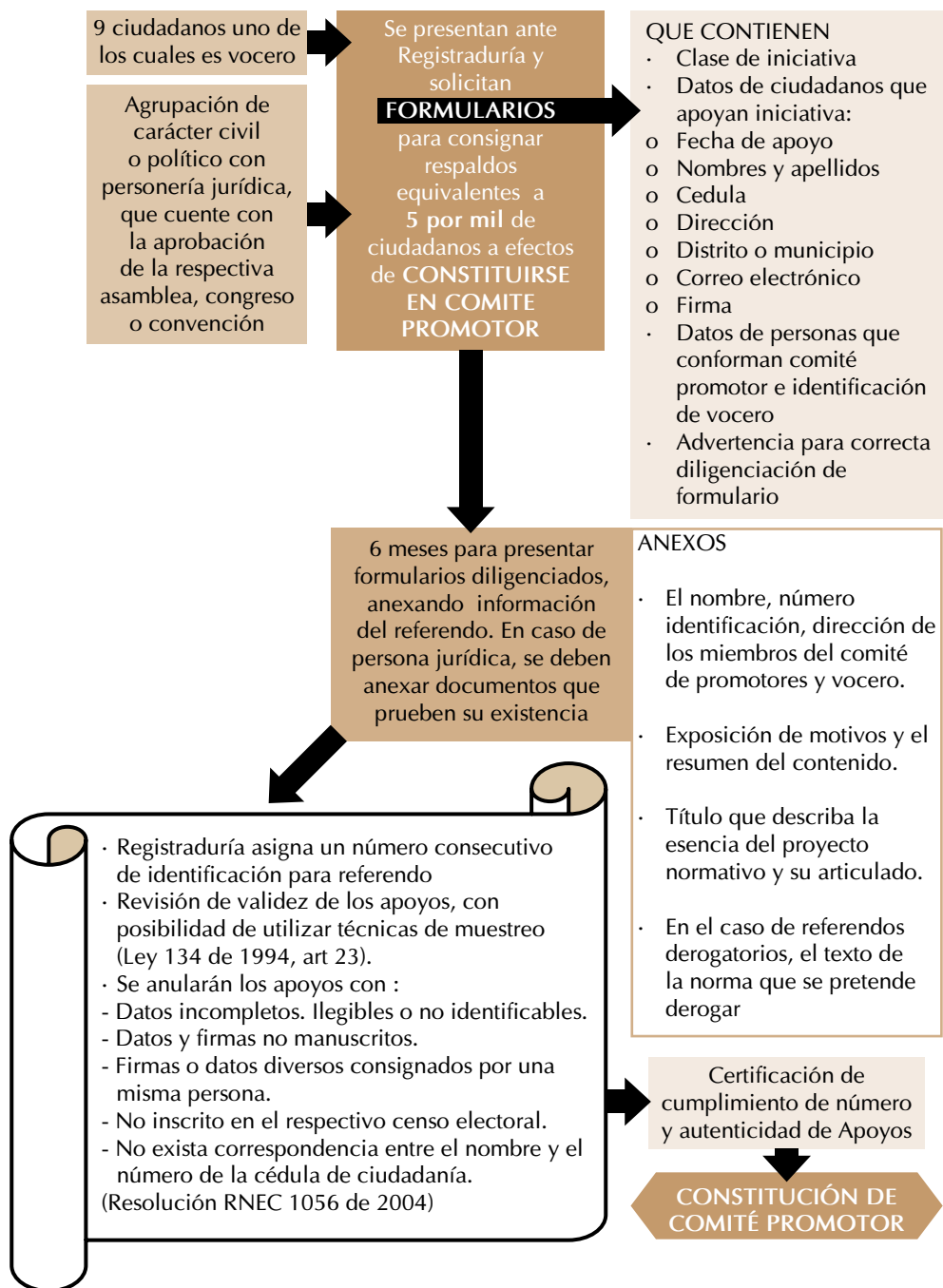
Hechas estas aclaraciones, a continuación se señala el procedimiento que se debe surtir para realizar un referendo de iniciativa ciudadana. El procedimiento consta de tres etapas básicas: 1) conformación de comité promotor; 2) convocatoria de referendo; 3) votación y decisión de referendo.

5.1 Conformación de comité promotor para referendo

El primer paso para realizar el referendo es que los interesados, sean la ciudadanía o una organización civil o política, para que se constituyan como comité promotor. El fin del comité es liderar la promoción del mecanismo de participación ciudadana.

9. Artículo 307 de la Constitución Política

GRAFICO Nº 5. CONSTITUCIÓN DE GRUPO PROMOTOR PARA REFERENDO



5.2. Convocatoria de referendo

Constituido el comité promotor el paso siguiente es recolectar los apoyos ciudadanos (firmas) que permitan convocar la votación de la iniciativa, o para el caso del referendo constitucional presentar la iniciativa ante el Congreso.

Antes de desarrollar gráficamente esta etapa, es necesario señalar que para convocar un REFERENDO APROBATORIO de Leyes, Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones, es prerequisite haber presentado el proyecto de norma jurídica como **iniciativa normativa y legislativa**¹⁰ y que esta haya sido rechazada por la corporación respectiva¹¹.

En este caso, como al presentar una iniciativa normativa y legislativa la conformación del comité promotor tiene el mismo trámite que en el referendo, este paso se omite, pero debido a que en la **iniciativa normativa y legislativa** el número de apoyos a recolectar es inferior al del referendo (5% del censo electoral¹²), la ley le permite a los promotores completar los apoyos restantes (5%) **a fin de que se transforme la iniciativa normativa y legislativa a un referendo**.

GRAFICO Nº 6. CONVOCATORIA A REFERENDO Parte 1

CONSTITUIDO COMITÉ PROMOTOR

Registraduría tiene 15 días para elaborar y entregar los formularios a promotores a fin de convocar referendo.

El formulario para recolectar apoyos tiene los mismos requisitos que el formulario para constituirse en comité promotor, y cuatro requisitos más:

- N° de consecutivo de referendo
- Resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes a leerlo antes de apoyarlo
- Texto normativo que se proponga o pretenda derogar.
- No podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.

Entregados los formularios, para REFERENDO APROBATORIO corre el término de un mes para la inscripción de otros referendos sobre la misma materia, sean complementarios o contradictorios, siempre que hayan pasado por la corporación respectiva y hayan sido negados.

A partir de entrega de formularios, promotores tienen 6 meses para recolectar número de apoyos requeridos, con posibilidad de prórroga de un mes. (Ley 134, art 22)

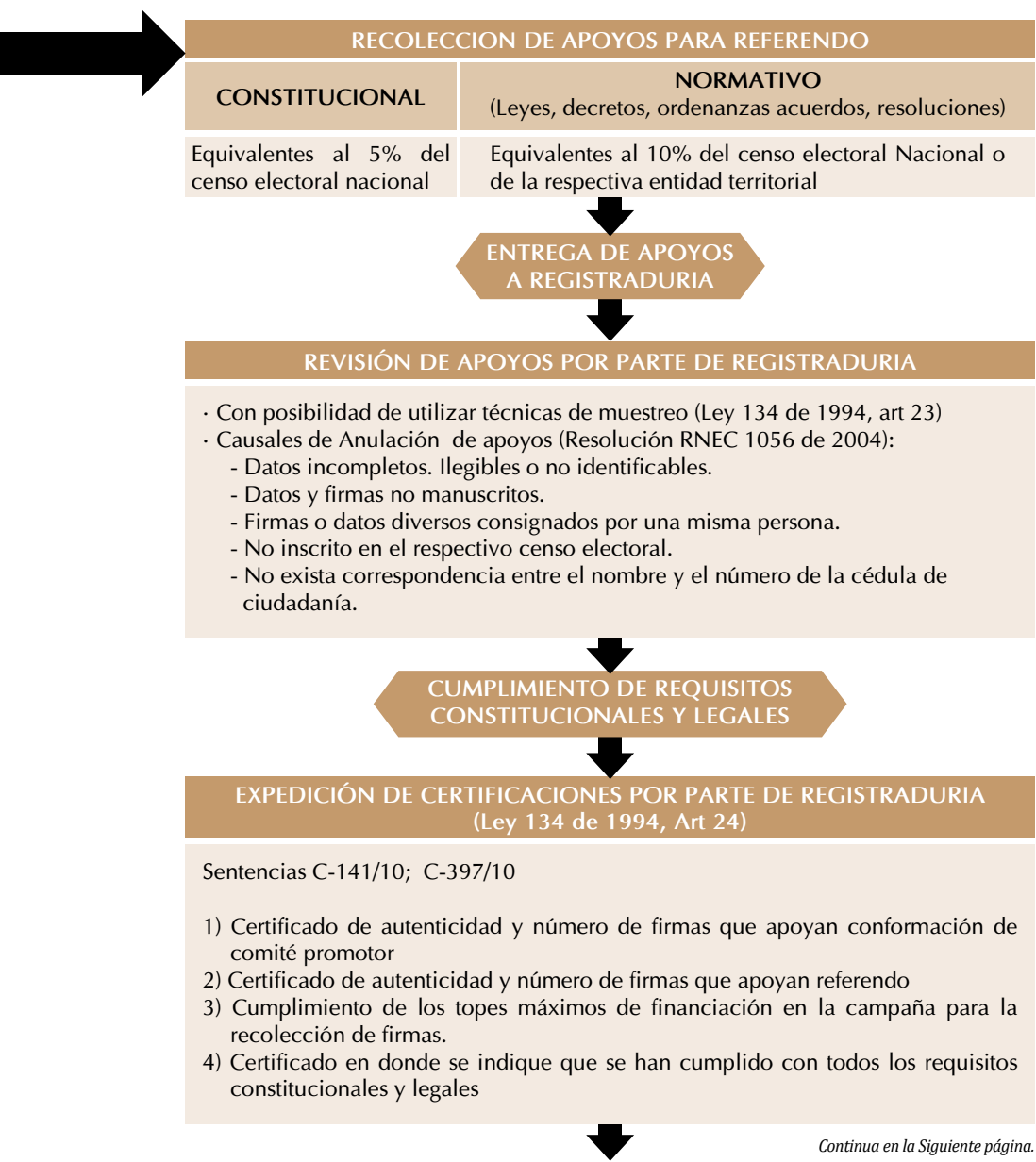
Continúa en la Siguiente página.

10. La 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. (Ley 134 de 1994, art 2)

11. Ley 134 de 1994, artículos 5 y 32

12. Ley 134 de 1994, artículo 28

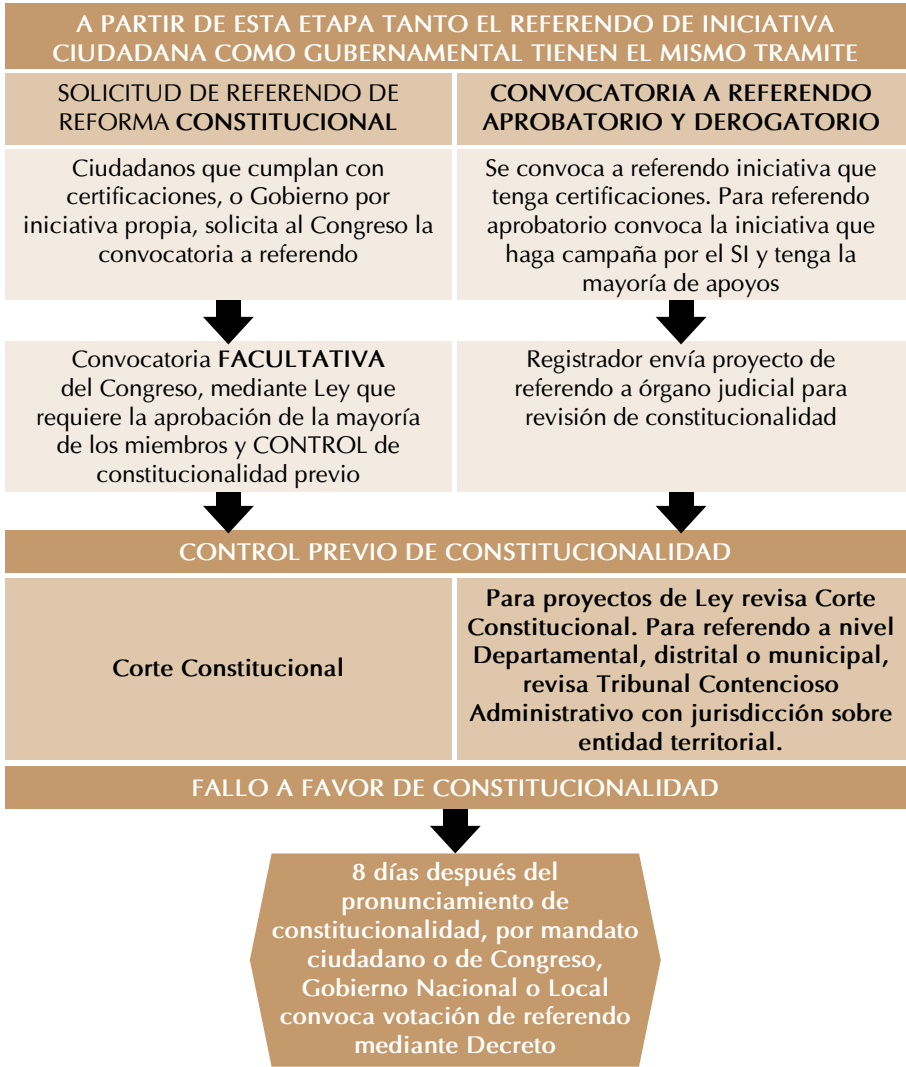
GRAFICO N° 6. CONVOCATORIA A REFERENDO Parte 2



REFERENDO

Continúa en la Siguiente página.

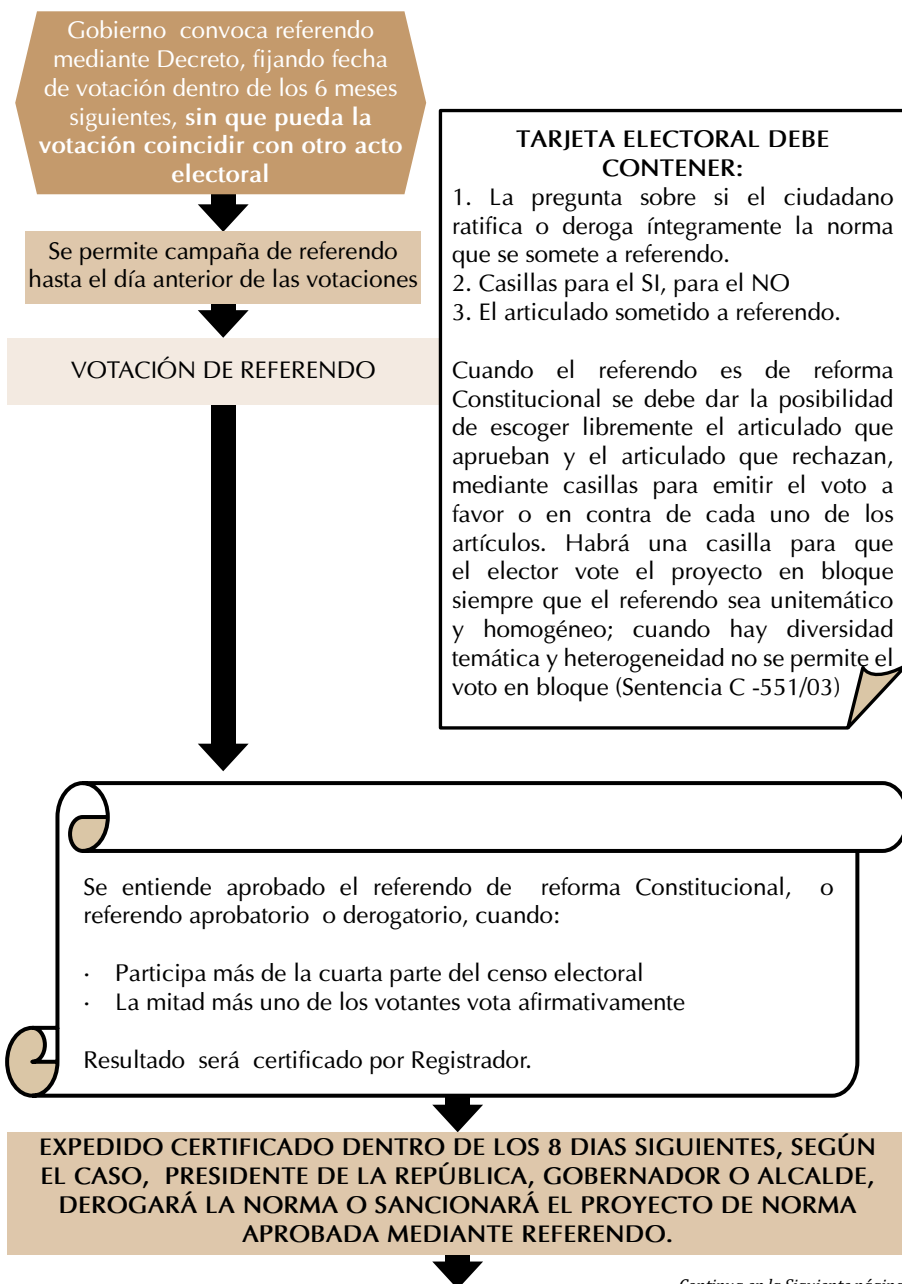
GRAFICO Nº 6. CONVOCATORIA A REFERENDO Parte 2



REFERENDO

5.3. Votación y decisión de referendo

GRAFICO Nº 7. VOTACIÓN Y DECISIÓN DE REFERENDO





- Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Pasado ese término se aplicaran las mayorías ordinarias.
- Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.

6. USO Y EFECTIVIDAD DEL REFERENDO EN COLOMBIA

Conocidos los aspectos procedimentales fundamentales del referendo es necesario establecer el uso y efectividad de este mecanismo de participación ciudadana en Colombia desde la entrada en vigencia de la Constitución del 91 y la expedición de la ley 134 de 1994.

A continuación se presentan algunos datos y reflexiones sobre el ejercicio del referendo en Colombia entre los años de 1991 a julio de 2012¹³.

6.1. REFERENDOS APROBATORIOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En 18 ocasiones diversas fuerzas políticas y sociales del país han propuesto reformar

la Constitución Política mediante referendo APROBATORIO: dos (2) fueron de iniciativa gubernamental, trece (13) fueron inscritas ante la autoridad electoral¹⁴, dos (2) propuestas no pasaron de la etapa de recolección de firmas para constituirse como comité promotor y una (1) propuesta, al momento de publicarse este escrito, está en la etapa de recolección de firmas para constituirse como comité promotor.

De las iniciativas presentadas, solo una de origen gubernamental ha llegado a votación, esto equivale al 6% del total de las iniciativas. Cifra que evidencia la falta de efectividad del referendo Constitucional en Colombia.

13. La información fue obtenida a través de derechos de petición enviados a la RNEC y sus Delgadas Departamentales, así mismo se recurrió a revisión de datos de prensa y trabajos de campo realizados con entrevistas.

14. Se entiende que ha sido inscrita la iniciativa una vez que el comité promotor de certifica y presenta los documentos que exige la Registraduría para la elaboración de los formularios de recolección apoyos correspondientes al 5% o 10% del censo electoral, según corresponda.

6.1.1. REFERENDOS DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL

TABLA N°2. INICIATIVAS DE REFERENDO DE ORIGEN GUBERNAMENTAL

AÑO	GOBERNANTE	CONTENIDO DE LA PROPUESTA	ESTADO AL QUE LLEGO
2000	Andrés Pastrana Arango	Reforma al sistema político y al Congreso	El Congreso la rechazo
2003	Álvaro Uribe Vélez	Luchar contra la corrupción, el desparrame de las finanzas públicas y para fortalecer la democracia.	Aprobado por el Congreso y sometido a votación popular ciudadanía

Fuente: elaboración de los autores con base en datos de RNEC y prensa.

a. Iniciativa gubernamental que se presentó al Congreso pero fue rechazada

El primer referendo de iniciativa gubernamental del cual se tenga noticia fue presentado por el Presidente Andrés Pastrana Arango a principios del año 2000, segunda alternativa ante el hecho de que el Congreso hundiera un proyecto de acto legislativo radicado por el gobierno en 1999, y que se autodenominaba de “reforma política”¹⁵.

La propuesta de referendo reproducía el proyecto de acto legislativo que ya había sido rechazado por el Congreso, razón por la cual era previsible que se hundiera, especialmente porque la propuesta atacaba de manera directa al Legislativo. A finales del año 2000 el Congreso no siguió dándole trámite al referendo¹⁶.

b. Iniciativa gubernamental que cumplió con su trámite y fue sometida a votación

Desde la expedición de la Constitución de 1991 el único referendo Constitucional que ha sido sometido a votación popular tuvo origen gubernamental. En el año 2003, el Presidente Álvaro Uribe Vélez, promovió lo que denominó como “REFERENDO CONSTITUCIONAL PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCION, EL DESPARRAME DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA”, proyecto de reforma constitucional que constaba de 19 preguntas aprobadas por el Congreso mediante ley 796 de 2003.

Cuando la Corte Constitucional reviso la ley de convocatoria del referendo declaró inexequible 4 preguntas y 15 pasaron el examen de constitucionalidad¹⁷. Es pertinente señalar que dentro de este trámite la Corte dejó sentadas 7 premisas básicas respecto al referendo Constitucional.

15. Frente al Congreso: Elecciones anticipadas de Congreso; fortalecimiento de la pérdida de investidura; disposiciones sobre el funcionamiento del Congreso; eliminación de las suplencias y de privilegios salariales a los congresistas. Frente a Corporaciones Públicas: Eliminación de Asambleas Departamentales; Concejos trabajan sin remuneración. Frente al Sistema Democrático: Voto Obligatorio; financiación de campañas. Fuente: El tiempo. Titular: el referendo y sus preguntas. 28 de abril de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1293796>

16. Fuente: El tiempo. Titular: Referendo, en el Limbo. 16 de agosto de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1230308>

17. Corte Constitucional, sentencia C- 551/03. M.P Eduardo Montealegre Lynett

- El poder de reforma mediante referendo es un poder constituido con límites materiales y no tiene la posibilidad de derogar, subvertir o sustituir la Constitución.
- El Congreso puede modificar las preguntas planteadas por el Gobierno y alterar el cuestionario sobre temas específicos, pero carece de competencia para introducir temas distintos a los planteados por el Gobierno.
- El referendo constitucional pueda versar sobre distintos asuntos constitucionales.
- Las preguntas no deben tener notas introductorias que pueden dar lugar a inducciones o confusiones para el elector.
- En un referendo multitemático no se puede votar las preguntas en bloque.
- En un referendo no existe la posibilidad del voto en blanco.
- En una votación de referendo existe la posibilidad de abstención por parte del electorado, por ende, el hecho de que un ciudadano concurra a las urnas en un referendo constitucional que consta de varias preguntas no puede ser interpretado como si esa persona hubiera participado automáticamente en todas las preguntas, pues se desconoce su libertad como sufragante, ya que le impide decidir diferenciadamente cuáles artículos vota en forma negativa o en forma positiva, y frente a cuáles renuncia a votar, como estrategia de abstención destinada a evitar que esa pregunta específica alcance el umbral mínimo de participación.

TABLA N°3. RESULTADOS DE REFERENDO DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL -2003-

Comunicado Nacional No	ESCRUTINIO		Mesas Instaladas	75,150
Potencial De Votacion	25,069,773		Mesas Procesadas	75,150
Umbral Nacional	6,267,443		% Mesas Escrutadas	100.00

Pregunta	Votos Si	Votos No	Votos Nulos	Total Votos (Si + No + Nulos)	% Si	% Partic	Preguntas Sin Marcar
Pregunta 1	5,874,193	294,348	125,266	6,293,807	93.33	25.11	379,243
Pregunta 2	5,871,354	232,121	119,213	6,222,688	94.35	24.82	450,362
Pregunta 3	5,839,612	295,616	125,850	6,261,078	93.27	24.97	411,972
Pregunta 4	5,319,557	703,634	124,915	6,148,106	86.52	24.52	524,944
Pregunta 5	5,668,819	283,030	104,406	6,056,255	93.60	24.16	616,795
Pregunta 6	5,328,733	295,908	105,040	5,729,681	93.00	22.85	943,369
Pregunta 7	5,403,139	208,100	93,982	5,705,221	94.71	22.76	967,829
Pregunta 8	5,602,823	493,563	124,926	6,221,312	90.06	24.82	451,738
Pregunta 9	5,557,950	460,941	117,946	6,136,837	90.57	24.48	536,213
Pregunta 11	5,714,738	283,440	109,104	6,107,282	93.57	24.36	565,768
Pregunta 12	5,668,878	270,039	100,394	6,039,301	93.87	24.09	633,749
Pregunta 13	5,776,469	285,842	123,228	6,187,539	93.39	24.68	485,511
Pregunta 14	4,907,283	1,063,877	141,545	6,112,705	80.28	24.38	560,345
Pregunta 15	5,457,866	420,859	115,300	5,994,025	91.06	23.91	679,025
Pregunta 18	5,475,951	270,249	97,197	5,843,397	93.71	23.31	829,653

Fuente: Boletín de Registraduría Nacional del Estado Civil, 1 de marzo de 2004.

Revisada la Constitucionalidad del referendo, el Presidente de la República convocó elecciones¹⁸ para el sábado 25 de octubre de 2003. En la votación, por cada una de las preguntas debían participar 6.267.443

personas, correspondientes a la cuarta parte del censo electoral, de éstas, 3.133.723 personas (mitad mas uno) debían votar por el Sí a fin de que la pregunta fuera aprobada. El resultado de esta jornada fue que tan solo

18. A través del decreto 2000 de 2003

la pregunta número uno alcanzó a superar el umbral de participación y fue aprobada¹⁹, las restantes 14 a pesar de alcanzar las mayorías requeridas no contaron con la participación mínima para su validez.

6.1.2. REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON TRÁMITE FORMAL ANTE LA RNEC

TABLA N°4. INICIATIVAS DE REFERENDO QUE HAN TENIDO UN TRÁMITE FORMAL²⁰

NUMERO DE REFERENDOS	ESTADO AL QUE LLEGO	PORCENTAJE
8	No cumplieron con el 5% del Censo Electoral	62%
3	Cumplió con las firmas requeridas para convocar pero en el Congreso se hundieron	23%
2	Cumplió con las firmas requeridas para convocar, fue aprobada por el Congreso, pero se hundió en la Corte Constitucional por vicios de trámite.	15%

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

Ninguna de las 13 propuestas de referendo constitucional de origen ciudadano que han existido en Colombia ha prosperado.

A continuación se explican brevemente estas iniciativas.

a. Iniciativas que no cumplieron con el 5% del censo electoral

Una de las razones por la que no prosperan las iniciativas de referendo, corresponde en un 62 % a la incapacidad

de los promotores para cumplir con la recolección de apoyos suficientes para conseguir la convocatoria de la votación (5% del censo electoral nacional)²¹. Son 8 las iniciativas que no cumplieron con este porcentaje, de estas, 4 desistieron en el camino y otras 4, aunque presentaron las firmas a la RNEC, estas no fueron suficientes al resultar en su revisión varias firmas defectuosas.

19. ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2004, Pérdida de derechos políticos. El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política queda así: "Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culpable, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño".

20. **Nota:** Como se verá más adelante, el referendo de prisión perpetua para asesinos y violadores tuvo un doble trámite, por consiguiente se analiza tanto en los referendos que no tuvieron aprobación del Congreso como en los que fueron declarados inexequibles por parte de la Corte Constitucional.

21. Requisito que demanda una gran cantidad de firmas, pues, por ejemplo, para fecha de 21 de marzo de 2012 con un censo de 31.147.177 el 5% serían 1.557.359 apoyos.

**TABLA N°5. INICIATIVAS DE REFERENDO
QUE NO CUMPLIERON CON EL 5% DEL
CENSO ELECTORAL**

AÑO	VOCERO	CONTENIDO DE LA PROPUESTA	PRESENTARON FIRMAS 5% DE CENSO
1994	La propuesta fue liderada por el vicepresidente electo, Humberto de la Calle Lombana, representantes de los gremios, los trabajadores y la Iglesia Católica, entre otros sectores.	Su propósito fue restituir al Congreso la facultad de legislar para restringir, prohibir y sancionar el consumo de droga, la cual le fue recortada por la decisión de la Corte Constitucional que tumbó dos artículos del Estatuto Nacional de Estupefacientes que convertía tales conductas en contravenciones penales.	NO
1996	No hay mayor información respecto a los promotores, solo se les denomina "Movimiento por el referendo"	Busca la convocatoria a nuevas elecciones de Congreso y Presidencia, a raíz del escándalo del proceso 8000.	NO
1998	Lucio Gutiérrez	Decidir si debe o no haber extradición de nacionales colombianos.	SI
2000	Jimmy Chamorro Cruz	Revocatoria del Congreso, Congreso unicameral de 120 miembros, supresión de Asambleas Departamentales, supresión de funciones electorales y administrativas del Congreso, financiación estatal de campañas electorales, voto obligatorio permanente, listas únicas por partidos, supresión privilegios de seguridad social de altos funcionarios y mecanismos para combatir la corrupción.	SI
	Manuel José I. Cepeda	Reducción, integración y elección del Congreso de la República; supresión de las asambleas departamentales y creación de concejos departamentales; reducción, integración y elección de los Concejos Municipales y Distritales; remuneración de los Concejales y miembros de juntas administradoras locales; inhabilidad por corrupción y por pérdida de investidura; fortalecimiento de la pérdida de	SI

AÑO	VOCERO	CONTENIDO DE LA PROPUESTA	PRESENTARON FIRMAS 5% DE CENSO
		investidura; tribunal de ética pública; régimen de partidos y movimientos políticos; financiación de campañas; efectividad del voto en blanco; voto obligatorio por una vez; cumplimiento de periodos, funcionamiento del Congreso, eliminación de suplencias, eliminación de privilegios salariales y prestacionales; órganos de control; convocatoria a elecciones.	
2000	Partido Liberal	Creación de mecanismos para generar empleo; brindar estabilidad económica del país; combatir la corrupción. Revocar al Congreso y Presidente. Reducir el número de integrantes de las Asambleas y Concejos.	NO
2003	Luis Eduardo Garzón	Régimen de partidos, financiación de las campañas; número de miembros del Consejo Nacional Electoral; integración de la Cámara de Representantes, fortalecimiento de la pérdida de investidura, estatuto de la oposición, prohibición de suplencias, eliminación de los auxilios parlamentarios; ampliación de la Iniciativa Popular Legislativa; creación de las regiones, comisión de ordenamiento territorial; situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación; régimen de los servicios públicos.	NO
2007	Witney Chávez Sánchez	Modificación constitucional al régimen de transferencias.	SI

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas

Respecto a las cuatro iniciativas que no presentaron firmas, se pudieron evidenciar dos situaciones particulares. La primera, es que en realidad estas iniciativas no buscaban el referendo sino generar un posicionamiento político ante la opinión pública a fin de destacar a un promotor o criticar una gestión de Gobierno. La segunda, es que las iniciativas no eran atractivas para la ciudadanía y por tanto era difícil la recolección de apoyos.

Como propuestas que pretendieron un posicionamiento político se podrían calificar

a tres (3) de las iniciativas de referendo que nunca presentaron firmas. Las propuestas de los años 1996 y 2000 son reflejo de la oposición política a los gobiernos de Samper y Pastrana, ante situaciones como el proceso 8000 y el fracaso del proceso de paz con las FARC. De igual forma, como afán de figuración política y electoral podría calificarse la propuesta de referendo del año 2003, liderada por Luis Eduardo Garzón, quien ad portas de su aspiración a la Alcaldía de Bogotá promueve una reforma constitucional, que

entre otros temas propone la eliminación de beneficios de los congresistas, fortalecer la pérdida de investidura e incrementar los ingresos que los municipios perciben de parte de la nación.

Por último, dentro de las iniciativas que no presentaron las firmas requeridas está aquella que se refiere a la penalización del consumo mínimo de drogas, propuesta de referendo que según los mismos promotores no generó entusiasmo dentro de la población y llevó a que, luego de 4 meses de recolección de apoyos, tuvieran que desistir del proceso²².

Las otras 4 iniciativas que sí presentaron los apoyos ante la RNEC correspondientes al 5% del censo Electoral, no prosperaron porque luego de su revisión contaron con una cantidad muy inferior a la solicitada por la ley. Cabe recordar que las causales de anulación de apoyos son²³:

- Datos incompletos. Ilegibles o no identificables.
- Datos y firmas no manuscritos.
- Firmas o datos diversos consignados por una misma persona.
- No inscrito en el respectivo censo electoral.
- No exista correspondencia entre el nombre y el número de la cédula de ciudadanía.

Para dar mayor claridad del contexto en que se presentan los apoyos y de las razones por las que no prospera la iniciativa se presentan los siguientes datos:

- Al momento de presentarse los apoyos correspondientes al 5% del censo electoral, en promedio los promotores entregan un número de firmas que exceden en la mitad el total de apoyos requeridos. Así por

ejemplo, si son 100 los apoyos necesarios los promotores presentan 150.

- Del total de apoyos que son presentados, los promotores calculan un margen de probabilidad de invalidación de apoyos de 33%, sin embargo en la práctica, el promedio de invalidación de apoyos ha llegado al 52%, es decir un 19% más de los presupuestado por los promotores.
- De los apoyos anulados aproximadamente el 70% obedecen a un indebido diligenciamiento de los formularios, ya sea porque una misma persona diligenció los formularios –uniprocedencia- o porque se llenan los formularios con datos erróneos o imprecisos; ejemplo de este hecho, por demás llamativo y hasta pintoresco, el caso del referendo contra la extradición del año 1998, donde una vez revisados los apoyos “se encontraron las rúbricas de Batman, Homero Simpson y Superman, entre otros”²⁴.

Los porcentajes demuestran la importancia de diseñar, programar y realizar un adecuado proceso de recolección de firmas en la iniciativa de referendo, que en lo posible debería estar acompañado de campañas de pedagogía ciudadana, especialmente enfocadas al correcto diligenciamiento de los formularios y a las etapas de recolección de firmas que muchas veces resultaron confusas para los ciudadanos. Por ejemplo, muchos no conocían que existen dos etapas de recolección de apoyos (constitución de comité promotor y convocatoria de referendo) y por ello una vez habían apoyado la primera etapa se negaban a hacerlo en la segunda, argumentando haber firmado previamente; cuando en realidad debieron diligenciar los formularios en dos oportunidades diferentes.

22. Periódico el Tiempo. Titular: Una de las razones. 8 de noviembre de 1994. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-242740>

23. Resolución RNEC 1056 de 2004.

24. Periódico el Tiempo. Titular: Se rajó referendo de lucio. 16 de enero de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-862429>

b. Iniciativas que cumplieron con las firmas requeridas para convocar referendo y se hundieron ante el Congreso

Al cumplir con el requisito del 5% del censo electoral, tres (3) iniciativas ciudadanas de referendo llegaron al Congreso de la

República pero éste decidió no darles viabilidad política.

TABLA N°6. INICIATIVAS DE REFERENDO QUE NO SUPERARON EL PASO POR EL CONGRESO

AÑO	VOCERO	CONTENIDO DE LA PROPUESTA
2005	Jimmy Chamorro Cruz	Reelección a alcaldes y gobernadores, con parágrafo transitorio que dice: Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia antes de la vigencia del presente acto legislativo solo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.
2008	Rafael Colmenares Faccini	Consagrar el Derecho fundamental al agua potable y otras normas concordantes.
2008	Gilma Jiménez Gómez	Establecer la pena de prisión perpetua para castigar delitos atroces contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física mental reforma al artículo 34 de la Constitución Política de Colombia.

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas

Las 3 iniciativas en la etapa de presentación de los apoyos necesarios para la convocatoria tuvieron el siguiente comportamiento:

- Al momento de presentarse las firmas los promotores en promedio excedieron en un 32% el total de apoyos requeridos. A modo de ejemplo, si son 100 los apoyos que constituyen el 5% del censo electoral los promotores presentan 132 firmas.
- Del total de apoyos presentados, los promotores calcularon un margen de probabilidad de invalidación del 25% y tan solo un total del 3% de apoyos fueron invalidados.

Lo anterior comparado con lo señalado en las iniciativas que no superaron esta etapa, demuestra que la razón fundamental para que una iniciativa de referendo Constitucional

supere el requisito del 5% del censo electoral, es un correcto diligenciamiento de los formularios y no la presentación de un excesivo número de firmas obtenidas a través de procesos desordenados y apresurados.

Cumplido el anterior requisito, el siguiente paso era que el Congreso diera vía libre a las iniciativas y las incorporara en una ley de convocatoria de referendo, decisión política a la que no se llegó debido a los intereses políticos, económicos y jurídicos que tocaban las tres iniciativas y que no concordaron con los intereses del Congreso y Gobierno.

b1. Referendo para reelección de alcaldes, gobernadores y Presidente

La propuesta normativa del señor Jimmy Chamorro, Senador para la época del referendo, si bien atendía varios asuntos, el

más importante se refirió a la posibilidad de que alcaldes, gobernadores y Presidente de la República fueran reelegidos.

Por las repercusiones que traía la propuesta tuvo varios contradictores que la consideraron inconveniente, argumentando que se creaba el riesgo innecesario de que los mandatorios locales hicieran un mal uso de los recursos municipales o departamentales y de la capacidad de gestión en aras de alcanzar su reelección. El otro aspecto del referendo, referido a la posibilidad de que el Presidente de la República en ejercicio fuera reelegido, fue una propuesta coyuntural que buscaba salirle al paso a la posibilidad de que la reelección presidencial aprobada mediante acto legislativo 02 de 2004 fuera declarada inexecutable por la Corte Constitucional. En todo caso, el referendo no fue aprobado dentro del Congreso una vez la Corte Constitucional declaró exequible la reelección de presidente.

b2. Referendo en defensa del agua

El referendo en defensa del agua, buscó elevar a rango constitucional el derecho humano al agua, garantizándolo a través de un mínimo vital gratuito, la protección del ciclo hidrológico, así como la desprivatización y desmercantilización del servicio de acueducto y alcantarillado. La iniciativa con profundas raíces de carácter económico y social, tuvo como promotores a organizaciones sociales²⁵ que contaron con el apoyo de 2.039.812 ciudadanos.

En su debate ante el Congreso, la iniciativa tuvo a gran parte de los congresistas como contradictores²⁶, a tal punto que postularon una tesis que les permitía corregir o reformar el texto original presentado por la ciudadanía

con el fin de subsanar aspectos de la iniciativa que la hacían incompatible, en su parecer, con el modelo económico colombiano.

La actitud negativa y reformista del Congreso, según el vocero de la iniciativa Rafael Colmenares Faccini, *“se vio reforzada por la intervención descarada y opositora del poder ejecutivo en el debate, a través de sus Ministros de Medio Ambiente, Hacienda y la Viceministra del Agua y Saneamiento Básico, acompañados de la Superintendente de Servicios Públicos; posturas nefastas que dieron como resultado la inviabilidad de este proyecto, que en caso de haber sido aprobado con las reformas introducidas por el Congreso, no hubiera tenido sentido nuestro apoyo ya que constituía una propuesta completamente distinta”*.

Basado en su experiencia, el promotor propone que *“Los referendos no deben ser convocados por el Congreso por el espíritu de cuerpo que reina allí y más cuando un partido o alianza lo domina todo, como fue el caso del uribismo en el período del debate del referendo del agua”* o como alternativa, *“cuando el Congreso no esté de acuerdo con el texto firmado por los ciudadanos se pone a votación este y uno alternativo elaborado por el Congreso. Así funciona por ejemplo en Uruguay. (...)”* adicionalmente propone que *“Se debe prohibir explícitamente la intervención del poder ejecutivo”*.

b3. Referendo “firmemos por nuestros niños, prisión perpetua para asesinos y violadores”

Debido a la trascendencia que la opinión pública dio a las situaciones recurrentes de impunidad y bajas penas frente a la violencia sexual contra niños y niñas²⁷, además del hecho de que el Congreso rechazó dos

25. El referendo es promovido por una alianza de 60 organizaciones sociales, sindicales, indígenas y ambientales, entre ellas la CUT, la Unión Nacional de Usuarios de Servicios Públicos y Ecofondo.

26. A excepción de los congresistas del PDA y Partido Liberal, según relata el Vocero de la iniciativa Rafael Colmenares

27. Son algunas de estas situaciones: El asesinato del bebé Luis Santiago Lozano de tan solo 11 meses, asfixiado por su padre y la de Luis Alfredo Garavito, quien asesinó y violó a más de 150 niños y que era beneficiario de rebajas de pena por colaboración.

iniciativas de Acto Legislativo para sancionar con cadena perpetua a los asesinos y violadores de niños, y debido a la orden de la Corte Constitucional de remover los “muros de la infamia” en Bogotá²⁸, la señora Gilma Jiménez, en ese momento Concejal de la ciudad de Bogotá, promovió una propuesta de referendo que permitiera castigar con prisión perpetua los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física y mental²⁹.

Por la visibilidad y fuerza que tuvo la propuesta, el proceso de recolección de apoyos no solo contó con un amplio respaldo ciudadano que se tradujo en 1.734.195 firmas validas³⁰ que avalaron la convocatoria del referendo, sino que permitió a la promotora postularse y ser elegida por los simpatizantes de la propuesta como Senadora para que defendiera la causa desde esa instancia política, alcanzando una de las votaciones más altas del país (207.799 votos)³¹.

Profundizando el trámite del referendo, ha de señalarse que esta iniciativa fue especial ya que tuvo un doble trámite o más precisamente un doble intento ciudadano. (i) Una primera presentación del referendo que, cumpliendo los requisitos previos, llegó al Congreso y contó con el visto bueno de esa corporación política, que expidió una Ley para su convocatoria; sin embargo cuando llegó a revisión de la Corte Constitucional

fue declarada inexecutable. (ii) Un segundo intento se dio luego del pronunciamiento de la Corte, los promotores volvieron a radicar la iniciativa subsanando los requisitos de forma que había tachado la Corte Constitucional, pero en esta oportunidad no obtuvo el respaldo suficiente en el Congreso y por consiguiente fue archivada.

En cuanto al segundo intento, el que fue rechazado en el Congreso (más adelante se comentará la situación de inconstitucionalidad), el motivo que no le permitió prosperar estuvo directamente relacionado con las fuertes críticas procedentes desde el Gobierno Nacional, que argumentó inconsistencias en materia de política criminal del Estado.

En efecto, el Gobierno hizo declaraciones públicas en las que manifestó que la cadena perpetua (el asunto de fondo del referendo) no era una solución a la problemática que afrontaba la niñez, punto de vista que fue reforzado por la Comisión Asesora de Política Criminal, que conceptuó de manera ofensiva contra el referendo diciendo que se trataba de “una forma de populismo o de demagogia punitiva”, que “pisotea la entraña misma de la Carta Fundamental”, y que “la imposición de tal consecuencia jurídica deviene incompatible con los principios del Estado Social de Derecho, e introduce distorsiones graves a las bases de la política criminal”³². Estos conceptos que fueron acogidos por los congresistas constituyeron razón suficiente

28. Los muros de la infamia consistían en la publicación de fotos y nombres de violadores en medios de comunicación y en vallas colocadas en calles y avenidas de Bogotá. El fallo de la Corte pide a las autoridades y a la prensa no volver a publicar esas fotografías, al considerar que se está violando el derecho a la dignidad, el buen nombre y la intimidad de los violadores. Sentencia C-161/08

29. Propuesta de articulado original que pretendía modificar el artículo 34 de la Constitución: “Con relación a los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de catorce (14) años y en menores de edad con discapacidad física y/o mental, procederá la pena de prisión perpetua de acuerdo con la ley.”

30. La mayoría de apoyos se recibieron vía correo gracias a que un portal web que permitía descargar las planillas del referendo. Estrategia de recolección de apoyos de bajo costo y recepción masiva que permitió cumplir con el requisito del 5% del censo electoral de forma rápida.

31. De allí que se afirme que la causa del referendo sirvió para adquirir un reconocimiento político, hecho que no puede ser calificado como negativo o positivo, pues simplemente la coyuntura permitió construir una idea que agrupó intereses y dio vida a la formulación de un proyecto político.

32. Afirmación hecha por la Doctora Gilma Jiménez en entrevista.

33. Periódico el Tiempo. Titular: **Piden no apoyar cadena perpetua contra violadores y asesinos de niños**. 8 de agosto de 2011. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10112048>

para que la iniciativa, luego de que hubiera sido aprobada por el Senado de la Republica, fuera rechazada por la Comisión primera de Cámara en su tercer debate.

Ante el rechazo del proyecto, la vocera de la iniciativa optó por buscarle una nueva salida jurídica aprovechando algunos vacíos normativos de la ley 134. Con base en ellos solicitó al Registrador Nacional que le comunicara cuántas firmas más se requería para convocar referendo sin necesidad de pasar por el Congreso³⁴, situación que no tenía precedentes en Colombia, pero que ante la ambigüedad de la ley algunos afirmaban que era posible.

Frente a la solicitud el Registrador Nacional informó que no podía contestar tal requerimiento, ya que según un concepto del CNE no era posible convocar un referendo constitucional sin que mediara la aprobación de una ley de la República. En contra de aquella respuesta se interpuso una acción de tutela a fin de amparar el derecho fundamental a la participación y con ello se ordenara a la Registraduría que respondiera cuántas firmas más se debían remitir a fin de completar el número de apoyos que determina la ley para que se convoque directamente referendo sin necesidad de pasar por el Congreso. La tutela no prosperó en su segunda instancia ante el Consejo Superior de la Judicatura³⁵.

Ahora, por lo que sucedió con este referendo resulta bastante significativa la postura de su vocera, que a pesar de no haber superado

el obstáculo considera inconveniente eliminar la facultad del Congreso para revisar esas instancias de participación ciudadana, pues en su concepto constituye un “filtro importante para evitar que grupos de personas con intereses mezquinos o negativos puedan orientar y sacar a las personas a votar, y pese a ser importante, hay que establecerle unos límites”.

c. Iniciativas que cumplieron con las firmas, se aprobaron por el Congreso, pero se hundieron ante la Corte Constitucional por vicios de trámite

La Constitución Política señala que la Corte Constitucional tiene como función decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Bajo este control que tiene carácter de previo, concentrado, judicial, automático, integral, específico, participativo y definitivo³⁶, han sido estudiadas y declaradas inexecutable por la Corte dos leyes convocatorias de referendo.

34. Ley 134 de 1994, artículo 32: “Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el Artículo 163 de la Constitución Política, o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales”.

35. Consejo Superior de La Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Magistrado Ponente Doctor Jorge Armando Otálora Gómez; Radicación No. 11001110200020120053501.

36. **Previo** al pronunciamiento popular; **concentrado**, por estar exclusivamente a cargo de la Corte Constitucional; **judicial**, por la naturaleza del órgano que lo lleva a cabo; **automático**, ya que opera por mandato imperativo de la Carta Política; **integral**, pues corresponde a la Corte verificar todos los eventuales vicios en el procedimiento legislativo; **específico**, por cuanto la Corte sólo puede examinar los vicios de procedimiento de la ley, ya que no le corresponde estudiar su contenido material; **participativo**, pues se faculta a los ciudadanos a coadyuvar o impugnar la constitucionalidad; **definitivo**, porque el texto sometido a control no podrá volver a ser objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional. Sentencia C-397/10

**TABLA N°7. INICIATIVAS DE REFERENDO
QUE NO TUVIERON VIABILIDAD EN LA CORTE CONSTITUCIONAL**

AÑO	VOCERO	CONTENIDO DE LA PROPUESTA	LEY DECLARADA INEXEQUIBLE	SENTENCIA
2008	Luis Guillermo Giraldo	Reforma al inciso 1, Artículo 197 de la Constitución Política de Colombia. Se trató de que el pueblo colombiano definiera si era posible o no que quien haya ocupado por dos periodos constitucionales la Presidencia de la República, pueda ser elegido para un nuevo periodo.	Ley 1354 de 2009	C-141/10
2008	Gilma Jiménez Gómez	Establecer la pena de prisión perpetua para castigar delitos atroces contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física mental, reformando el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia.	Ley 1327 de 2009	C-397/10

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de Senado, RNEC, prensa, entrevistas, Corte Constitucional.

Estos dos pronunciamientos de la Corte resultaron fundamentales porque a través de ellos se absolvieron varias dudas interpretativas que generó la ley 134 y se fijaron puntos cardinales para tramitar futuras iniciativas. En este sentido la Corte aclaró, a) naturaleza jurídica del referendo constitucional; b) límites; y c) requisitos de procedimiento ante el Congreso.

Brevemente se reseñan los aspectos expuestos por la Corte:

- **Naturaleza jurídica:** El referendo Constitucional es un mecanismo de participación mediante el cual el pueblo se manifiesta **como poder**

constituyente derivado³⁷, dado que la ciudadanía participa de manera regulada y limitada según las reglas establecidas por la Constitución y la ley³⁸. (C- 180/07; C-397/10)

- **Límites:** Al ser expresión de un poder constituyente derivado, **los referendos Constitucionales tienen un poder de reforma limitado sobre la Constitución, de tal forma que materialmente no puede derogar, subvertir o sustituir**³⁹ la Constitución en su integridad.
- **Requisitos de procedimiento ante el Congreso:** Para que el trámite

37. El poder constituyente derivado es contrario al poder constituyente originario que radica en el pueblo, y tiene por objetivo el establecimiento de un nuevo orden jurídico, sus actos no están sujetos a límites jurídicos, y comporta un ejercicio pleno del poder político de los asociados, al ser sus actos fundacionales. Sentencia C-141/10

38. El pueblo al escoger un modelo de democracia constitucional acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad. Por ello, en los estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad. Sentencia C-141/10

39. Respecto a la tesis de la sustitución es importante señalar que su control proviene de la cláusula general de competencia que se le otorga a la Corte Constitucional en el artículo 241 de la carta, en donde se señala que se le confía "la guarda de la integridad y supremacía de la constitución", razón por la cual al momento de presentarse una reforma constitucional la Corte entra a analizar a) se si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución, b) si éste reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, luego, c) se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles. Sentencia C-141/10

ante el Legislativo no tenga vicios de procedimiento, la Corte ha señalado que al radicarse una iniciativa ante el Congreso:

- Es necesario allegar los certificados que acrediten el cumplimiento de los pasos previos (ley 134 de 1994, arts. 24, 27), y, una vez iniciado el trámite ante el legislativo; - El Congreso tiene limitaciones de competencia para introducir modificaciones al proyecto de ley de referendo de iniciativa ciudadana.

➤ **Certificados que acrediten el cumplimiento de los pasos previos antes de llegar al Congreso:**

Para dar inicio al debate en el Congreso, los promotores deben presentar ante la correspondiente cámara el proyecto de articulado de referendo y la exposición de motivos⁴⁰, acompañando los certificados del Registrador Nacional del Estado Civil que acrediten el cumplimiento de los pasos previos a la instancia legislativa, estos son:

- ✓ Certificado de cumplimiento del número y autenticidad de los apoyos ciudadanos necesarios para conformar el Comité de Promotores
 - ✓ Certificado de autenticidad y número de firmas que apoyan la iniciativa popular, que corresponden al 5% del Censo Electoral vigente.
 - ✓ Certificado de que se cumplieron con los topes máximos de financiación en la campaña para la recolección de firmas.
 - ✓ Certificado del Registrador Nacional del Estado Civil donde indique que se han cumplido con todos los requisitos constitucionales y legales para poder llevar a cabo el trámite de referendo en el Congreso.
- **Limitaciones de competencia para introducir modificaciones al proyecto de ley de referendo de iniciativa ciudadana.**

Una vez radicado ante el legislativo el proyecto de referendo, surgió la inquietud respecto a las facultades y restricciones del Congreso para modificar el texto presentado por la ciudadanía o el Gobierno. Al respecto la Corte Constitucional señaló que la participación del Congreso es activa, a tal punto, que sus Cámaras pueden modificar el proyecto presentado, gracias a la cláusula general de competencia dada por la Carta política que le otorga la libertad de regular cualquier tema, salvo que la Constitución misma lo impida. Sin embargo, indicó la Corte que **la competencia general para introducir cambios no apareja la posibilidad de efectuar modificaciones sustanciales del proyecto inicial por parte del Congreso, pues de una iniciativa ciudadana o gubernamental se pasaría a una iniciativa congresional, situación no autorizada por la Carta política.**(Sentencia C-397-10)

Las pautas anteriormente señaladas corresponden a las motivaciones que la Corte utilizó para declarar inexecutable los dos referendos Constitucionales. A continuación se explica sucintamente en que consistió cada uno.

c1. Referendo reeleccionista

Esta fue la propuesta normativa que mayor polémica generó en el país puesto que favorecía directamente al presidente en ejercicio Álvaro Uribe Vélez, quien ya había prorrogado su periodo por cuatro años gracias al Acto Legislativo 2 de 2004, y buscaba otros cuatro años mediante referendo. La iniciativa presentada en el año 2008 que provenía de un sector que se denominó como “Uribismo” –seguidores políticos del Presidente Uribe-, tuvo como vocero a Luis Guillermo Giraldo Hurtado, quien para la época en que formuló la propuesta era el secretario general del Partido de Unidad Nacional (*Partido de la U*).

40. Ley 134 de 1994, art 30.

Por las implicaciones políticas que traía el referendo, por lo menos al principio, la propuesta parecía ser acogida unánimemente por el partido del Presidente pero luego se hizo evidente el disenso en su interior; varios de sus congresistas empezaron a sostener que una nueva reelección no era buena para el sistema democrático ya que rompía con el balance de los poderes públicos y, por tanto, había la necesidad de que existieran nuevos liderazgos⁴¹. Pese a las múltiples oposiciones frente a la nueva reelección, la iniciativa de referendo se formalizó por parte de sus promotores.

De este referendo se destaca la gran cantidad de apoyos recogidos para ser presentado al Congreso. De 1.403.609 apoyos requeridos por la norma (5% censo electoral), los promotores presentaron 4.093.504 de apoyos, 191% más de lo requerido, porcentaje que sobrepasa ampliamente al presentado en otros referendos constitucionales y que aunque podría tener como explicación la popularidad del entonces presidente Uribe, también hay que decir que contó a su favor un exceso de recursos y gastos empleados durante la campaña.

Según la Resolución N° 0067 de 2008 del CNE, 334.974.388 de pesos era el monto máximo de dinero privado que podía ser gastado en la campaña. Desconociendo esta Resolución los promotores del referendo gastaron 2.046.328.135 de pesos, es decir, cinco veces más la suma permitida.

El exceso de gastos también se vio reflejado en la violación de los límites de aportes individuales para la etapa de recolección de firmas, ya que el valor máximo permitido, 3.349.743 de pesos, fue violado flagrantemente por algunas empresas, entre ellas, INGENIERIA, SUMINISTROS, MONTAJES Y CONTRUCCIONES; FUNDACION AVIATUR; RCN RADIO; GASEOSASLUX S.A; ALMACENES MAXIMO S.A; RIOPAILA CASTILLA; ARQUITECTURA Y CONCRETO; EMPACOR S.A, que llegaron en ocasiones a aportar individualmente hasta 20.000.000 de pesos. Por otro lado, también fueron evidentes los excesos de financiamiento por parte de otras empresas a través de donaciones hechas a la ASOCIACIÓN COLOMBIA PRIMERO, que a través de un crédito otorgado a los promotores fue la gran aportante de dinero para la campaña⁴².

Por los hechos referidos se iniciaron procesos penales a los promotores del referendo⁴³, y a su vez llevo a que el CNE⁴⁴ iniciara una investigación administrativa que concluyó con la anulación de las firmas recolectadas y no permitió que la RNEC expidiera certificación de cumplimiento de los toques de financiamiento.

Cuando se presentó el referendo reeleccionista ante el Congreso, existía la idea en las autoridades electorales y Presidentes de las respectivas Cámaras, para muchos fundada, de que la únicas certificaciones

41. Periódico el Tiempo. Titular: **Creció la disidencia dentro de 'la U' contra la segunda reelección del presidente Álvaro Uribe**. 13 de febrero de 2008. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3957328>

42. La Asociación Colombia Primero tuvo gran cercanía con el Comité promotor; tal proximidad se manifiesta en que la Asociación puso a disposición del Comité su infraestructura, cuentas bancarias para el adecuado impulso de la iniciativa popular, un crédito sin ninguna garantía y recaudo de contribuciones para el impulso de la iniciativa popular. Se destaca que siete miembros del Comité de Promotores pertenecían al Consejo Central de la Asociación Colombia Primero.

43. La última noticia que se tienen respecto a este proceso penal es fechada del 21 de marzo de 2012. El tiempo. Titular: **Se cayó proceso contra siete promotores del referendo reeleccionista**: La juez decretó la nulidad a favor de Juan David Ángel Botero, Álvaro Velásquez, Miriam Donato Montoya, Cecilia Paz, David Salazar, Gustavo Tajer y Hediell Saavedra, quienes son investigados por las irregularidades en el trámite de la reelección presidencial. El juicio podría seguir solo contra Luis Guillermo Giraldo y Carlos Alberto Jaramillo. Contra los otros investigados el proceso tendría que volver a iniciar desde el momento de la imputación. La Fiscalía apeló la decisión de la Juez y será el Tribunal de Bogotá el que resuelva la continuidad del proceso contra todos los integrantes del comité de promoción del referendo.

44. Revista Semana. Titular: **Referendo reeleccionista queda sin piso legal**. 12 de noviembre de 2009. <http://www.semana.com/politica/referendo-reeleccionista-queda-piso-legal/131295-3.aspx>

que debían presentar los promotores al iniciar el trámite ante el Legislativo eran las que acreditaran el cumplimiento de firmas correspondientes al 5 por mil y 5% del censo electoral, certificaciones que se allegaron en su momento y fueron razón suficiente para dar inicio al procedimiento.

Sin embargo, en el curso del trámite legislativo y dadas las denuncias sobre excesos de financiamiento en la campaña de referendo, tomó fuerza la tesis de que además de las certificaciones que acreditaran el cumplimiento de apoyos, debía allegarse la del financiamiento, máxime si se tiene en cuenta que era un requisito para los promotores la presentación de balances de ingresos y gastos para la etapa de recolección de firmas. **Esta postura fue corroborada por la Corte Constitucional y adoptada por las autoridades electorales, a tal punto que no presentar el certificado de financiamiento al inicio del trámite legislativo fue uno de los vicios de forma insaneables que sustentaron la declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte⁴⁵.**

Otro aspecto relevante de este proyecto normativo fue la modificación sustancial que introdujo el Congreso al texto de iniciativa ciudadana. El texto original que se presentó fue el siguiente:

*“Quien **haya ejercido** la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”*

El texto citado luego de surtir dos debates en la Cámara de Representantes (comisión primera y plenaria), fue reformado en tercer debate por la Comisión Primera de Senado de la siguiente manera:

*“Quien **haya sido elegido** a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período”.*

El texto original no permitía que el Presidente de la época, Álvaro Uribe, aspirara a la presidencia por un tercer período⁴⁶ **ya que no había terminado de ejercer el segundo**, en cambio el modificado sí lo habilitaba. El cambio en el texto que se sometería a referendo, obedecía a que la intención de los que apoyaban esta iniciativa era efectivamente favorecer a Álvaro Uribe Vélez, propósito que por un error de redacción era necesario corregir. Pese a la intención, el cambio en el texto desconocía lo que los ciudadanos habían apoyado, hecho que en términos jurídicos vulneró los principios de identidad y de consecutividad (cambiar el texto normativo y no debatir el mismo en los cuatro debates) en la formación de las leyes, situación evidente ante la imposibilidad de que la Cámara de Representantes discutiera el texto modificado, puesto que ya se había superado esa instancia con la aprobación del texto original.

Además de los citados vicios de procedimiento, se acumularon otros motivos de inconstitucionalidad en esta iniciativa de referendo: **reunión de las cámaras sin que se hubieran cumplido los requisitos constitucionales y reglamentarios - indebida convocatoria a sesiones-, votos inválidos de unos congresistas por sanción de partido y, uno de los argumentos más importantes, el texto normativo contenía una sustitución de la Constitución.**

Este último punto fue sostenido por la Corte bajo el argumento de que la posibilidad de que un Presidente permaneciera en la

45. Sentencia C-141/2010, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

46. Componente personal con singular relevancia, pues de ser sometida al pueblo la propuesta y aprobada mediante referendo, la única persona que se encontraba en el supuesto de aspirar a la segunda reelección y al tercer período era el Presidente Álvaro Uribe Vélez, dado que, en la historia reciente del país, sólo él ha sido elegido por dos períodos constitucionales y podría ser elegido para otro período.

presidencia por un periodo de 12 años, desconocía principios fundamentales establecidos por la Constitución de 1991, esto son, a) el equilibrio institucional procurado mediante la coordinación del período presidencial con los períodos de otros altos dignatarios estatales; b) la renovación del modelo político; y c) la alternación en el ejercicio del poder público⁴⁷.

c2. Referendo “firmemos por nuestros niños, prisión perpetua para asesinos y violadores”

Para la misma época que se tramitó el referendo de reelección fue tramitado el referendo de *“prisión perpetua para asesinos y violadores de niños”*. En su primer paso por el Legislativo el referendo de cadena perpetua tuvo como principal opositor al Gobierno⁴⁸, situación que cambio durante el trámite legislativo, al parecer, por una estrategia política en la que se presupuestaba que si el “referendo reeleccionista” era sometido a votación el mismo día que el de “cadena perpetua” se contaría con la afluencia de electores suficiente para superar el umbral de participación que le daba validez, el 25% del censo electoral.

Por tanto, con el respaldo del ejecutivo y de la coalición de Gobierno, el referendo de *“prisión perpetua para violadores”* fue aprobado por el Congreso mediante Ley 1327 de 2009, que en su revisión previa ante la Corte Constitucional (Sentencia C-397/10) fue declarada inexecutable al no cumplir con dos requisitos de forma: falta de certificado de financiación al inicio del

trámite y por la modificación del texto original que había sido firmado por los colombianos.

Sobre el certificado de financiación es pertinente señalar que fue lógico no haberlo presentado al inicio del trámite legislativo, dado que ni la Registraduría ni el Congreso advertían esa necesidad, tal como había sucedido con el caso del “referendo reeleccionista”, **en cuyo estudio de constitucionalidad surgió esta nueva exigencia**, luego de las dificultades que existieron con su financiamiento.

Una vez que el CNE revisó la contabilidad del *“referendo de prisión perpetua”*, luego de 4 meses de trámite en el Congreso, se obtuvo el certificado de financiación, pero según la Corte Constitucional fue introducido de manera informal y extemporánea, hecho suficiente *“que inhibe la iniciación del trámite legislativo y vicia la constitucionalidad todo el procedimiento adelantado ante el Congreso de la República, ya que dicho requisito se constituye en un elemento fundamental en la legitimación del proyecto de iniciativa ciudadana que salvaguarda la democracia participativa y la transparencia del proceso”*⁴⁹.

En lo que atañe a la modificación del texto original, cuando fue presentado este proyecto normativo ante el Congreso, decía lo siguiente:

“Con relación a los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de catorce (14) años y en

47. “ (...) la introducción del período presidencial en el esquema institucional constituye un mecanismo de control, por cuanto la demarcación temporal de su mandato le impone al jefe del Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas, para evitar la prolongada concentración del poder en su propia persona y procurar que, conforme a los dictados constitucionales, las instituciones se acomoden a las nuevas realidades originadas en la renovación periódica de la suprema magistratura y conserven así el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos”. Sentencia C- 141 de 2010.

48. El Tiempo. Titular: Gobierno no apoya referendo de cadena perpetua a violadores. 27 de marzo de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3376665>.

49. Sentencia C 397/10. 6.2.1 Presentación de la certificación que expide el Registrador Nacional del Estado Civil del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la iniciación del trámite legislativo.

menores de edad con discapacidad física y/o mental, procederá la pena de prisión perpetua de acuerdo con la ley.”

El texto con las modificaciones introducidas por el Legislativo quedó así:

“En relación con los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, lesiones personales agravadas y secuestro, cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física y/o mental, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley.

Parágrafo. El Estado, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, formulará y aplicará una política de prevención tendiente a evitar la comisión de delitos contra menores de edad.

Frente a esta situación la Corte Constitucional consideró que la modificación de la expresión “maltrato severo” por la expresión “lesiones personales agravadas”⁵⁰, acompañada de la modificación “procederá la pena de prisión perpetua de acuerdo con la ley” por “*se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley*”, son cambios sustanciales que no se podían introducir a la iniciativa.

A esto súmese el hecho de que la inclusión de un parágrafo que establece una política de prevención para evitar la comisión de delitos contra menores de edad, es la introducción de un nuevo tema, que si bien guarda relación con el referendo, es ajeno a lo que apoyaron los ciudadanos. Además que la inclusión de este parágrafo puede condicionar la

libertad del elector ya que induce al votante a aprobar la propuesta referendaria de la prisión perpetua pensando que a su vez está aprobando una política de prevención para evitar la comisión de delitos contra menores de edad.

De lo expuesto se observa que la Corte Constitucional a través de sus decisiones judiciales en los controles previos a las votaciones de los referendos, ha resultado un actor fundamental en la definición de la naturaleza, requisitos y límites del mecanismo de participación ciudadana. Y si bien ha obrado en defensa de la Carta política y sus principios fundantes, sus sentencias no siempre han sido recibidas pacíficamente por sus destinatarios, no solo por el veredicto final sino por los argumentos construidos para llegar a él, donde muchos la han acusado de haberse extralimitado en sus funciones de “verificador formal de requisitos” y haberse pronunciado de fondo sobre aspectos políticos de las iniciativas.

En todo caso, sin entrar a revisar en profundidad las decisiones de la Corte, se debe reconocer que dentro del control que ha efectuado sí creó o por lo menos “evaluó” requisitos que **taxativamente no estuvieron previstos en la ley o la Constitución y por ende nunca fueron conocidos previamente por los promotores. A pesar de ello, exigió su cumplimiento inmediato a las dos iniciativas examinadas, ocasionando consecuentemente su hundimiento.**

50. Ibid. d) Modificación de la expresión “maltrato severo” por la expresión “lesiones personales agravadas” lesiones personales agravadas”, serían aquellas lesiones físicas que dañan el cuerpo o la salud de otra persona, mientras que “maltrato severo” es una alocución mucho más acorde con el lenguaje usado en los tratados internacionales como la Convención Internacional de los Derechos del Niño y las conceptualizaciones que ha tenido en cuenta la UNICEF que en 1989 definió maltrato infantil como: “niños que sufren ocasional o habitualmente actos de violencia física, sexual o emocional, sea en el grupo familiar o en el entorno social. El maltrato puede ser ejecutado por omisión, supresión o transgresión de los derechos individuales y colectivos e incluye el abandono completo y parcial”. Para la Corte la expresión “lesiones personales agravadas”, limitaría el supuesto de hecho a las conductas que impliquen solo violencia física contra el cuerpo o la salud del menor quedando excluidas dentro del supuesto de hecho las conductas que no impliquen violencia física como las relacionadas con el maltrato psicológico o emocional y el maltrato omisivo.

6.1.3 REFERENDOS APROBATORIOS QUE NO PASARON DE LA ETAPA DE RECOLECCIÓN DE FIRMAS

Existe la evidencia de dos propuestas de referendo que no tuvieron un trámite formal ante las autoridades, es decir que nunca se inscribieron como comité promotor a pesar de haberse gestado la idea de su realización.

La primera propuesta fue en el año 2002, la formuló el movimiento “*Sí Colombia*” encabezado por Ingrid Betancourt, está iniciativa pretendía la realización de una reforma política, pero no siguió su camino debido a una concertación con el Gobierno en la que éste asumió la propuesta como iniciativa gubernamental.

La segunda es una propuesta formulada en el año 2008 por parte de la asociación política de jóvenes denominada “*Juntos*”, liderada por Juan Fernando Reyes Kuri, político del Valle. En esta iniciativa se promovió una reforma constitucional con el fin de “Revocar al Congreso” (por una sola vez) que en ese momento se vio comprometido por los vínculos de un alto número de sus integrantes con grupos armados al margen de la ley que los apoyaron para acceder a sus curules, este fenómeno se conoció como “parapolítica”. En este caso los ciudadanos no constituyeron como comité promotor, según comenta Stefany Rincón –presidenta de Asociación Juntos-, debido a las dificultades económicas y a la presión de altos poderes del Gobierno y Congreso a quienes indudablemente no les interesaba el tema.

6.1.4 REFERENDO APROBATORIO ACTUALMENTE EN TRÁMITE⁵¹

El 11 de Julio del 2012 el Senador Camilo Romero Galeano del partido Polo Democrático, junto con su equipo político, inicio un proceso de recolección de firmas con el objetivo de modificar la constitución para crear un mecanismo permanente, no coyuntural, que permita a los ciudadanos “revocar a los y las congresistas”. Esta propuesta pretende extender la figura de la revocatoria que existe para alcaldes y gobernadores en virtud del voto programático y surgió como reacción al escándalo que se suscito luego de escandaloso hundimiento del proyecto de “*Reforma Constitucional a la Justicia*” (2011-2012).

La recolección de firmas ha sido significativa, en dos semanas de recolección de firmas -entre el 10 y 24 de julio- se consiguieron cerca de 100.000 apoyos⁵²; cifra que muestra el fuerte descontento ciudadano con el Congreso.

La principal dificultad que tendrá la iniciativa es que a pesar de superar las etapas de recolección de apoyos, para conformar comité promotor y para convocar la votación, deberá sortear el debate político al interior del propio Congreso. Por supuesto, es de esperarse que la iniciativa se trunque ya que es precisamente al legislativo a quien va dirigida esa medida de control.

51. A julio 25 de 2012, esta propuesta de referendo recoge firmas a fin de constituir comité promotor.

52. Revista Gobierno. Titular: (Revocatoria del Congreso) Ya van 100 mil firmas de apoyo. Julio 24 de 2012 <http://www.revistagobierno.com/portal/index.php/politica/senado/12195-revocatoria-del-congreso-ya-van-100-mil-firmas-de-apoyo>

FOTO N°1. FOTO DE PENDON QUE CONVIDA A LA CIUDADANIA PARA REVOCAR EL CONGRESO MEDIANTE REFERENDO APROBATORIO



Fuente: MOE; 23 de julio de 2012.

6.2 REFERENDO DEROGATORIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La Constitución contempla la posibilidad de derogar una reforma constitucional aprobada por el Congreso, cuando se refiera a los derechos fundamentales, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral⁵³.

Bajo esta modalidad de referendo solo se ha promovido una iniciativa que tuvo como fin derogar una reforma constitucional que se denominó “Reforma a la Justicia”, acto legislativo cuyo trámite de cierre representó una de las situaciones más confusas y

vergonzosas en la historia jurídica y política de Colombia.

En agosto de 2011 el Gobierno radicó ante el Congreso un proyecto de acto legislativo que pretendía reformar la Constitución para “mejorar y fortalecer” el sistema de administración de justicia. En el transcurso del trámite legislativo el proyecto fue objeto de múltiples críticas por parte de órganos jurisdiccionales⁵⁴, academia y sectores sociales, que argumentaron que la reforma no lograba cumplir la finalidad propuesta pero que sí modificaba fuertemente el sistema de frenos y contrapesos entre los poderes públicos, y a su vez beneficiaba a

53. Constitución Política, artículo 377.

54. El tiempo. Titular: Consejo de Estado se aparta de la reforma de la justicia. 9 de mayo de 2012. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11754741>

los congresistas con la creación de un amplio margen de impunidad que los amparaba cuando cometieran ilícitos y a los Magistrados de las altas cortes con la ampliación de su periodo en la judicatura.

Pese a los reproches, el Congreso y Gobierno siguieron adelante con la reforma. Ante esta situación, una coalición de organizaciones y ciudadanos por la justicia⁵⁵ que se opusieron a la reforma declararon que promoverían un referendo derogatorio en caso de que fuera aprobada.

La reforma ya amenazada por un referendo derogatorio, siguió su curso ante el Congreso y en su trámite de conciliación presentó una de las situaciones más vergonzosas en la historia reciente del Congreso colombiano y Gobierno Nacional. Los miembros de la Comisión accidental de conciliación⁵⁶ en una manifiesta desviación de su poder, excedieron sus facultades de conciliación⁵⁷ e introdujeron al texto definitivo disposiciones

que no fueron aprobadas por ninguna de las Cámaras legislativas y que manifiestamente eran benéficas para el legislativo y altos dignatarios con procesos judiciales en curso⁵⁸; hecho reprochable que contó con el beneplácito del Gobierno y fue refrendado por las plenarias de Senado y Cámara, siendo tan solo 26 congresistas⁵⁹ los que se negaron a aprobar la reforma que llegó a ser calificada de “adefesio jurídico y político”.

Una vez probada “la Reforma a la Justicia” por el Congreso, los presidentes de Cámara y Senado, en un acto que se entendió como protocolario (dado que no estaba previsto por la Constitución como obligación) remitieron al Presidente de la República el Acto Legislativo a fin de que lo sancionara y lo enviara a la Imprenta Nacional para ser publicado en el Diario Oficial, requisito necesario para que cobrara vigencia.

Pero lo que sucedió fue algo diferente. Ante el escándalo desatado por la opinión pública

55. COALICIÓN CIUDADANA POR LA JUSTICIA: PLURAL; MISION DE OBSERVACION ELECTORAL -MOE-; VIVA LA CIUDADANÍA; COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS - CCJ; ACCION CIUDADANA; FUNDESCOL; DESDE LAS AULAS; RED DE VEEDURIAS; MARIA TERESA GARCÉS - Constituyente -CORPOPÚBLICA; JESUS PEREZ GONZALEZ RUBIO Constituyente; EDGAR FORERO Investigador; RUBEN OLARTE; CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR -CINEP; CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE COLOMBIA -CTC; OBSERVATORIO NACIONAL PERMANENTE DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA; SISMA MUJER; COMPROMISO BUCARAMANGA; CORPORACION EXCELENCIA POR LA JUSTICIA, entre otros.

56. **SENADORES:** Eduardo Enríquez Maya - Conservador-; Jesús Ignacio García - Liberal-; Luis Fernando Duque - Liberal-; Juan Carlos Restrepo - Cambio Radical-; Martín Morales - Partido de la U- **REPRESENTANTES A LA CÁMARA:** Carlos Edward Osorio - Partido de la U-; Orlando Velandia - Liberal-; Gustavo Hernán Puentes -Conservador-; Alejandro Chacón - Liberal-.

57. Dado que a los conciliadores en el trámite de conciliación les está prohibido crear supuestos normativos que no se encuentren en los textos aprobados por Senado y Cámara, o que no guardaran relación con el sentido de lo que las cámaras habían aprobado.

58. Las irregularidades de la conciliación, entre otros temas, incluyeron dos cambios normativos que permitían que aforados constitucionales, entre ellos, Congresistas, Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, investigados y con juicios por paramilitarismo y actos de corrupción, quedaran libres o próximos a la libertad. Hecho posible al suprimirse la facultad que tenía la Fiscalía General de la Nación de investigar los delitos cometidos por funcionarios aforados tales como Ministros y Directores Administrativos, y al no establecerse una norma transitoria que determinará la etapa procesal y el espacio temporal para la aplicabilidad del nuevo régimen de juzgamiento penal a aforados que establecía la reforma. Véase Vanguardia Liberal. Titular: **Piden libertad para Bernardo Moreno tras entrada en vigencia de Reforma a la Justicia**. 21 de junio de 2012.<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/162052-piden-libertad-para-bernardo-moreno-tras-entrada-en-vigencia-de-reforma-a>

59. **PARTIDO VERDE:** Senador John Sudarsky Rosenbaum, Representante Ángela María Robledo, Senadora Gilma Jiménez, Senador Félix José Valera Ibáñez. **MOVIMIENTO MIRA:** Representante Gloria Stella Díaz, Senador Carlos Alberto Baena, Senador Manuel Virgüez Piraquive, Senadora Alexandra Moreno Piraquive. **POLO DEMOCRÁTICO:** Senador Luis Carlos Avellaneda, Senador Jorge Enrique Robledo, Senador Camilo Romero Galeano, Representante Iván Cepeda Castro, Representante Germán Navas Talero, Representante Wilson Never Arias Castillo, Representante Alba Luz Pinilla, Senador Alexander López Maya, Senador Jorge Eliecer Guevara, Senador Mauricio Ospina. **PARTIDO DE LA U:** Senador Juan Carlos Vélez, Senador Juan Lozano Ramírez, Senador Carlos Ferro Solanilla, Representante Miguel Gómez Martínez. **PARTIDO LIBERAL:** Senador Camilo Sánchez Ortega, Senador Juan Manuel Galán, Representante Javier Tato Álvarez Montenegro. **AFROVIDES:** Yahir Fernando Acuña Cardales.

al conocer el contenido del articulado el Presidente de la República, en un hecho sin precedentes y para muchos sin fundamento jurídico, se abstuvo de enviar el acto legislativo a su promulgación y decidió devolverlo al Congreso acompañado de objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia con el propósito de que fuera archivado⁶⁰. Paralelo a esto las organizaciones sociales iniciaron la recolección de los apoyos necesarios para constituirse como comité promotor del referendo derogatorio de la reforma a la justicia⁶¹.

Las objeciones presidenciales estuvieron cubiertas con un halo de incertidumbre, ya que según la Constitución y varios pronunciamientos de la Corte Constitucional⁶² el Presidente no tenía la potestad de sancionar el acto legislativo y por tanto no podía presentar objeciones al mismo. Además, para muchos, la posibilidad de referendo derogatorio no existía, pues el acto legislativo no había sido promulgado y por ende no estaba vigente.

El desenlace de esta historia fue que, a raíz de las objeciones, en sesiones extraordinarias convocadas por el Gobierno y por unanimidad de ambas cámaras se negó el acto legislativo de “Reforma a la Justicia”. Hundida la reforma, los proponentes del referendo derogatorio cesaron la recolección de firmas para constituirse como comité promotor alcanzando a tener un estimado de 180.000 apoyos. Además, no conformes con la solución política dada por el Gobierno y Legislativo, varios ciudadanos interpusieron demandas de inconstitucionalidad contra el acto legislativo a fin de que la Corte Constitucional diera claridad jurídica acerca de lo sucedido⁶³.

En todo caso la iniciativa ciudadana a pesar de haber quedado a mitad de camino logró dos cosas. Por un lado, la presión política suficiente para incidir directa pero “informalmente” en la posición adoptada por el ejecutivo, y por otro, a revivir un mecanismo de participación ciudadana que había permanecido en un largo letargo desde 1991.

60. Memorial consistente en 68 hojas, en las que el Presidente le hace las siguientes afirmaciones al Congreso: “(...) en el procedimiento de aprobación de algunas de las normas de la reforma se incurrió en seria violación del proceso de reforma constitucional, lo cual implica, en algunos de los casos, exceso evidente en el ejercicio de las competencias de la comisión de conciliación, cuando no una desviación o perturbación ilegítima de la voluntad del Congreso. El Gobierno encuentra con preocupación que en estos casos la voluntad de reforma constitucional del Congreso no parece haber quedado plasmada en el texto definitivo de la reforma y, en consecuencia, las disposiciones que podrían entrar en vigencia no reflejan la voluntad del pueblo, democráticamente representada en la de sus congresistas. De otro lado, la reforma contiene disposiciones que presenta graves defectos de articulación en el ordenamiento jurídico, lo que las convierte en piezas altamente inconvenientes para el funcionamiento del Estado, para la administración pública, especialmente para la administración de justicia, y para la vigencia de derechos y garantías públicas de los asociados. Tal como se explicará más adelante, algunas de las normas aprobadas por el Congreso tienen la capacidad de desestabilizar el andamiaje de la administración de justicia en detrimento de la garantía de derechos como el acceso a la administración de justicia o la afectación de principios como el de responsabilidad de los servidores públicos o transparencia de la función pública. Otras de las normas presentan problemas constitucionales fruto de la vulneración del trámite de reforma. Algunas de las disposiciones fueron adoptadas sin sujeción al principio de consecutividad, que garantiza que todas las normas aprobadas por el Congreso reciban el número de debates y votaciones reglamentarias, lo cual permite concluir que dichas iniciativas no fueron suficientemente discutidas por los congresistas y, por tanto, que sus consecuencias jurídicas no fueron adecuadamente valoradas. Todas estas irregularidades son, no solo jurídicamente desacertadas o inconvenientes, sino incompatibles con el debido funcionamiento de la administración de justicia, así como con el ejercicio transparente de los deberes asignados a los miembros del Congreso. Las mismas irregularidades comprometen seriamente los principios y valores constitucionales que el Presidente de la República está llamado a respetar o a hacer respetar por parte de las demás autoridades públicas. En estas condiciones, dada la gravedad de los hechos que se generarían como consecuencia de la entrada en vigencia de algunos de los artículos de esta reforma, es deber del Presidente de la República colaborar con el Congreso para evitar que su voluntad, instrumentalizada, se cristalice en un acto que no garantiza el cumplimiento de los fines para los cuales dichas instituciones han sido creadas.”

61. Al lado de las organizaciones sociales estuvieron muy de cerca miembros del Congreso que no votaron a favor de la reforma, hecho que generó polémicas que terminaron resueltas con la decisión de que la promoción del referendo solo se haría por parte de las organizaciones sociales.

62. Sentencias: C-222/97, C-543/98, C-208/05, C-178/07

63. El Tiempo. Titular: Corte Constitucional admitió demandas a reforma de la justicia. 27 de Junio de 2012. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11978806.html

Es de aclarar que la promoción del referendo derogatorio constitucional trajo consigo varias dudas de carácter procedimental propias de una herramienta cuyo funcionamiento se desconoce y que debido al desistimiento de la iniciativa no pudieron absolverse. Algunas de ellas fueron:

- ¿Puede emplearse para todas las reformas constitucionales o solo para las que se refieren a las materias previstas en el artículo 377?

Aunque la interpretación mayoritaria señaló que se limita expresamente a las reformas que versen sobre derechos fundamentales, procedimientos de participación popular, y funcionamiento del Congreso, algunos juristas sugirieron que el referendo derogatorio procede sobre todas las modificaciones constitucionales, pero que respecto de estos tres temas específicos el Constituyente da un trato privilegiado, consistente en que los apoyos requeridos para su promoción corresponden al 5% del censo electoral mientras que para los demás caso el porcentaje requerido es de un 10%.

- ¿Puede la Corte Constitucional pronunciarse sobre la validez del proceso de convocatoria del referendo?

En este caso al no exigirse que la iniciativa pase por el trámite al interior del Congreso y por consiguiente al no expedirse una ley a través de la que se convoque el referendo, qué acto controlaría la Corte si tradicionalmente ese cuerpo revisa proyectos de ley, leyes o actos legislativos y no actos administrativos, como los que en este caso se deberían expedir previamente a la votación.

Pese a no existir una ley que materialmente se pueda controlar, la Constitución indica que la Corte en cumplimiento de su función de salvaguardar la supremacía de la Carta debe **decidir con anterioridad al pronunciamiento popular sobre la convocatoria de un referendo, sin que establezca ninguna diferenciación entratándose de la naturaleza del referendo**⁶⁴ (derogatorio o aprobatorio), por consiguiente hacer una distinción donde el constituyente no lo hizo sería incorrecto.

Además resultaría altamente inconveniente que a la ciudadanía se le permita pronunciarse y adoptar una decisión sobre una iniciativa que resulte ser inconstitucional y luego deba ser desatendida; por ejemplo, porque el referendo derogatorio trató temas diferentes a los previstos en el artículo 377 de la Carta, porque la pregunta del referendo estuvo mal redactada, fue tendenciosa o sugestiva, o porque se violaron los toques de financiamiento.

6.3. REFERENDO SOBRE LEYES

En el trabajo de investigación se obtuvo información acerca de un solo referendo que versó sobre leyes y fue de carácter aprobatorio.

En el 2009 el congresista Venus Albeiro Silva (hoy concejal de Bogotá), formuló una propuesta que pretendió anular la reforma laboral aprobada en el 2002 a través de la cual se modificaron los horarios de trabajo que se tenían en cuenta para obtener derecho al pago de horas extras nocturnas⁶⁵ en beneficio de los empleadores⁶⁶.

64. Artículo 241, numeral 2.

65. Artículo 160 del código sustantivo del trabajo, modificado por el artículo 25 de la ley 789 de 2002. Trabajo ordinario y nocturno: 1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p.m.). 2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.). TEXTO ANTERIOR: ARTÍCULO 160. TRABAJO DIURNO Y NOCTURNO. 1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a.m.) y las dieciocho (6 p.m.). 2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p.m.) y las seis (6 a.m.).

66. La reforma obedecía a lo que se denomina como flexibilización laboral, y que “consiste en permitirles a los empresarios desmejorar las condiciones laborales a sus trabajadores, en el entendido que es posible generar más empleo si con el sueldo de un empleado se contrataran dos. De esta forma el Estado supone que las empresas pueden contratar más empleados sin incrementar el valor de su nómina, por lo que sus utilidades e intereses no se verán afectados”. Exposición de motivos a proyecto de ley que deroga artículos 25, 26, 28 y 29 de la ley 789 de 2002. Representante a la Cámara, Consuelo Gonzales de Perdomo.

Antes de la propuesta de referendo, Silva había presentado dos proyectos de ley a fin de modificar el régimen de horas extras, en su primera oportunidad la propuesta no pasó el primer debate. El segundo proyecto, presentado junto con el Congresista Franklin Legro, se hundió en segundo debate por vencimiento de términos.

Ante la falta de voluntad política del Congreso, el Representante Venus Albeiro Silva presentó el 1 de junio de 2009 ante la RNEC su intención de ser vocero de comité promotor del referendo aprobatorio “POR LA DIGNIDAD Y LAS GARANTIAS LABORALES EN COLOMBIA”.

Para constituir comité promotor la RNEC exigió 146.589 firmas y el grupo presentó 300.000⁶⁷ en febrero de 2010. Luego de su revisión únicamente fueron considerados validos 115.634 apoyos quedando un faltante de 39.220 que impidió que la iniciativa continuara su trámite.

De esta propuesta resultó llamativo la época en que las firmas fueron recogidas y radicadas ya que coincidió parcialmente con el periodo de campaña electoral para el Congreso, razón que sugiere que la propuesta de referendo representó una plataforma política y electoral que buscaba posicionar ante el electorado al promotor que aspiraba su reelección como Representante a la Cámara.

6.4 REFERENDOS MUNICIPALES

En el nivel municipal se tiene información sobre 69 referendos, 17 se refieren a referendos aprobatorios o derogatorios de acuerdos municipales y 52 se ocuparon de decidir sobre la creación de municipios, estos últimos serán analizados en un capítulo aparte debido a su especial naturaleza.

6.4.1 Referendos derogatorios y aprobatorios

La información obtenida respecto a estos referendos municipales es parcial dados los pocos registros que sobre ellos tienen las autoridades electorales, sumado al hecho de la falta de claridad en las otras fuentes, especialmente las periodísticas. No obstante las condiciones precarias de los datos, es importante señalar lo que se encontró al respecto.

a) Referendos aprobatorios municipales

Se tiene información de seis referendos aprobatorios municipales. La información es la siguiente:

De las iniciativas presentadas es recurrente el tema de los servicios públicos municipales. Situación que derivó del proceso de privatización que vivieron las empresas de servicios públicos municipales a partir de la ley 142 de 1994, donde se permitió el ingreso de empresas privadas como entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

En lo atinente a las problemáticas propias del trámite de las iniciativas, la información más relevante se encontró en el proceso llevado a cabo en el municipio de Melgar en el año 2009. Fueron cuatro las situaciones que valen la pena resaltar⁶⁸.

- **Desconocimiento por parte de la Registraduría municipal del porcentaje de firmas que era necesario recolectar a fin de convocar referendo.**

La ley 134 de 1994 (artículo 32) exige al comité promotor la necesidad de conseguir un número de apoyos ciudadanos para la

67. El tiempo. Título: Listas 300.000 firmas para referendo laboral. 16 de junio de 2010.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3841252>

68. Es importante señalar que para la época en que se llevó a cabo el referendo aprobatorio de Melgar, paralelamente se tramitó un referendo derogatorio que se vio afectado, en lo pertinente, por los mismos vicios.

**TABLA No 8. INICIATIVAS DE REFERENDO MUNICIPAL
APROBATORIO**

AÑO	DEPT.	MUNICIPIO	TEMA	ESTADO AL QUE LLEGO EL PROCESO
1992	Guajira	Riohacha	Para decidir el tipo de sociedad que prestara el servicio de agua potable	Propuesta
1994	Bolívar	Simití	Para decidir qué proyecto será puesto en práctica para la construcción del acueducto urbano	Realizó
2000	Cauca	Popayán	Para entregar en concesión el acueducto de Popayán y vender el 75 por ciento de las acciones del municipio en la empresa municipal de telecomunicaciones	Llego al Concejo siendo rechazado por los Concejales en primer debate
2004	Tolima	Murillo	Para la compra a 15 años de una maquinaria cuyo crédito asciende a 400 millones	Propuesta
2004	Sucre	Galeras	Para segregar el corregimiento de Puerto Franco del Municipio de San Benito y anexarse al Municipio de Galeras	Prospero
2009	Tolima	Melgar	Para crear el Consejo Municipal de Protección al Consumidor y defensa de los Usuarios de servicios Públicos	No cumplió con apoyos del 10%

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

convocatoria de referendo aprobatorio equivalente al 10% del censo electoral. En el referendo aprobatorio de Melgar la Registraduría municipal exigió el 5%, de un censo de 21.745 personas aptas para votar en el año 2010, es decir 1.088 firmas.

- **Desconocimiento por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil del requisito de procedibilidad para tramitar referendo aprobatorio.**

No se evidenció en los documentos oficiales de la Registraduría consideración alguna

de la necesidad de que la propuesta del referendo aprobatorio haya tenido el trámite previo de iniciativa normativa ante el Concejo municipal, requisito de procedibilidad contemplado por la ley 134 de 1994 (artículo 32).

IMAGEN No. 1. EXIGENCIA DE APOYOS PARA CONVOCAR REFERENDO DEL 5% EN EL MUNICIPIO DE MELGAR CUNDINAMARCA



Fuente: Registraduría Municipal.

• Indebido diligenciamiento de los formularios de recolección de apoyos

Otro aspecto relevante del referendo aprobatorio de Melgar, que ya se había señalado como obstáculo en la eficacia de los referendos Constitucionales, es el diligenciamiento inadecuado de los formularios de apoyos al referendo.

En el 2009 junto con la iniciativa de referendo se allegaron como constancia del respaldo ciudadano 2787 firmas de la cuales fueron anuladas 2658, quedando tan solo un total de 129 apoyos validos, **es decir el 95% de los apoyos presentados fueron anulados**, principalmente por motivos de uniprocendencia (ver imagen N° 2).

Nuevamente se evidenció el desconocimiento que los promotores de los mecanismos de participación tienen sobre las exigencias previstas en la ley para el diligenciamiento de los formularios de recolección de apoyos. Aunque según el vocero del grupo promotor, Fernando López Jaramillo, unas de las razones que llevó a que las firmas se recolectaran en indebida forma, fue directamente imputable a la Registraduría, ya que cuando se recogieron los apoyos para constituir el comité promotor (5 por mil) se incurrió en el error de diligenciar varios formularios por parte de una misma persona, pero en ese momento la Registraduría avaló los apoyos y creó la convicción de que no se violó la ley, pero más adelante, en la segunda etapa,

cuando presentaron las firmas para convocar la votación (10% del censo electoral) la

entidad electoral decidió tacharlas por ser irregulares.

IMAGEN No. 2. FORMULARIOS EN REFERENDO APROBATORIO DE EL MUNICIPIO DE MELGAR CUNDINAMARCA - UNIPROCEDENCIA -

AÑO	NOMBRES Y APELLIDOS
2010	Dora Ruth Rodriguez
2010	Maria Edilma Leon
2010	Eolis Maza Valencia
2010	Blanca Melanie Gomez
2010	Ely H. Perez Sanchez
2010	Ruby Bandera C.
2010	Richard B. Hernandez M.

Fuente: RNEC, Concepto técnico de revisión de apoyos- Referendos Melgar.

• Oposición de la Alcaldía hacia el referendo

Como último aspecto relevante de este proceso, esta la inconformidad que mostró el Alcalde Eduardo Dafud Tautiva (2008-2011) al proceso de referendo, hecho visible a través de un comunicado de prensa firmado por su secretario de Gobierno Néstor Eliecer Prada Daniel, y que fue difundido de manera escrita y sonora⁶⁹ por el municipio. La transcripción del comunicado es el siguiente:

"Melgar, enero 21 de 2010.

Con el animo de alertar a la comunidad sobre la desinformación que están divulgando los promotores de los referendos sobre estacionamiento en vías públicas y creación de segunda liga de consumidores que cursan en la Registraduría del Estado

Civil de Melgar, informamos lo siguiente:

1.- *Que no es cierto que el Alcalde Municipal hay expedido un acto administrativo que imponga cobro alguno por el parqueo en las vías públicas o en las vías de estacionamiento habilitadas para tal fin en el Municipio de Melgar.*

2.- *Que no es cierto que exista fecha proxima o posterior para la aplicación de cobro alguno por el parqueo en las vías públicas o en las bahías de estacionamiento habilitadas para tal fin en el municipio de Melgar.*

3.- *Que cualquier afirmación en tal sentido es mentirosa, las personas que utilicen éstos argumentos engañosos para violentar la voluntad del respaldo ciudadano en al búsqueda de adeptos para sus pretendidos referendos, no actuan de buena fe y mucho menos defienden la transparencia y honestidad que como (sic) palabras sueltas utilizan en sus discursos.*

4.- *Que la Alcaldia Municipal de Melgar*

69. Principalmente en la emisora municipal Tropical ST 101.5

rechaza éste tipo de practicas e invita a la ciudadanía en general, a manifestar su desacuerdo frente a las gestiones deshonestas que se puedan perpetrar para la consecución de firmas frente a los referendos que se promueven en el Municipio.”

argumentando que “dicho comunicado invita a la ciudadanía en general a estar en desacuerdo a las iniciativas de referendo, brindándoles información equivocada, con el fin de entorpecer, perjudicar y desacreditar un proceso constitucional transparente”⁷⁰.

Ante el comportamiento de la administración municipal los promotores en el 2010 interpusieron queja disciplinaria en la Procuraduría Provincial de Girardot contra el Alcalde Municipal y el Secretario de Gobierno,

b. Referendos derogatorios municipales

A nivel municipal se tiene conocimiento de 11 iniciativas de referendo derogatorio. La información es la siguiente:

TABLA No. 9. INICIATIVAS DE REFERENDO MUNICIPAL DEROGATORIO

AÑO	D/PTO	MUNICIPIO	TEMA	ESTADO AL QUE LLEGO EL PROCESO
1996	Valle	Cali	Derogar Acuerdo municipal número 12, de agosto 24 de 1995, en donde se contemplan las obras del Plan Vial para Cali.	NO CUMPLIÓ CON FIRMAS DEL 10% DE CENSO
1996	S/tander	Guavata	Derogar Acuerdo n 001 de 1996 donde se coarta la entrada de campesinos al casco urbano los días martes	NO CUMPLIÓ CON FIRMAS DEL 5 POR MIL
1997	Boyacá	Duitama	Derogar Acuerdo 042 de 1996 donde se liquida las Empresas de obras Sanitarias, Empoduitama, y de Servicios Públicos, Esdu, y se da paso a una nueva empresa, Sera Q.A. Duitama S.A.	NO CUMPLIÓ CON FIRMAS DEL 10% DE CENSO
1997	Caldas	Manizales	Derogar Acuerdo 133 de 1995 que aprobó la venta del 51 por ciento de las acciones de la empresa de teléfonos de esta capital por parte de las Empresas Públicas.	ALCALDE NO QUISO CONVOCAR REFERENDO

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas. Continúa en la siguiente página

70. Procuraduría Provincial de Girardot. Auto 000997 del 30 de julio de 2010.

AÑO	D/PTO	MUNICIPIO	TEMA	ESTADO AL QUE LLEGO EL PROCESO
2000	Atlántico	B/quilla	Derogar el acuerdo 001 que aprobó la prórroga de la concesión a la Sociedad de acueducto, alcantarillado y Aseo (Triple A) por otros 20 años cuando aún falta 13 años para que termine la actual.	NO CUMPLIÓ CON FIRMAS DEL 10% DE CENSO
2000	Valle	Cartago	Para prohibir la venta del 35 por ciento de las acciones que posee el municipio en la Empresa de Teléfonos	RECHAZADO POR LA REGISTRADURIA POR INVIABLE
2002	Tolima	Mariquita	Derogar el Acuerdo Numero 010 de 2000, que autoriza al alcalde para participar en la constitución de una empresa operadora de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, barrido, poda y mantenimiento de las zonas verdes, parques y disposición final de residuos sólidos	SE APROBÓ
2007	N. S/tander	Los Patios	Derogar los Acuerdos N. 004, 005, 006 y 007 del año 2007 por el impacto social que tienen en la comunidad.	TRIBUNAL NO DIO VIABILIDAD
2009	Tolima	Melgar	Derogar el Acuerdo Numero 0003 del 13 de enero de 1999 y todas las modificaciones hechas a la fecha. "Por medio de la cual se establece el sistema de zonas azules, tasa por el derecho de parqueo sobre las vías públicas"	NO CUMPLIÓ CON FIRMAS DEL 10% DE CENSO

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas. Continúa en la siguiente página

AÑO	D/PTO	MUNICIPIO	TEMA	ESTADO AL QUE LLEGO EL PROCESO
2009	Cauca	Popayán	Derogar el acuerdo 020 del 28 de Septiembre de 2009, que autoriza al alcalde para conformar una empresa de servicios públicos domiciliarios	NO CUMPLIÓ CON FIRMAS DEL 10% DE CENSO
2011	Atlántico	B/quilla	Derogar el Decreto 001 de 2011, por medio del cual se dictan medidas para reglamentar la circulación de motocicletas, motocarros, tricimotos y cuatrimotos en el area metropolitana	NO CUMPLIÓ CON FIRMAS DEL 5 POR MIL

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

Al igual que las iniciativas de referendo aprobatorio municipal, en las iniciativas de referendo derogatorio es recurrente tratar el tema de los servicios públicos municipales.

A continuación se exponen los acontecimientos más importantes de aquellas iniciativas en las que se cuenta con mayor cantidad de información. Los referendos de tres municipios, Melgar, Popayán y Mariquita.

b1. Referendo derogatorio de Melgar

Este referendo fue tramitado paralelamente con el referendo aprobatorio que se expuso en el acápite anterior; y semejante a lo ocurrido con aquel, también hubo problemas de a) desconocimiento por parte de la Registraduría municipal del porcentaje de firmas que era necesario recolectar a fin de convocar referendo; b) indebido diligenciamiento de los formularios de recolección de apoyos y c) oposición de la Alcaldía hacia el referendo.

Como ya se expusieron los aspectos señalados, **únicamente queda por reseñar con respecto al literal b), que de 2797**

apoyos entregados a la Registraduría, 2690 fueron anulados, es decir que tan solo 107 apoyos fueron considerados como validos, lo que equivale al 4% de los apoyos presentados.

b2. Referendos derogatorio de Popayán

De esta iniciativa es bastante destacable la reflexión que se genera en torno a las implicaciones de la utilización de la técnica de muestreo⁷¹ dentro del procedimiento de revisión de apoyos presentados por el comité promotor; no solo para el caso referendo sino para todos los mecanismos que deben cumplir con el requisito de la recolección de firmas.

De un censo de 188.150 ciudadanos inscritos en el año 2010 en el censo electoral de Popayán, se requerían 18.815 apoyos a fin de convocar referendo (10%). Los promotores presentaron 23.853 apoyos, de los cuales 1806 fueron anulados en una primera fase por contener registros con datos incompletos e ilegibles, dejando una cifra de 22.047 apoyos. De este residuo la Registraduría tomó para revisión por muestreo 8421 apoyos

⁷¹ Ley 134 de 1994, artículo 23; Resolución 1056 de 2004.

(38% de los apoyos validos), y luego del análisis se anularon 2566 apoyos, 30% de los apoyos seleccionados para muestreo.

Según esta técnica estadística, el promedio de anulación de apoyos fue del 30% y si se aplicara este mismo porcentaje al total de los apoyos validos presentados se hubiese tenido que la cifra real de apoyos validos sería 15.433, es decir 3.382 menos de lo exigido por la norma.

Aunque se podría concluir que para este caso y tal vez para algunos otros, en razón a la población del municipio, del número de apoyos que debían ser revisados y al tiempo con el que se contaba, la técnica de muestreo resultó razonable a fin economizar recursos (económicos y de personal), también podría cuestionarse el grado de compromiso del Estado frente al deber de garantizar la efectividad de una democracia participativa real. Después de todo revisar la totalidad de las firmas, aunque más costoso y engorroso, evitaría sombras de duda sobre el proceso y la legitimidad de la iniciativa.

Respecto a la utilización de la técnica de muestreo y su discutible utilización, es importante traer a colación los hechos acontecidos durante la inscripción de candidaturas para aspirar a la alcaldía de Cali en las elecciones de 2011⁷².

En la legislación colombiana, una de las formas para inscribir candidaturas a cargos de elección popular es mediante el apoyo ciudadano de un grupo significativo de ciudadanos equivalente al 20% del censo electoral de la nación, municipio o ciudad según corresponda (Ley 130 de 1994, art 9). En la ciudad de Cali en el año

2011, dos candidatos se presentaron por firmas, Rodrigo Guerrero y Susana Correa Borrero.

La Registraduría Nacional exigió a los candidatos Guerrero y Borrero, 50.000 apoyos para inscribir la candidatura. Guerrero presentó 115.250 firmas de las cuales se revisaron 75.157 de acuerdo a la técnica de muestreo⁷³, resultando solo 45.287 validas. Borrero entregó 152.147 apoyos, de los cuales se revisaron 73.817 por muestreo, y solo 49.246 resultaron validos⁷⁴. En consecuencia ninguna de las dos candidaturas resultó procedente.

Por la anterior situación la señora Borrero renunció a su candidatura y el candidato Guerrero presentó recurso de reposición ante la Registraduría especial de Cali a solicitando que se revisaran las firmas excluidas en el muestreo.

Entretanto se hicieron públicas algunas denuncias que señalaron que la revisión de firmas estuvo empañada por actos de corrupción. Por ejemplo el Presidente Juan Manuel Santos aseguró que al candidato Guerrero le pidieron 200 millones de pesos para solucionar sus problemas con las firmas⁷⁵, situación que llevó a que el Registrador Nacional ordenara el traslado de 21 funcionarios del Valle del Cauca, así como del Director del Censo Electoral, a causa de ello este último presentó su renuncia irrevocable⁷⁶.

Las denuncias y el recurso de reposición llevaron a que la Registraduría expidiera una resolución con la que se abandonó la utilización de la técnica de muestreo para la revisión de candidaturas (RNEC 7541 de

72. Mediante resolución, RNEC 7541 de 2011, que deroga los artículos 5 y 6 de la resolución RNEC 757 de 2011.

73. Estipulada en la resolución RNEC 757 de 2011, artículos 5 y 6, que retoma el artículo 7 de la resolución 5641 de 1996.

74. El Espectador. Título: **Así se anulan las firmas en la Registraduría**. 22 de agosto de 2011.

<http://www.elespectador.com/noticias/elecciones2011/articulo-293639-asi-se-anulan-firmas-registraduria>

75. El país. Título: **"Lo que rodea las campañas para elecciones en Cali es sospechoso y torcido"**. Santos. 22 de agosto de 2011.

<http://www.elpais.com.co/elpais/cali/registraduria-colombia-volvio-cambiar-director-del-censo-electoral>

76. El país. Título: **Exdirector del Censo Electoral Hollman Ibáñez renunció a la Registraduría Nacional**. 25 de agosto de 2011.

<http://www.elpais.com.co/elpais/cali/registraduria-colombia-volvio-cambiar-director-del-censo-electoral>

2011)⁷⁷, a raíz de lo cual se volvieron a revisar todas las firmas presentadas por Guerrero, ahora dando como resultado la procedencia de su candidatura con 68.780 apoyos validos⁷⁸.

Esto demuestra algunas de las dudas y peligros que se ciernen sobre el proceso de nuestro y sirven de fundamento para que algunos propongan que esa metodología también sea abandonada para la revisión de apoyos en los mecanismos de participación popular, ya que no resultaría legítimo ni igualitario que para las candidaturas por firmas se excluya esta técnica de revisión, mientras que para la promoción de mecanismo de participación se mantenga.

b3. Referendos derogatorio de San Sebastián de Mariquita

A nivel municipal el único referendo derogatorio que ha prosperado es el realizado en Mariquita -Tolima- en el 2002. Según entrevista con el promotor, Jorge Alberto García Rojas, este referendo tuvo las siguientes características:

Surgió de la necesidad de derogar un acuerdo municipal y una resolución que permitieron al Municipio desligarse de su responsabilidad de prestar los servicios públicos de aseo y alcantarillado, delegando tal responsabilidad a una sociedad anónima por acciones denominada “ESPUMA S.A. ESP”. Sociedad en la que el municipio tiene la mayor participación (infraestructura) pero de la cual recibe rendimientos mínimos.

En cuanto al trámite, hubo dificultad para promocionar la iniciativa dados los escasos recursos económicos y la falta de apoyo estatal. La única autoridad que apoyó adecuadamente todo el proceso fue la Registraduría de Mariquita.

La recolección de firmas del 5 por mil empezó el 20 de junio de 2002, el comité promotor se constituyó el 5 de julio de 2002; la convocatoria se certificó el 24 de octubre de 2002 y las elecciones se llevaron a cabo el 15 de diciembre del mismo año. Es decir, el proceso duró aproximadamente 6 meses a partir de la recolección de firmas para la constitución del comité.

Con unos días de anticipación al proceso, la Alcaldesa de la época Blanca Janeth Aldana Henao (2001-2003), puso disposición del Tribunal Contencioso Administrativo el Decreto por medio del cual se citaba a votación al pueblo. Por razón de tiempo el Tribunal se declaró inhibido para pronunciarse en profundidad, puesto que cuando lo hizo ya la votación se había realizado.

La votación de este referendo fue masiva, de 4764 personas que debían participar (cuarta parte del censo electoral), 5599 votantes asistieron. Los resultados de los comicios fueron los siguientes:

77. Luego de 15 años que la Registraduría Nacional la utilizará

78. El país. Título: Registraduría valida candidatura de Rodrigo Guerrero a la Alcaldía de Cali. 30 de agosto de 2011. <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/registraduria-valida-candidatura-rodrigo-guerrero-alcaldia-cali>

TABLA No. 10. VOTACIÓN REFERENDO DEROGATORIO MARIQUITA

OPCIONES	VOTOS EN NUMERO
SI	5444
NO	102
VOTOS EN BLANCO	17
TARJETAS NO MARCADAS	18
VOTOS NULOS	18
TOTAL VOTOS	5599

Fuente: RNEC, E-26 RD Actas parcial del escrutinio de la votación referendo derogatorio Mariquita

Dado que la votación por el SI fue superior a la mitad mas uno de los votos validos, la comunidad de Mariquita tomo la decisión de DEROGAR los acuerdos municipales objeto de referendo, razón por la cual se expidió un acuerdo municipal y una resolución que llevaron a la derogatoria de las normas que permitieron la consolidación de la empresa de Servicios Públicos “ESPUMA S.A. ESP”.

Sin embargo, pese a los actos derogatorios expedidos, **NO SE DIO CUMPLIMIENTO AL MANDATO CIUDADANO**. La empresa de servicios públicos “ESPUMA S.A. ESP” sigue administrando el servicio de alcantarillado y aseo en Mariquita, sin fundamento legal alguno, al parecer, porque en diez años no se ha logrado idear los mecanismos para la finalización y liquidación del esquema que opera actualmente, habida cuenta de las obligaciones que ha adquirido la sociedad.

El incumplimiento de la decisión tomada mediante el referendo, deja entrever la aparente inviabilidad que tenía la realización del mismo. La ley 134 de 1994, (artículos 29 y 35) precisamente prohíbe la realización de referendos referidos a asuntos presupuestales, supuesto que se ajustaría al referendo de Mariquita, dado que la derogatoria de actos administrativos que autorizan la conformación de una sociedad anónima tiene implicaciones de tipo contractual y presupuestal, que de ser desconocidas por las partes contratantes traería como consecuencia futuras demandas y posibles indemnizaciones.

La realización del referendo, con aparentes vicios de ilegalidad, pudo haberse evitado si el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima se hubiera pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad de la convocatoria, ya que habría tenido la oportunidad de identificar su inviabilidad e impedir el proceso de votación. Igualmente resulta cuestionable el proceder de la alcaldía, que no debió convocar a los ciudadanos hasta tanto no contar con el fallo del Tribunal Administrativo.

Por último es importante resaltar un hecho difícil que ocurrió dentro del proceso y que tuvo lugar el 06 de diciembre de 2002, cuando el vocero del comité promotor se vio obligado a raíz de presiones, a cumplir una cita con un presunto jefe de las AUC en el Municipio, alias Steven⁷⁹, quien lo amenazó por el proceso que lideraba y le advirtió que si no lo detenía se encargaría de matarlo. Ante estos hechos se interpusieron las denuncias respectivas y no fueron obstáculo para la promoción de la iniciativa.

79. También identificado con el alias de motosierra o el negro.

IV. EL COMPORTAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS CREADOS POR VÍA DE REFERENDO

Desde 1995 hasta la fecha (julio 2012) se han realizado 52 referendos cuyo objetivo ha sido la creación de una nueva entidad territorial a partir de la segregación de uno o varios municipios previamente existentes en el ordenamiento territorial.

En estos últimos 18 años se han creado aproximadamente 3 municipios por año, siendo 1999 el año en donde se crearon más municipios (12) y 2008 el año con menor cantidad de municipios creados (2).

TABLA N° 1. NÚMERO DE MUNICIPIOS CREADOS DESDE 1995

AÑO DE CREACIÓN	Nº DE MUNICIPIOS
1995	9
1996	10
1997	8
1998	3
1999	12
2000	4
2001	4
2008	2
Total	52

Fuente: elaboración de autor con base en datos de RNEC y prensa.

La creación de municipios mediante referendo está sustentada en el artículo 8 de la ley 136 de 1994 (Régimen Municipal) y más específicamente en el parágrafo 1 el cual establece:

*“...Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida **será sometida a referéndum**¹ en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza”*

Aunque la posibilidad de creación de un municipio vía referendo no ha tenido modificaciones, los requisitos para crearlo si lo han hecho. Las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y, recientemente, la ley 1551 de 2012 (nuevo Régimen Municipal)² han establecido mayores exigencias relacionadas con el número de habitantes y la capacidad fiscal requerida para crear un nuevo municipio.

1. Negrilla fuera del texto original

2. El proyecto de ley fue sancionado y publicado el 6 de julio de 2012, entró en vigencia inmediatamente.

Al principio la ley 136 establecía que el nuevo municipio debía tener como mínimo 7.000 habitantes, 6 años más tarde, la ley 617 de 2000 aumentó este requisito a 14.000 habitantes, y la nueva ley 1551 de 2012 establece el umbral en 25.000 habitantes. Desde que fue promulgada la ley 136 de 1994 hasta hoy (con el nuevo régimen municipal) se ha aumentado en 257% el número mínimo de habitantes con los que debe nacer un municipio.

Algo semejante ha pasado con los requisitos de carácter fiscal. La Ley 136 de 1994 establecía que el nuevo municipio debía garantizar recursos propios equivalentes a 5.000 salarios mínimos mensuales vigentes (SMMLV), la ley 617 de 2000 ya no se refiere a recursos propios sino a Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) estableciendo un mínimo de 5.000 SMMLV, y la nueva ley de Régimen Municipal aumenta el requisito de 5.000 SMMLV a 12.000 SMMLV.

TABLA N° 2. CAMBIO DE REQUISITOS EN LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

REQUISITOS	LEY 136 / 1994	LEY 617 / 2000	LEY 1551 / 2012
Número de Habitantes	7,000	14,000	25,000
Capacidad Fiscal	5,000*	5,000**	12,000**

* Expresados en SMMLV sobre recursos propios. ** Expresados en SMMLV sobre ICLD.

El incremento de los requisitos ha influido de manera directa en el número de municipios creados. Antes de que la ley 617 de 2000 modificara los umbrales se habían creado 39 municipios (80% del total de municipios creados) a partir del 2000 solo se han creado 10 municipios. Es de esperar entonces, que con el nuevo Régimen Municipal el número de municipios creados continúe disminuyendo.

1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

En el 40% de los departamentos del país se han presentado referendos: Bolívar con 13, Magdalena con 9, Chocó con 7, La Guajira con 5 y Córdoba con 3 son los que presentan la mayor cantidad de referendos.

TABLA N° 3. NÚMERO DE REFERENDOS POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	N° DE REFERENDOS	%
BOLÍVAR	13	25%
MAGDALENA	9	17%
CHOCÓ	8	15%
LA GUAJIRA	5	10%
CÓRDOBA	4	8%
CAUCA	3	6%
CUNDINAMARCA	2	4%
CALDAS	2	4%
NARIÑO	2	4%
ANTIOQUIA	1	2%
CAQUETÁ	1	2%
SUCRE	1	2%
TOLIMA	1	2%
Total general	52	

Fuente: elaboración de autor con base en datos de RNEC y prensa.

La efectividad de los referendos ha sido la siguiente: 49 de los 52 referendos realizados han culminado su trámite con la creación de un nuevo municipio³:

TABLA N° 4. MUNICIPIOS CREADOS A PARTIR DE REFERENDO DESDE 1994.

AÑO DE CREACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO CREADO
1997	ANTIOQUIA	LA PINTADA
1995	BOLIVAR	ALTOS DEL ROSARIO
1998	BOLIVAR	ARROYO HONDO
1995	BOLIVAR	CANTAGALLO
1995	BOLIVAR	CICUCO
1995	BOLIVAR	CLEMENCIA
1996	BOLIVAR	EL ARENAL
1996	BOLIVAR	EL PEÑON
1995	BOLIVAR	HATILLA DE LOBA
1995	BOLIVAR	MONTECRISTO
1996	BOLIVAR	REGIDOR
1996	BOLIVAR	SAN CRISTOBAL
1997	BOLIVAR	SAN JACINTO
1995	BOLIVAR	TIQUISIO
1997	C/MARCA	EL ROSAL
1995	C/MARCA	GRANADA
1999	CALDAS	NORCASIA
1998	CALDAS	SAN JOSÉ
1997	CAQUETA	SOLÍTA
1997	CAUCA	PIAMONTE
1999	CAUCA	VILLARICA
1997	CHOCO	ATRATO
2001	CHOCO	EL CARMEN DEL DARIEN
1999	CHOCO	MEDIO BAUDO
2001	CHOCO	MEDIO SANJUAN
2001	CHOCO	RIO IRO
1999	CHOCO	RIO QUITO
1999	CHOCO	UNION PANAMERICANA
1999	CHOCÓ	MEDIO ATRATO

Fuente: elaboración de autor con base en datos de RNEC y prensa.

3. En Hato Nuevo (La Guajira) hubo dos iniciativas, la realizado en 1995 fue declarado nula y prosperó en 1999. En 1996 en Sucre se realizó un referendo para convertir en municipio el corregimiento Puerto Franco pero no fue exitoso. En Villa Rica (Cauca) hubo dos, en 1998 y 1999, este último determinó la creación del municipio. Todos los análisis de aquí en adelante se hacen sobre la base de 49 municipios.

AÑO DE CREACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO CREADO
1997	CORDOBA	COTORRA
1997	CORDOBA	LA APARTADA
2008	CORDOBA	SAN JOSE DE URÉ
2008	CORDOBA	TUCHIN
2000	LA GUAJIRA	ALBANIA
1996	LA GUAJIRA	DÍBULLA
1996	LA GUAJIRA	DISTRACCIÓN
1999	LA GUAJIRA	HATO NUEVO
1999	MAGDALENA	ALGARROBO
1999	MAGDALENA	CONCORDIA
1996	MAGDALENA	EL RETEN
2000	MAGDALENA	NUEVA GRANADA
1996	MAGDALENA	PIJIÑO DEL CARMEN
1999	MAGDALENA	SABANAS DE SAN ANGEL
2000	MAGDALENA	SANTA BARBARA DE PINTO
2000	MAGDALENA	ZAPAYAN
1999	MAGDALENA	ZONA BANANERA
1999	NARIÑO	EL PEÑOL
2001	NARIÑO	NARIÑO
1996	TOLIMA	PALOCABILDO

Fuente: elaboración de autor con base en datos de RNEC y prensa.

Los casos de los departamentos de Bolívar, Magdalena, Chocó y La Guajira son los más llamativos. El departamento de Bolívar cuenta en la actualidad con 46 municipios, 13 de los cuales (32%) se han creado mediante referendo; Magdalena tiene 30 municipios, 9 de los cuales (30%) corresponden a municipios creados vía referendo; Chocó tiene 30 municipios, 8 creados por referendo (27%); y La Guajira que tiene 15 municipios 5 creados por referendo (33%).

Con lo anterior se puede afirmar que si bien el número global de municipios creados a partir de la expedición de la Ley 136 ha sido relativamente pequeño, un análisis territorial más específico permite evidenciar que en algunos departamentos el referendo ha sido la fuente de más del 30% de la totalidad de municipios que los conforman.

Establecido lo anterior a continuación se evalúa la dinámica social, económica, electoral y de violencia que estos 49 municipios han tenido en los últimos 10 años. ¿Por qué se crean municipios? ¿Para qué? ¿Quiénes se benefician electoralmente? ¿Son municipios violentos? ¿Cómo ha sido la gestión fiscal en esos municipios? Son algunas preguntas que se abordan y se intentaran resolver.

El documento analiza la dinámica poblacional de los nuevos municipios, la participación electoral, la gestión fiscal y generación de recursos, la recepción de regalías, las acciones armadas y homicidios y la dinámica electoral en los últimos años.

2. ¿QUÉ PUEDE EXPLICAR LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO?

En la literatura nacional son pocas las menciones que existen sobre la creación de municipios. La visión más recurrente está relacionada con el procedimiento legal y los requisitos necesarios para crear un municipio, en este enfoque ha predominado el carácter fiscalista y restrictivo que desde el Gobierno Nacional se le ha otorgado a este tema⁴. La creación de burocracia, la asignación de recursos, las fronteras fiscales y administrativas y la eficiencia en la gestión han sido los principales problemas que desde el gobierno central se han esgrimido ante la posibilidad de creación de municipios.

Una segunda aproximación se centra en la necesidad de crear municipios debido a la mala organización territorial que tiene Colombia. La necesidad de revisar el ordenamiento territorial ha sido una constante en la doctrina sobre descentralización en Colombia, la mala distribución de competencias, la importancia de las regiones, el rol de cada entidad territorial, las posibles asociaciones entre entidades territoriales, la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, son problemáticas recurrentemente abordadas en diferentes estudios. La creación de municipios se entiende desde esta óptica como un mecanismo que ayuda al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.

Un tercer enfoque (que se aleja de los dos anteriores) aborda la creación de municipios como una estrategia tanto de actores legales como ilegales para crear instituciones extractivas (Acemoglu y Robinson, 2.011). La captura de rentas es tal vez el principal interés que existe para estos actores al momento de crear una nueva entidad territorial.

Una última aproximación explica la creación de municipios desde una perspectiva político-electoral. Una nueva entidad territorial puede ser un botín electoral con gran capacidad de manejo burocrático en el que algunos actores políticos se ven claramente beneficiados. El incremento de la estructura política, dado la creación de un nuevo municipio, es uno de los grandes incentivos que tienen actores políticos para fomentar esta dinámica en los territorios.

Teniendo en cuenta los anteriores enfoques es posible identificar varias de las razones del por qué se crean municipios, entre las que se encuentran:

- Mejorar las capacidades administrativas, fiscales, institucionales y económicas de una entidad territorial.
- Construir una entidad territorial bajo una misma identidad social y cultural.
- Contar con una mejor distribución del territorio.
- Capturar las nuevas rentas municipales por parte de actores legales o ilegales.
- Incrementar la estructura político-electoral.

Adicionalmente y de acuerdo al procedimiento descrito en el marco legal, la creación de municipios tiene 3 etapas diferenciadas por su naturaleza y objetivos:

1. Etapa Técnica: Es necesario contar con los estudios técnicos sobre la conveniencia de la creación de la nueva entidad territorial. La población, la capacidad fiscal, la elaboración de los POTS⁵, la información geográfica, la base económica y productiva, los indicadores sociales y las necesidades institucionales del nuevo municipio son algunas de las variables

4. Revisar la metodología para elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio elaborado por el DNP.

5. El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento técnico-jurídico que busca regular el proceso de ocupación y utilización del territorio en las entidades territoriales.

que determinarán la viabilidad del nuevo municipio.

2. Etapa Política: Es donde los intereses y los incentivos para crear el municipio son visibles, las coaliciones de poder son un factor decisivo en el trámite legal para la creación de la nueva entidad territorial. Este momento puede responder el por qué se quiere crear el municipio.

3. Etapa Participativa: Finalmente la acción colectiva de una población decidirá la creación de la nueva entidad territorial. El referendo puede estar mediado por un trabajo pedagógico que dé cuenta de la necesidad ciudadana de contar con una nueva entidad territorial, no obstante, el ejercicio participativo puede convertirse en un espacio clientelista en donde diferentes actores incidan de diversas maneras sobre las preferencias ciudadanas, siempre con el riesgo latente de que logren sobreponer sus intereses sobre los de la comunidad.

Varios estudios en Argentina (Fernández, 2.009) y México (Lugo, 2.010) han expuesto los diferentes beneficios que trae crear un municipio:

- a. Reduce la burocracia
- b. Mejora la descentralización administrativa y funcional
- c. Aumenta la calidad de los servicios públicos.
- d. Incrementa la participación electoral.
- e. Mejora la capacidad de gestión local
- f. Permite la construcción de identidad social.

Las causas, intereses o beneficios que trae crear un municipio son múltiples y no es posible identificar procesos

unidimensionales que den cuenta del por qué de la creación de un municipio. En este documento, más que intentar responder la pregunta del por qué se crea un municipio, se desea evaluar y describir el comportamiento de los 49 nuevos municipios en materia demográfica, electoral, fiscal y de orden público. El objetivo en las siguientes secciones es exponer la dinámica de estas variables a lo largo de los últimos años y tratar de conocer si los municipios creados han construido una institucionalidad local que permita atender adecuadamente los desafíos en sus territorios.

3. EL COMPORTAMIENTO DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS

3.1 Población

Como se ha descrito anteriormente uno de los criterios necesarios para crear un municipio es acreditar una población mínima, que inicialmente, según la ley 136 de 1994, fue de 7.000 habitantes y luego con el cambio instaurado por la ley 617 de 2000 pasó a ser de 14.000 habitantes. De lo anterior se deduce entonces que existieron dos diferentes umbrales mínimos de población para la creación del municipio que dependieron de la fecha de su convocatoria: antes del 2000 y después del 2000⁶.

Al tomar la población acreditada por el DANE al momento de creación del municipio y teniendo en cuenta los dos diferentes umbrales de población, el primer hallazgo es que de los 49 municipios creados por referendo, el 27% no cumplió el requisito mínimo de habitantes (ver tabla 5).

6. Debe recordarse que con la expedición de la ley 1551, que entró en vigencia en julio de 2012, la población mínima para crear un municipio se fijó en 25.000 habitantes. Sin embargo el presente estudio únicamente tiene en cuenta los referendos de creación de municipios que se realizaron hasta julio de 2012.

TABLA N° 5. MUNICIPIOS CREADOS POR REFERENDO QUE NO HAN CUMPLIDO CON EL REQUISITO POBLACIONAL

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO CREACIÓN	AÑO CREACIÓN	POBLACIÓN AÑO CREACIÓN	RÉGIMEN	POBLACIÓN 2012	AÑOS DE CREADO
1	Bolívar	Cantagallo	1995	1995	5,643	Ley 136	8,765	17
2	Cundinamarca	Granada	1995	1995	4,935	Ley 136	8,115	17
3	Bolívar	El Peñón	1996	1996	6,799	Ley 136	8,914	16
4	Bolívar	San Cristóbal	1996	1996	6,362	Ley 136	6,623	16
5	Choco	Atrato (Yuto)	1997	1997	5,951	Ley 136	9,158	15
6	Cauca	Piamonte	1997	1997	5,920	Ley 136	7,241	15
7	Caldas	Norcasia	1999	1999	6,668	Ley 136	6,530	13
8	Chocó	Rio Quito	1999	1999	6,897	Ley 136	8,633	13
9	Chocó	Carmen del Darién	2001	2001	4,900	Ley 617	5,359	11
10	Chocó	Medio San Juan	2001	2001	11,966	Ley 617	15,238	11
11	Nariño	Nariño	2001	2001	3,859	Ley 617	4,657	11
12	Choco	Rio Iro	2001	2001	7,403	Ley 617	9,191	11
13	Córdoba	San José de Uré	2008	2008	10,032	Ley 617	10,514	4

Fuente: DANE, Cálculos del autor.

Han sido 13 los municipios que cuando se crearon no cumplían con el requisito legal poblacional, de estos, 8 (62%) han sido creados bajo la ley 136 y los restantes 5 (38%) bajo los requisitos de la ley 617. La mayoría de estos municipios se encuentran en el departamento del Chocó (38%) y en el departamento de Bolívar (23%).

Sin embargo, que no se cumpla el requisito de población no es presupuesto para dejar sin efectos jurídicos el acto que crea el municipio, pues tal como lo expresa la ley este requisito no es condición sine qua non para adelantar el trámite de fundación de un municipio.

Pese a lo anterior han persistido las críticas sobre aquellas entidades territoriales con poca población, puesto que contar con municipios con este tipo de características puede conllevar potenciales riesgos de ineficacia en la gestión municipal. En Colombia existen municipios con menos de 2.000 habitantes (ver tabla 6) todos han sido creados mucho antes del año 1994, los creados a partir de referendo tienen una población promedio de 8.380 habitantes. La creación de un municipio no debe basarse en criterios poblaciones sino en las capacidades institucionales que pueda tener como entidad territorial al momento de atender las necesidades de la población.

TABLA N°6. MUNICIPIOS CON MENOR POBLACIÓN EN COLOMBIA

Nº	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	POBLACIÓN PROYECTADA 2012
1	Tairaira	Vaupés	1,000
2	Morichal (ANM)	Guainía	1,041
3	Busbanzá	Boyacá	1,064
4	Jordán	Santander	1,121
5	Sativasur	Boyacá	1,184
6	La Salina	Casanare	1,381
7	Pisba	Boyacá	1,395
8	Panqueba	Boyacá	1,591
9	La Victoria	Boyacá	1,674
10	Tununguá	Boyacá	1,771

Fuente: DANE, Cálculos del autor.

Nº	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	POBLACIÓN PROYECTADA 2012
11	Guacamayas	Boyacá	1,815
12	San Eduardo	Boyacá	1,893
13	Pajarito	Boyacá	1,898
14	Almeida	Boyacá	1,907
15	Chivor	Boyacá	1,915
16	Cepitá	Santander	1,915
17	Sácama	Casanare	1,916
18	California	Santander	1,920
19	Berbeo	Boyacá	1,926
20	Aguada	Santander	1,927

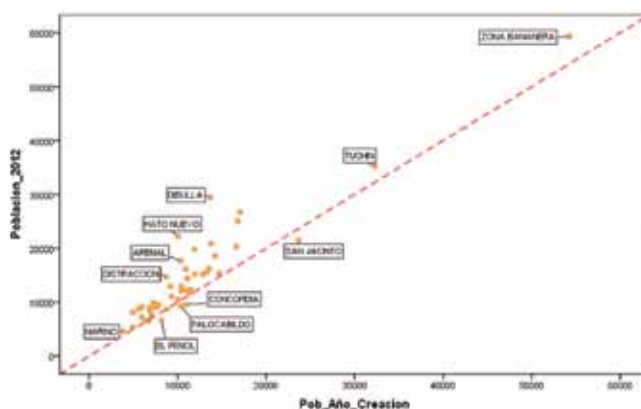
Fuente: DANE, Cálculos del autor.

Un escenario que permite evidenciar los desafíos que puede tener un municipio creado a partir de referendo es el crecimiento en el número de sus habitantes desde el momento de su creación. El crecimiento de la población implica retos en materia de políticas públicas en un municipio, aquellos municipios en los que su población crece rápidamente tendrán que esforzarse mucho más en la prestación de servicios públicos que aquellos en donde su población es estacionaria y constante. La urbanización sin planificación, el acceso de los servicios públicos, los problemas de titularidad de la tierra y el aumento de los problemas de seguridad y delincuencia común

son ejemplos de los principales desafíos que deben afrontar los municipios con altos índices de crecimientos de población.

La gráfica 1 muestra los municipios creados a partir de referendo y su crecimiento de población desde el momento de su creación hasta el año 2012, aquellos que están por encima de la línea roja han aumentado su población y los que están por debajo la han disminuido. Solamente 6 municipios Zapayán (Magdalena), Norcasia (Caldas), San Jacinto (Bolívar), Palocabildo (Tolima), Concordia (Magdalena) y el Peñol (Nariño) han disminuido su población.

GRÁFICA Nº 1. CRECIMIENTO DE POBLACIÓN



Fuente: DANE, Cálculos del autor.

La gráfica 1 arroja resultados dispares que permite crear 4 tipologías de municipios de acuerdo a su crecimiento poblacional desde el momento de su creación hasta el 2012:

- Municipios con crecimiento disfuncional.
- Municipios con crecimiento típico

- Municipios estacionales
- Municipios expulsores de población.

a. Los municipios disfuncionales son aquellos que presentan crecimientos poblacionales mayores al 50% entre los que se encuentran:

TABLA N° 7. MUNICIPIOS CON CRECIMIENTO POBLACIONAL DISFUNCIONAL

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CRECIMIENTO
1	Guajira	Hato Nuevo	121%
2	Guajira	Dibulla	116%
3	Bolívar	Arenal	71%
4	Guajira	Distracción	69%
5	Bolívar	Montecristo	67%
6	Cundinamarca	Granada	64%
7	Chocó	Medio Atrato	57%
8	Bolívar	Cantagallo	55%
9	Chocó	Atrato (Yuto)	54%
10	Bolívar	Tiquisio	51%

Fuente: DANE, Cálculos del autor.

Llama la atención que de los 10 municipios que presentan un crecimiento disfuncional 3 de ellos se encuentran en la Guajira (Hato Nuevo, Dibulla, Distracción) y adicionalmente están entre los cuatro municipios con mayor crecimiento poblacional.

b. Los municipios con crecimiento típico están entre un rango de crecimiento de 50% y 10%. En esta categoría se encuentran 23 municipios (47%):

TABLA N° 8. MUNICIPIOS CON CRECIMIENTO POBLACIONAL TÍPICO

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CRECIMIENTO
1	Albania	Albania	49%
2	El Rosal	El Rosal	48%
3	Altos Del Rosario	Altos Del Rosario	41%
4	Regidor	Regidor	37%
5	El Peñón	El Peñón	31%
6	Nueva Granada	Nueva Granada	30%
7	La Apartada	La Apartada	30%
8	Medio San Juan	Medio San Juan	27%
9	Solita	Solita	27%
10	Rio Quito	Rio Quito	25%
11	Medio Baudó	Medio Baudó	25%
12	Rio Iro	Rio Iro	24%

Fuente: DANE, Cálculos del autor.

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CRECIMIENTO
13	Cauca	Piamonte	22%
14	Bolívar	Arroyohondo	22%
15	Magdalena	El Reten	22%
16	Nariño	Nariño	21%
17	Magdalena	Sabanas De San Ángel	20%
18	Bolívar	Cicuco	19%
19	Chocó	Unión Panamericana	19%
20	Magdalena	Pijiño Del Carmen	18%
21	Cauca	Villarrica	17%
22	Magdalena	Santa Bárbara De Pinto	16%
23	Bolívar	Clemencia	13%

Fuente: DANE, Cálculos del autor.

c. Municipios estacionales tienen crecimientos entre el 1% y el 10% y representan el 18% del total de los municipios creados:

TABLA No. 9. MUNICIPIOS CON CRECIMIENTO POBLACIONAL ESTACIONAL

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CRECIMIENTO
1	Chocó	Carmen Del Darién	9%
2	Magdalena	Zona Bananera	9%
3	Córdoba	Tuchín	9%
4	Caldas	San José	8%
5	Magdalena	Algarrobo	7%
6	Córdoba	San Jose De Uré	5%
7	Córdoba	Cotorra	4%
8	Bolívar	San Cristóbal	4%
9	Bolívar	Hatillo De Loba	4%

Fuente: DANE, Cálculos del autor.

d. Y los municipios expulsores de población son los que han presentado tasas de crecimiento negativo entre el momento de su creación y el año 2012, en esta categoría se ubica el 12% de los municipios creados:

TABLA No. 10. MUNICIPIOS EXPULSORES DE POBLACIÓN

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	
1	Magdalena	Zapayán	-1%
2	Caldas	Norcasia	
3	Bolívar	San Jacinto	-9%
4	Tolima	Palocabildo	
5	Magdalena	Concordia	-13%
6	Nariño	El Peñol	

Fuente: DANE, Cálculos del autor.

Solamente en 6 de los 49 municipios se ha visto una reducción del número de habitantes. Los casos más significativos son los municipios de Concordia (Magdalena) y el Peñol (Nariño) con

reducciones del 13% y 19% respectivamente.

En resumen se tiene que la mayoría de municipios creados antes del año 2000 no

cumplían con los requisitos poblacionales y que una vez modificada la ley 136 por la ley 617, el porcentaje de cumplimiento de los umbrales de población aumentó. Con las 4 categorías propuestas en el análisis se puede ver que existen municipios con crecimientos poblacionales por encima del 100% y otros con tasas negativas por encima del 10%.

3.2 Participación Electoral

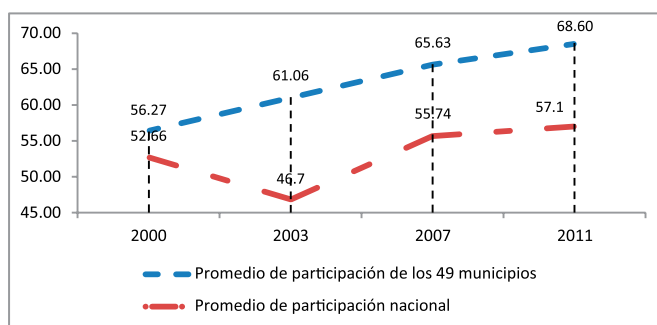
Una de las razones esgrimidas al inicio de este texto que se propone como causa de creación de un municipio, es la necesidad de construir un nuevo territorio con una identidad homogénea que agrupe características sociales, históricas, económicas y culturales relativamente uniformes. La construcción de esta nueva identidad pasa por un proceso deliberativo y participativo que requiere una intervención activa por parte de los ciudadanos, esto permite presuponer que la participación política y electoral en esta nueva entidad territorial puede ser alta.

La movilización social, la organización comunitaria y la participación electoral son ingredientes necesarios para la creación de un nuevo municipio⁷. Este entramado de interacciones supondría un interés mayor de los ciudadanos en la discusión y decisión de los asuntos públicos del nuevo municipio, que se debería reflejar a través de una alta participación electoral y la escogencia de candidatos que sean suficientemente idóneos para gobernar y administrar la nueva entidad territorial.

En esta sección se intenta probar estos supuestos y abordar las siguientes preguntas: ¿los municipios creados por referendo tienen altas tasas de participación electoral? ¿Los nuevos municipios participan más que los municipios ya creados?

Los datos que a continuación se presentan recogen los resultados de participación electoral de los últimos 4 procesos (2011, 2007, 2003, 2000⁸) en las elecciones para alcalde municipal.

GRÁFICA Nº 2. PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LOS ÚLTIMOS 4 PROCESOS ELECTORALES A NIVEL LOCAL



Fuente: RNEC, cálculos del autor.

7. Para abordar mejor el tema de los requisitos y ventajas de la participación se recomienda: Two Concepts of Political Participation de Lawrence Scaff. Así mismo el texto de Beatriz Franco y Javier Flórez de la Universidad del Rosario, es un excelente trabajo que aborda la dinámica de participación electoral en el periodo 1974-2006. Se recomienda también revisar las investigaciones sobre Riesgo Electoral realizadas por la Misión de Observación Electoral donde se evidencia las atipicidades en la participación en los municipios desde el año 2000 hasta el 2011.

8. Varios de los municipios analizados en estas fechas no existían por lo que los promedios de participación electoral se toman desde la elección inmediatamente posterior a la fecha de su creación. Asimismo algunos de los 49 municipios presentaron elecciones atípicas, diferentes a las del calendario electoral previamente establecido, por lo tanto para efectos del análisis, el promedio de participación en la elección atípica se ubica en la fecha de la elección general inmediatamente posterior.

La gráfica 2 presenta resultados que son de por sí bastante reveladores. Los municipios creados vía referendo, desde las elecciones del año 2000 hasta las elecciones en 2011, tienen un promedio de participación electoral de aproximadamente 10 puntos porcentuales por encima del promedio electoral a nivel local. Las elecciones con la mayor diferencia porcentual fueron las de 2003 en donde la participación electoral de los nuevos municipios fue 14 puntos porcentuales mayor al promedio nacional.

La participación de los 49 municipios analizados ha estado muy por encima del comportamiento nacional. **Este fenómeno sustenta la hipótesis de trabajo según la cual el nivel de asociación en el proceso de creación de un municipio permite esperar altos niveles de participación electoral.**

No obstante lo anterior, es necesario confrontar los altos niveles de participación electoral con otras causas que tradicionalmente han sido consideradas como detonantes de ese

comportamiento. Varios estudios han señalado que altos índices de participación electoral están asociados con la presencia de actores ilegales y han descrito que esta presencia, dependiendo del actor ilegal presente en la zona, incide de manera negativa o positiva en la participación⁹.

A parte de la presencia de actores ilegales existen otras variables que pueden incidir en los niveles de participación electoral en un municipio (Norris, 2002) tales como la apatía electoral, la calidad de los candidatos, los niveles de filiación partidista, las condiciones sociales, la confianza en las instituciones, las expectativas ciudadanas y la calidad de los servicios públicos, entre otras. Esto sin duda alguna pone de manifiesto la necesidad de indagar mediante un trabajo de campo detallado, las causas estructurales de la alta participación electoral en estos 49 municipios, dado que la respuesta a este nivel de participación en los nuevos municipios no puede concluirse a partir del análisis de una sola variable.

TABLA N° 11. NUEVOS MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ÚLTIMAS 4 ELECCIONES LOCALES (2000, 2003, 2007, 2011)

MUNICIPIOS CON BAJA PARTICIPACIÓN		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN
Nariño	Nariño	82.62%
Córdoba	Tuchín	79.65%
Nariño	El Peñol	78.54%
Córdoba	Cotorra	74.70%
Córdoba	San José de Uré	73.47%
Cundinamarca	Granada	73.43%
Magdalena	Zapayán	72.00%
Cauca	Villa rica	71.56%
Caldas	San José	68.94%
Chocó	Unión Panamericana	68.86%

Fuente: RNEC, cálculos del autor.

MUNICIPIOS CON BAJA PARTICIPACIÓN		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN
Chocó	Carmen del Darién	56.36%
Bolívar	Altos del rosario	56.01%
Bolívar	Tiquisio	55.49%
La Guajira	Dibulla	55.25%
Bolívar	Hatillo de loba	53.73%
La Guajira	Albania	52.56%
Magdalena	Zona bananera	50.05%
Caqueta	Solita	49.11%
Cauca	Piamonte	46.65%
Bolívar	Montecristo	46.27%

Fuente: RNEC, cálculos del autor.

La participación electoral en las últimas 4 elecciones locales (2000, 2003, 2007, 2011) en los municipios creados por referendo no ha sido homogénea, si bien, el promedio de participación de estos municipios frente al comportamiento nacional es mayor, al interior se reflejan diferencias especiales. El rango de participación va desde 46,27% (Montecristo, Bolívar) hasta 82,62% (Nariño, Nariño). Llama la atención que de los 10 municipios con menor promedio de participación, 7 se encuentran en la costa atlántica; Montecristo, Zona Bananera, Albania, Hatillo de Loba, Dibulla, Tiquisio, Altos del Rosario.

Aunque los 10 municipios con los mayores promedios de participación están dispersos en varias zonas del país, 3 se encuentran en el departamento de Córdoba (Tuchín. Cotorra y San José de Uré), dos en Nariño (Nariño y el Peñol) y los otros 5 en los departamentos de Cauca, Caldas, Chocó y Magdalena.

3.3 La gestión de recursos y el gasto de funcionamiento.

El propósito de este análisis es revisar el comportamiento municipal en materia de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)¹⁰ y el gasto de funcionamiento de cada uno de los municipios (ingresos vs gasto). A partir de 1991 y a medida que avanzaba el nuevo modelo de descentralización se vio la necesidad de regular el gasto de funcionamiento y la financiación del mismo, en este orden de ideas, la ley 617 de 2000 (artículo 6) estableció: “los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría municipal ¹¹	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

10. Son los “ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica”. Concepto 016486. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de apoyo fiscal

11. CATEGORÍA ESPECIAL. Población: Superior o igual 500.001 habitantes. ICLD anuales superiores a 400.000 SMMLV PRIMERA CATEGORÍA. Población: Entre 100.001 y 500.000 habitantes. ICLD anuales superiores a 100.000 y hasta de 400.000 SMMLV. SEGUNDA CATEGORÍA. Población: Entre 50.001 y 100.000 habitantes. ICLD anuales superiores a 50.000 y hasta de 100.000 SMMLV. TERCERA CATEGORÍA. Población: Entre 30.001 y 50.000 habitantes. ICLD anuales superiores a 30.000 y hasta 50.000 SMMLV. CUARTA CATEGORÍA. Población: Entre 20.001 y 30.000 habitantes. ICLD anuales superiores a 25.000 y de hasta 30.000 SMMLV. QUINTA CATEGORÍA. Población: Entre 10.001 y 20.000 habitantes. ICLD anuales superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMMLV. SEXTA CATEGORÍA. Población: Igual o inferior a 10.000. ICLD anuales no superiores a 15.000 SMMLV.

Este indicador si bien permite conocer el cumplimiento en materia de gastos de funcionamiento que han tenido los municipios, también es una buena medida para medir los avances municipales en la sostenibilidad de su gasto corriente a partir de la generación de ingresos propios.

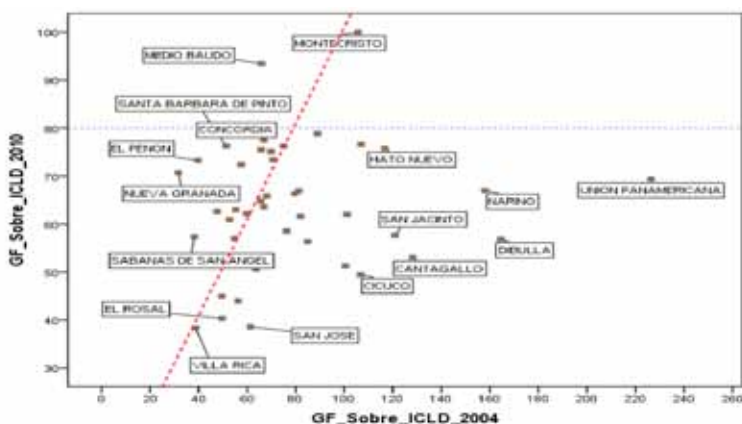
Para poder establecer esta relación se escogió como punto de partida el año 2004¹², para cada municipio se identificó la relación entre ICLD y gastos de funcionamiento con el fin de reflejar la dinámica de este indicador durante el periodo 2004-2010.

La gráfica 3 muestra dos tipos de información. En primer lugar refleja el cumplimiento de los porcentajes

establecidos en la ley 617 y en segundo lugar muestra la mejoría o el empeoramiento del indicador entre los años de 2004 y 2010.

En 2004, 15 municipios excedieron el límite de gastos establecido por la ley (80%): Unión Panamericana (Chocó), Albania (La Guajira), Nariño (Nariño), Cantagallo (Bolívar), San Jacinto (Bolívar), Hato Nuevo (La Guajira), Clemencia (Bolívar), Cicuco (Bolívar), Montecristo (Bolívar), Tiquisio (Bolívar), Regido (Bolívar), Arenal (Bolívar), San Cristóbal (Bolívar), Río Iro (Chocó) y Cotorra (Córdoba). De los 13 municipios creados en el departamento de Bolívar, para el 2004, el 69% no cumplía con los límites establecidos en la ley 617.

GRÁFICA Nº 3. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO COMO PROPORCIÓN DE LOS ICLD 2004-2010



Fuente: DNP, cálculos del autor.

Seis años más tarde, en 2010, el grado cumplimiento de la ley 617 fue mucho mejor. Mientras que para 2004, 15

municipios no cumplían con el indicador, en 2010 solo 4 municipios incumplieron con el límite de gastos establecido en la

ley: Montecristo (Bolívar), Chocó (Medio Baudó), San José de Uré (Córdoba), Piamonte (Cauca). **Llaman la atención dos municipios, en primer lugar, Montecristo (Bolívar) que en los años de estudio existe un incumplimiento de la ley de manera sistemática y, el municipio de San José de Uré, creado en 2008 y dos años después, en el 2010 ya excedía el límite de 80%.**

Frente al comportamiento nacional y más específicamente frente a los municipios de categoría 6, los municipios creados vía referendo presentan una mejoría del indicador por encima de la media nacional. El promedio de la relación entre GF/ICLD de los municipios de categoría 6 en 2004 era de 62,32% (DNP, 2.005) y en 2010 fue de 61.22% (DNP, 2.011). **Esta misma operación, pero hecha solamente en los municipios creados por referendo arroja una mejoría de**

aproximadamente 14 puntos, en 2004 el promedio para estos municipios fue de 77,95% y en 2010 se redujo a 64,23%. Mientras que en estos años, los municipios de categoría 6 redujeron el indicador en apenas 1 punto porcentual, los municipios creados vía referendo lo redujeron en aproximadamente 14 puntos.

Dentro de los municipios de estudio, como se ha venido reiterando, existen situaciones disímiles. En la gráfica 3, aquellos municipios que se encuentran al lado derecho de la línea roja mejoraron el indicador en el periodo 2004-2010, los que se encuentran al lado izquierdo de la línea roja empeoraron la relación entre GF/ICLD. El 60% de los municipios creados vía referendo mejoraron su indicador con respecto al 2004, el 40% aumentó la proporción de ICLD destinados a cubrir gastos de funcionamiento.

TABLA N° 12. MUNICIPIOS QUE MEJORAN Y EMPEORAN EN EL INDICADOR DE GF/ICLD. 2004-2010

LOS 10 MUNICIPIOS QUE PRESENTAN MAYORES CAMBIOS NEGATIVOS EN EL INDICADOR				
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	GF/ICLD 2004	GF/ICLD 2010	CAMBIO PORCENTUAL
Magdalena	Nueva Granada	31.6	70.7	39.1
Bolívar	El Peñón	39.7	73.3	33.5
Chocó	Medio Baudó	66.0	93.4	27.5
Magdalena	Santa Bárbara de Pinto	51.4	76.2	24.8
Cundinamarca	Granada	35.7	59.8	24.1
Magdalena	Sabanas De San Ángel	38.3	57.4	19.1
Caqueta	Solita	47.5	62.6	15.1
Magdalena	Zapayán	57.5	72.4	14.9
La Guajira	Albania	61.1	73.4	12.3
Magdalena	Concordia	66.9	77.5	10.7

Fuente: DNP, cálculos del autor.

LOS 10 MUNICIPIOS QUE TIENEN MAYOR MEJORÍA EN EL INDICADOR				
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	GF/ICLD 2004	GF/ICLD 2010	CAMBIO PORCENTUAL
Chocó	Unión Panamericana	226.3	69.4	-156.9
La Guajira	Dibulla	164.5	56.9	-107.7
Nariño	Nariño	157.9	67.0	-91.0
Bolívar	Cantagallo	128.1	53.1	-75.1
Bolívar	San Jacinto	120.9	57.7	-63.2
Bolívar	Cicuco	106.7	49.5	-57.2
Bolívar	Regidor	100.5	51.3	-49.2
La Guajira	Hato Nuevo	116.6	75.8	-40.9
Bolívar	Tiquisio	101.1	62.0	-39.1
Bolívar	Clemencia	106.9	76.6	-30.3

Fuente: DNP, cálculos del autor.

Los municipios que presentan los más grandes cambios en el indicador son aquellos que en el 2004 excedían por mucho el límite legal, pasaron de tener un indicador por encima del 100% a uno que oscila entre el 50% y el 75%. Los municipios que empeoran su situación en 2010, aunque aumentan la proporción de GF/ICLD, no violan el límite legal, salvo el municipio de Medio Baudó (Chocó) que pasa de 66% en 2004 a 93.4% en 2010.

La mejora entre la relación de los gastos de funcionamiento y los ICLD en los municipios creados vía referendo es notoria. La generación de nuevos ingresos y la estabilización de los gastos de funcionamiento han sido vitales para poder reducir el indicador legal, aunque en el 2010 fueron 4 los municipios que no cumplieron con los lineamientos, el comportamiento general de estas entidades territoriales ha sido positivo. La estabilización del indicador ha sido lenta, la presencia de actores ilegales, la inmadurez en la gestión pública, la incapacidad fiscal y financiera de estos municipios al momento de su creación impidió cumplir con los lineamientos legales, no obstante, la “madurez municipal” en materia institucional y fiscal ha permitido mejorar y garantizar la sostenibilidad de los gastos de funcionamiento a partir de los ICLD.

3.4 La generación de recursos propios.

En el apartado anterior se describió la capacidad que tuvieron los nuevos municipios para garantizar sus gastos de funcionamiento con los ICLD, en éste se intenta dar cuenta de la dinámica que tuvieron generando recursos propios. Una de las mayores dificultades que han tenido los municipios en Colombia es la dependencia de los recursos que el Gobierno nacional les gira mediante el Sistema General de Participaciones (SGP). Los esquemas productivos de los municipios, la baja actividad industrial y comercial, la baja capacidad institucional, la evasión y elusión tributaria y el esquema actual de descentralización han sido las causas que más han incidido en la baja capacidad de generación de recursos propios.

Uno de los principales desafíos al momento de crear un municipio es sin lugar a duda garantizar la sostenibilidad financiera a través de recursos propios, la gestión que en materia fiscal se realice influirá directamente en la autonomía municipal y en la inversión en materia social sobre el territorio. **El recaudo de los impuestos predial¹³ e industria y comercio (ICA)¹⁴** son las principales fuentes de financiación a nivel local de las entidades

territoriales, es por esta razón que se hará una descripción del recaudo de estos dos impuestos durante 10 años (2000-2010) en los municipios creados por referendo¹⁵.

a. Impuesto Predial¹⁶

La tasa de crecimiento anual en el recaudo del impuesto predial en los últimos años en los municipios creados por referendo ha sido 10.4%. De los 47 municipios con información, el 81% ha tenido tasas de crecimiento anuales positivas, **9 municipios han presentado tasas negativas: San Cristóbal (Bolívar), Nueva Granada (Magdalena), Concordia (Magdalena), Zapayán (Magdalena), Arena (Bolívar), El Peñol (Nariño), Montecristo (Bolívar), Tuchín (Córdoba) y Río Iro (Chocó).** La mayoría de los municipios donde no crece el recaudo de predial (66%) se encuentran en los

departamentos de Magdalena y de Bolívar.

Dentro del 81% de municipios que presentan tasas de crecimiento positivas (38 municipios) hay un grupo de municipios que tienen crecimientos muy elevados durante el periodo 2000-2010, debido principalmente, al recaudo mínimo que reportaron en el año 2000. Son 16 los municipios que tienen tasas de crecimiento disfuncionales por encima del 100%, los casos más atípicos son los de los municipios de Medio Baudó (Chocó) y Hato Nuevo (La Guajira) que pasaron de recaudar en impuesto Predial 0 pesos y 100 millones respectivamente, a 860 millones y 210 millones respectivamente. De los 38 municipios, 19 tienen tasas **que oscilan entre el 1% y el 89% y 3 municipios, Algarrobo (Magdalena), La Apartada (Córdoba) y Sabanas de San Ángel el recaudo del impuesto predial permanece estático.**

Tabla 13. Tasa de crecimiento del impuesto predial 2000-2010

MUNICIPIOS CON TASA DE CRECIMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL POR ENCIMA DEL 100%	
MUNICIPIOS	TASA CRECIMIENTO PREDIAL 10 AÑOS
MEDIO BAUDÓ (CHOCÓ)	209.129
HATONUEVO (GUAJIRA)	132.693
PIAMONTE (CAUCA)	9.330
ATRATO (CHOCÓ)	9.020
UNIÓN PANAMERICANA (CHOCÓ)	6.640
CANTAGALLO (BOLÍVAR)	2.970
ARROYOHONDO (BOLÍVAR)	2.647
ALTOS DEL ROSARIO (BOLÍVAR)	2.450
NARIÑO (NARIÑO)	2.387
EL PEÑÓN (BOLÍVAR)	1.573
RÍO QUITO (CHOCÓ)	1.395
TIQUISIO (BOLÍVAR)	1.254
SAN JACINTO (BOLÍVAR)	1.238
CLEMENCIA (BOLÍVAR)	1.168
REGIDOR (BOLÍVAR)	1.133
MEDIO SAN JUAN (CHOCÓ)	1.099

Fuente: DNP, cálculos del autor.

13. Gravamen directo sobre los bienes inmuebles ubicados dentro de los municipios.

14. Gravamen que recae sobre las actividades comerciales, industriales y de servicios que se desarrollen en los municipios.

15. Para tal fin se tomó el recaudo de estos dos impuestos de las ejecuciones presupuestales municipales publicadas por el DNP y todos los valores allí presentados se trabajaron a precios corrientes del año 2010.

16. Existe información únicamente para 47 de los 49 municipios

MUNICIPIOS CON TASA DE CRECIMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL ENTRE 0% Y 90%	
MUNICIPIOS	TASA CRECIMIENTO PREDIAL 10 AÑOS
CICUCO (BOLÍVAR)	0.896
SOLITA (CAQUETA)	0.639
CARMEN DEL DARIEN (CHOCÓ)	0.448
DISTRACCIÓN (GUAJIRA)	0.408
ZONA BANANERA (MAGDALENA)	0.350
NORCASIA (CALDAS)	0.311
HATILLO DE LOBA (BOLÍVAR)	0.311
EL RETÉN (MAGDALENA)	0.311
PIJIÑO DEL CARMEN (MAGDALENA)	0.307
ALBANIA (GUAJIRA)	0.296
SANTA BÁRBARA DE PINTO (MAGDALENA)	0.253
DIBULLA (GUAJIRA)	0.230
MEDIO ATRATO (CHOCÓ)	0.224
GRANADA (CUNDINAMARCA)	0.210
PALOCABILDO (TOLIMA)	0.178
SAN JOSE DE URÉ(CORDOBA)	0.174
COTORRA (CORDOBA)	0.159
EL ROSAL (CUNDINAMARCA)	0.158
VILLA RICA (CAUCA)	0.148
ALGARROBO (MAGDALENA)	0.039
LA APARTADA (CORDOBA)	0.015
SABANAS DE SAN ANGEL (MAGDALENA)	0.000

Fuente: DNP, cálculos del autor.

MUNICIPIOS CON TASA DE CRECIMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL ENTRE 0% Y 90%	
MUNICIPIOS	TASA CRECIMIENTO PREDIAL 10 AÑOS
SAN CRISTÓBAL (BOLÍVAR)	0.004
NUEVA GRANADA (MAGDALENA)	0.011
CONCORDIA (MAGDALENA)	0.016
ZAPAYÁN (MAGDALENA)	0.029
ARENAL (BOLÍVAR)	0.043
EL PEÑOL (NARIÑO)	0.048
MONTECRISTO (BOLÍVAR)	0.216
TUCHÍN (CORDOBA)	0.351
RÍO IRO (CHOCÓ)	0.930

Fuente: DNP, cálculos del autor.

b. Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

La tasa de crecimiento anual en el recaudo del ICA en el periodo de 2000-2010 fue de 12,2%. El 86% de los municipios creados presentan tasas de crecimiento positivo, tan solo 3 municipios tuvieron tasas negativas: Montecristo (Bolívar), Río Quito (Chocó) y Tuchín (Córdoba). Al igual que lo evidenciado con el impuesto Predial, hay municipios con crecimientos muy grandes en el recaudo del ICA debido a su mínimo recaudo en el año 2000. 20 municipios tuvieron tasas de crecimiento anuales por encima del 100%,

19 municipios tasas entre el 1% y el 99% y 4 municipios presentaron un crecimiento prácticamente estacional.

TABLA 14. TASA DE CRECIMIENTO DEL ICA 2000-2010

MUNICIPIOS CON TASA DE CRECIMIENTO DEL RECAUDO DEL ICA POR ENCIMA DEL 100%	
MUNICIPIOS	TASA CRECIMIENTO PREDIAL 10 AÑOS
ATRATO (CHOCÓ)	140.968
NARIÑO (NARIÑO)	17.869
EL PEÑÓN (BOLÍVAR)	5.632
ARROYOHONDO (BOLÍVAR)	5.621
HATILLO DE LOBA (BOLÍVAR)	5.009
TIQUISIO (BOLÍVAR)	3.296
MEDIO BAUDÓ (CHOCÓ)	3.268
PIAMONTE (CAUCA)	2.770
COTORRA (CORDOBA)	2.725
PIJIÑO DEL CARMEN (MAGDALENA)	1.841
ZAPAYÁN (MAGDALENA)	1.840
RÍO IRO (CHOCÓ)	1.737
EL PEÑOL (NARIÑO)	1.737
ALGARROBO (MAGDALENA)	1.686
SAN JACINTO (BOLÍVAR)	1.597
UNIÓN PANAMERICANA (CHOCÓ)	1.228
ZONA BANANERA (MAGDALENA)	1.211
REGIDOR (BOLÍVAR)	1.195
MEDIO SAN JUAN (CHOCÓ)	1.180
SANTA BÁRBARA DE PINTO (MAGDALENA)	1.024

Fuente: DNP, cálculos del autor.

MUNICIPIOS CON TASA DE CRECIMIENTO DEL RECAUDO DEL ICA ENTRE 1% Y 99%	
MUNICIPIOS	TASA CRECIMIENTO PREDIAL 10 AÑOS
SAN JOSE DE URÉ(CORDOBA)	0.986
CARMEN DEL DARIEN (CHOCÓ)	0.966
EL RETÉN (MAGDALENA)	0.609
CICUCO (BOLÍVAR)	0.596
CANTAGALLO (BOLÍVAR)	0.538
DISTRACCIÓN (GUAJIRA)	0.457
EL ROSAL (CUNDINAMARCA)	0.392
ALTOS DEL ROSARIO (BOLÍVAR)	0.377
NORCASIA (CALDAS)	0.365
CLEMENCIA (BOLÍVAR)	0.356
DIBULLA (GUAJIRA)	0.299
VILLA RICA (CAUCA)	0.290
HATONUEVO (GUAJIRA)	0.279
GRANADA (CUNDINAMARCA)	0.278
PALOCABILDO (TOLIMA)	0.274
CONCORDIA (MAGDALENA)	0.236
ALBANIA (GUAJIRA)	0.233
NUEVA GRANADA (MAGDALENA)	0.157
SOLITA (CAQUETA)	0.152
LA APARTADA (CORDOBA)	0.057
SABANAS DE SAN ANGEL (MAGDALENA)	0.049
SAN CRISTÓBAL (BOLÍVAR)	0.044
ARENAL (BOLÍVAR)	0.039

Fuente: DNP, cálculos del autor.

MUNICIPIOS CON TASA DE CRECIMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL ENTRE 0% Y 90%	
MUNICIPIOS	TASA CRECIMIENTO PREDIAL 10 AÑOS
MONTECRISTO (BOLÍVAR)	0.008
RÍO QUITO (CHOCÓ)	0.039
TUCHÍN (CORDOBA)	0.755

Fuente: DNP, cálculos del autor.

c. El recaudo del impuesto predial vs el de ICA

La primera diferencia que existe en el recaudo de estos dos impuestos en los municipios creados es que el **promedio anual de crecimiento del ICA es mayor al crecimiento promedio del impuesto Predial**. La gestión tributaria ha sido mayor

en la actividad comercial e industrial que frente a la titularidad de la tierra.

Adicionalmente existen **municipios que en el recaudo de estos dos impuestos han presentado tasas de crecimiento**

muy pequeñas o en su defecto negativas: Tuchín (Córdoba), Montecristo (Bolívar), La Apartada (Córdoba), Sabanas de San Ángel (Magdalena), Concordia (Magdalena), San Cristóbal (Bolívar), Nueva Granada (Magdalena). La capacidad que han tenido estas entidades territoriales para generar recursos públicos ha sido casi nula, desde el momento de su creación han dependido exclusivamente de las transferencias del Gobierno Nacional. Las características estructurales del territorio, como la geografía y la baja cobertura vial, pueden explicar el bajo recaudo, no obstante, analizando detenidamente los municipios antes mencionados es posible esgrimir que la fuerte presencia paramilitar¹⁷ que tuvieron en el periodo de estudio, junto con una deficiente capacidad institucional han sido los principales obstáculos que han impedido tener una gestión fiscal creciente a lo largo de los años.

Si se tienen en cuenta las variables mencionadas en los capítulos anteriores se pueden identificar municipios que han presentado indicadores negativos en la mayoría de las variables. **Montecristo (Bolívar), Sabanas de San Ángel (Magdalena), Concordia (Magdalena), Nueva Granada (Magdalena)** son entidades territoriales que se han caracterizado por tener bajos niveles de participación electoral, un indicador de GF/ICLD muy alto y un desempeño muy deficiente en la gestión de recursos públicos. Los 3 municipios del Magdalena, hicieron parte en su momento, de la zona que tuvo un claro dominio paramilitar por parte de Jorge 40. Una de las consecuencias de esta presencia, como lo constata este estudio, puede ser la deficiencia que han mostrado los indicadores financieros y fiscales de esos municipios en los últimos años. Estudios de campo podrían

arrojar conclusiones más precisas sobre la influencia de la presencia de actores ilegales con el desempeño fiscal de estas entidades territoriales.

Al igual que existen municipios con una gestión fiscal nula, existen **municipios en donde el crecimiento anual del impuesto predial y del ICA ha sido importante: Nariño (Nariño), Piamonte (Cauca), El Peñón (Bolívar), Arroyohondo (Bolívar), Tiquisio (Bolívar), San Jacinto (Bolívar) y Unión Panamericana (Chocó)**, son ejemplo de ello.

3.5 Municipios receptores de Regalías¹⁸

Una de las principales razones que se esgrimió al principio de este texto como posible causa de creación de municipios fue la captura de las nuevas rentas que iba a recibir el municipio una vez creado y, dentro de estas, una de las que tiene mayores incentivos a capturar es la proveniente de los recursos de regalías. La creación de municipios puede obedecer a una lógica económica, en donde el nuevo municipio es creado para que este reciba regalías y actores políticos e ilegales puedan disponer de este flujo económico de una manera irregular.

45 de los 47 municipios creados a partir de referendo, en el periodo 2000 a 2010, recibieron recursos provenientes de regalías que ascendieron a 727.623 millones de pesos. No obstante, no todos los municipios han sido receptores constantes de regalías. Municipios como Hatillo de Loba (Bolívar), Zapayán (Magdalena), Medio Atrato (Chocó) han recibido regalías durante solamente dos años en el periodo estudiado. Sumado a la regularidad en la recepción de las regalías otra característica que tienen estos municipios es la disparidad en los montos

17. Véase: Mapa y factores de riesgo electoral, elecciones de autoridades locales Colombia 2011 –MOE-

18. La información aquí expuesta se encuentra en pesos corrientes de 2.010 y está basada en la información consignada en las ejecuciones presupuestales publicadas por el DNP en el periodo 2.000-2.010. **Existe información solamente para 47 municipios.**

recibidos. Existen municipios que en los diez años han recibido 16 millones de pesos, Granada (Cundinamarca) y municipios que han recibido, en el mismo periodo, 260.392 millones de pesos, Albania (Guajira).

Cuatro municipios han concentrado el 80% de los recursos girados por concepto de regalías: Albania (La Guajira), Hato Nuevo (La Guajira), Cantagallo (Bolívar) y la Apartada (Córdoba), 41 municipios se han quedado con el 20% restante.

TABLA N° 15. MONTO GIRADO POR CONCEPTO DE REGALÍAS EN EL PERIODO 2000-2010

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VALOR GIRADO	%
Guajira	Albania	260,392	36%
Guajira	Hatonuevo	161,996	22%
Bolívar	Cantagallo	111,251	15%
Córdoba	La Apartada	48,826	7%
Cauca	Piamonte	22,035	3%
Córdoba	Cotorra	21,316	3%
Guajira	Dibulla	20,551	3%
Chocó	Medio Baudó	11,411	2%
Chocó	Unión Panamericana	9,131	1%
Córdoba	Tuchín	7,040	1%
Otros		53,673	7%
TOTAL		727,622	

Fuente: DNP, cálculos del autor.

Hay dos factores adicionales que vale la pena analizar. Algunos municipios han empezado a recibir recursos de regalías que en años anteriores no recibían y otras entidades territoriales han tenido un crecimiento muy pronunciado de estos recursos en los últimos años. Municipios como Distracción (La Guajira) y Clemencia (Bolívar) en 2010 recibieron recursos importantes de regalías situación que no pasaba desde las vigencias de 2004 y 2007 respectivamente. Adicional a lo anterior, en los municipios de Nueva Granada (Magdalena), San José de Uré (Córdoba), Cicuco (Bolívar), Río Iro (Chocó) y Medio Baudó (Chocó) los recursos girados en la vigencia 2010 superan por mucho los recursos girados en las vigencias anteriores. **El boom minero evidenciado en las regalías que reciben estos municipios pone de manifiesto el riesgo que existe en el manejo de estos recursos, la baja calidad de las instituciones, la poca capacidad**

fiscal y financiera, la dependencia económica y la poca autonomía son algunos de las características que estos territorios tienen al momento de administrar y ejecutar los recursos provenientes de regalías.

Hay otro grupo de municipios que tienen en común haber recibido regalías en la primera parte del periodo de 2000-2010 y en la segunda parte no haber recibido ningún recurso, en este grupo sobresalen los municipios de: El Retén (Magdalena) entre los años 2001 y 2003 recibió 4.464 millones de pesos, en los años subsiguientes dejó de recibir recursos; Villarrica (Cauca) entre los años 2001 y 2003 recibió 1.734 millones de pesos; San Jacinto (Bolívar) recibió recursos en una sola vigencia (2.002) por valor de 2557 millones de pesos y Montecristo (Bolívar) en 2008 recibió 1.704 millones de pesos.

3.6 Los Factores de Violencia

En esta sección se analizan dos variables para conocer la dinámica de violencia de los municipios estudiados: los homicidios y las acciones armadas de los grupos ilegales y los combates por iniciativa de la fuerza pública¹⁹.

a. Homicidios

Entre los años 2000 y 2010 en los municipios creados por referendo el número de homicidios fue de 1.689, los municipios de

Zona Bananera (Magdalena), Dibulla (La Guajira) y San Jacinto (Bolívar) presentaron el mayor número de homicidios con 284, 151 y 121 respectivamente. Es de anotar que de acuerdo a los datos de la Vicepresidencia en 6 municipios no se registraron homicidios: Medio Atrato (Chocó), Medio San Juan (Chocó), Río Iro (Chocó), Río Quito (Chocó), Unión Panamericana (Chocó) y Zapayán (Chocó). El promedio de homicidios (en este periodo para todos los municipios del estudio) fue 34 lo que da un aproximado de 3,4 homicidios por año.

TABLA N° 16. MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE HOMICIDIOS EN EL PERIODO 2000-2010

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TOTAL
Magdalena	Zona Bananera	284
La Guajira	Dibulla	151
Bolívar	San Jacinto	121
Antioquia	La Pintada	83
Córdoba	La Apartada	83
Caquetá	Solita	74
Caldas	San José	67
Tolima	Palocabildo	67
La Guajira	Hatonuevo	63
Cauca	Villa Rica	55
Bolívar	Cantagallo	51

Fuente: Vicepresidencia de la República, tabla elaborada por autor.

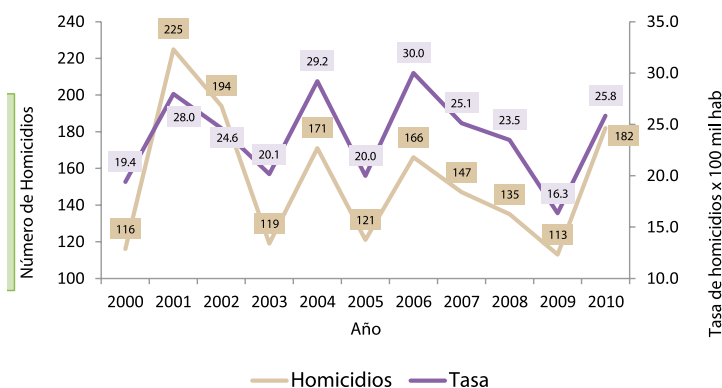
Los municipios con mayor número de homicidios se encuentran situados en 10 departamentos. La Guajira, con Dibulla y Hato Nuevo, es el único departamento que tiene más de un municipio creado con un alto número de homicidios.

oscilan entre 7 puntos en el 2006, cuando la tasa de homicidios a nivel nacional fue de 37,4 y la de los municipios en estudio ascendió a 30; y 43 puntos en el año 2.000 cuando la tasa a nivel nacional fue de 62,7 y la de los nuevos municipios de 19,4.

Las gráficas 4 y 5 reflejan el comportamiento histórico del número y tasa de homicidios en los municipios creados y el comportamiento nacional. De acuerdo a esto, los municipios creados vía referendo tienen tasas de homicidio mucho menores que las evidenciadas a nivel nacional. Las diferencias

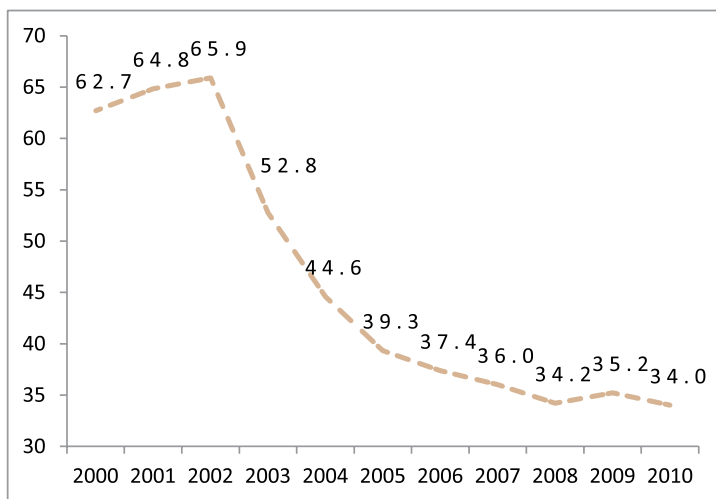
19. La información proviene de las bases de datos de la bitácora de la Vicepresidencia de la República en el periodo 2000 - 2010.

GRÁFICA Nº 4. NÚMERO DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES 2.000-2.010



Fuente: Vicepresidencia de la República, tabla elaborada por autor.

GRÁFICA Nº 5. TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES 2000-2010 A NIVEL NACIONAL



Fuente: Vicepresidencia de la República, tabla elaborada por autor.

La tasa de homicidios en los municipios creados por referendo en los diez años de estudio tuvo un promedio de 23.83 homicidios por cada 100 mil habitantes, el punto más alto fueron los años de 2.004 y 2.006 con tasas cercanas a 30 y los años con

las tasas más bajas fueron el 2000 y el 2009. Hay una diferencia entre el comportamiento de la tasa de homicidios a nivel nacional y la de los nuevos municipios, mientras que la primera ha tenido una tendencia a la baja desde el año 2002, la segunda ha tenido un

comportamiento desigual, entre los años 2001-2003 y 2006-2009 hay tendencia a la baja en la tasa de homicidios, no obstante los

años 2001, 2004, 2006 y 2010 se presentan incrementos importantes en la tasa de homicidios.

TABLA N° 17. MUNICIPIOS CREADOS CON MAYOR TASA DE HOMICIDIOS EN EL PERIODO 2000-2010

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PROMEDIO TASA DE HOMICIDIOS
Caldas	San José	81.58
Antioquia	La Pintada	77.23
Caquetá	Solita	72.20
La Guajira	Hatonuevo	66.74
Tolima	Palocabildo	64.20
La Guajira	Dibulla	61.28
Bolívar	Cantagallo	57.47
Cauca	Piamonte	56.33
Córdoba	La Apartada	54.64
Magdalena	Zona Bananera	46.02

Fuente: Vicepresidencia de la República, tabla elaborada por autor.

b. Acciones armadas²⁰

La bitácora de la Vicepresidencia clasifica en 4 las acciones de los grupos ilegales: ataques contra las instalaciones de la fuerza pública, emboscadas, hostigamientos y otros eventos de terrorismo. Para efectos de este estudio se incluyó otra variable que da cuenta de la dinámica ilegal dentro de los municipios: Combates por iniciativa de la fuerza pública.

Durante los años 2000 y 2010 se presentaron 411 acciones armadas en el 73% de los municipios creados por referendo. El municipio que el mayor número de acciones es Dibulla (La Guajira) con 73, seguido de Zona Bananera (Magdalena) con 62 y San Jacinto (Bolívar) con 43.

TABLA 18. NÚMERO DE ACCIONES ARMADAS EN EL PERIODO 2000 – 2010

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NÚMERO DE ACCIONES	%
1	La Guajira	Dibulla	73	17.8%
2	Magdalena	Zona Bananera	62	15.1%
3	Bolívar	San Jacinto	43	10.5%
4	Bolívar	Cantagallo	37	9.0%
5	Caquetá	Solita	34	8.3%
6	Bolívar	Montecristo	33	8.0%
7	Cauca	Piamonte	25	6.1%
8	Chocó	Medio Atrato	11	2.7%
9	Bolívar	Clemencia	10	2.4%
10	Bolívar	Tiquisio	9	2.2%

Fuente: Vicepresidencia de la República, tabla elaborada por autor. (continúa en la siguiente página)

20. Al igual que en el caso de homicidios, esta variable tiene un periodo de estudio de diez años, 2000-2010.

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NÚMERO DE ACCIONES	%
11	La Guajira	Distracción	7	7
12	Chocó	Unión Panamericana	7	7
13	Bolívar	Altos del Rosario	6	6
14	Bolívar	Arenal	6	6
15	La Guajira	Hatonuevo	5	5
16	Chocó	Medio Baudó	5	5
17	La Guajira	Albania	4	4
18	Chocó	Carmen del Darién	3	3
19	Chocó	Medio San Juan	3	3
20	Tolima	Palocabildo	3	3
21	Chocó	Río Iro	3	3
22	Chocó	Río Quito	3	3
23	Cauca	Villa Rica	3	3
24	Nariño	El Peñol	2	2
25	Magdalena	El Retén	2	2
26	Cundinamarca	Granada	2	2
27	Córdoba	La Apartada	2	2
28	Nariño	Nariño	2	2
29	Magdalena	Sabanas de San Ángel	2	2
30	Chocó	Atrato	1	1
31	Magdalena	Nueva Granada	1	1
32	Magdalena	Pijiño del Carmen	1	1
33	Bolívar	San Cristóbal	1	1
Total General			411	

Fuente: Vicepresidencia de la República, calculos del autor.

La acción más recurrente fueron los combates por iniciativa de la fuerza pública que abarcaron el 73% del total de las acciones, le siguen otros eventos de terrorismo con 16% y los hostigamientos con 7%

TABLA Nº 19. NÚMERO DE ACCIONES ARMADAS EN EL PERIODO 2000 – 2010 DISCRIMINADAS POR TIPO DE ACCIÓN

TIPO DE ACCIÓN	NÚMERO	%
Combates por iniciativa fuerza publica	300	73%
Otros Eventos de Terrorismo	65	16%
Hostigamiento	29	7%
Emboscada	11	3%
Ataques contra instalaciones de la Fuerza Pública	6	1%
TOTAL	411	

Fuente: Vicepresidencia de la República, calculos del autor.

3.7 La dinámica electoral

Esta sección quiere dar cuenta, en primer lugar, de la distribución partidista a nivel de alcaldía que han tenido los nuevos municipios en las dos últimas elecciones locales (2007 y

2011). El partido Liberal ha sido el que ha dominado a nivel de alcaldía los municipios creados por referendo, en 2007 ganó en el 26% de los municipios y en el 2001 en el 31%; seguido por el Partido de la U que aumenta el porcentaje de alcaldías ganadas de 2007 a

2011 en 8 puntos porcentuales; y en tercer lugar el Partido Conservador que mantiene el dominio en el 15% de los municipios. Estos 3 partidos ganan en 2011 en el 70% de los municipios y en el 2007 en el 60%

TABLA N° 20. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ALCALDÍAS POR PARTIDO POLÍTICO. ELECCIONES 2007 Y 2011

PARTIDO	2011	2007
Partido Liberal Colombiano	31%	26%
Partido Social de Unidad Nacional	25%	17%
Partido Conservador Colombiano	15%	15%
Partido Cambio Radical	13%	9%
Partido De Integración Nacional	6%	0%
Partido Verde	4%	0%
Coalición	2%	0%
Movimiento De Inclusión Y Oportunidades	2%	0%
Partido Alianza Social Independiente	2%	0%
Otros ²¹	0%	20%
Movimiento Alianza Social Indígena	0%	2%
Movimiento Apertura Liberal	0%	11%

Fuente: RNEC, calculos del autor.

Un indicador que permite evidenciar más claramente la dinámica electoral a nivel municipal es el dominio que tuvo el candidato ganador. Por dominio se entiende la proporción de votos obtenida por el candidato ganador sobre la totalidad de los votos consignados en el municipio. El promedio de dominio en los municipios creados vía referendo en las elecciones de 2007 fue de 0.45 y en 2011 fue un poco más alto 0.48.

Las tablas 21 y 22 muestran los alcaldes electos en las elecciones de 2007 y 2011 que tuvieron un mayor dominio. Mientras en las elecciones de 2007 el mayor dominio se dio en el municipio de Rosal (Cundinamarca) con 0.65, en las elecciones de 2011 el alcalde con mayor dominio estuvo en el municipio de Albania (La Guajira) con 0.82. Hay dos

municipios que tuvieron indicadores de dominio altos en las dos elecciones, Albania (La Guajira) en 2007 -0.59- y en 2011 -0.82-, y Cotorra (Córdoba) en 2007 -0.59- y en 2011 -0.58-

21. Hace referencia a los partidos de Alas Equipo Colombia, ASA, Colombia Viva, Colombia Democrática, Por el Rosal que Queremos que en 2.007 ganaron al menos una alcaldía.

**TABLA N° 21. MUNICIPIOS CON MAYOR DOMINIO EN ALCALDÍA
ELECCIONES 2.007**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CANDIDATO GANADOR	PARTIDO	DOMINIO
Cundinamarca	El Rosal	Hugo Orlando Arévalo Pulido	Por El Rosal Que Todos Queremos	0.65
Caldas	Norcasia	Alberto Orduy Castellanos	Partido Liberal	0.62
Cauca	Villa Rica	Arie Aragon	Partido Liberal	0.61
La Guajira	Albania	Yan Keller Hernandez Herazo	Colombiano MovimientoAlas- Equipo Colombia	0.59
Córdoba	Cotorra	Martin Emilio Jalal Agamez	Partido Liberal Colombiano	0.59
Caldas	San Jose	Daniel Ancizar Henao Castaño	Partido Conservador Colombiano	0.58
Chocó	Medio Baudó	Nilton Córdoba Manyoma	Partido Liberal Colombiano	0.55
Bolívar	Hatillo De Loba	Jaisin Fernández Astorga	Partido Social De Unidad Nacional “ Partido De La U”	0.55
Bolívar	San Cristóbal	Adalberto Castilla Tapia	Partido Social De Unidad Nacional “ Partido De La U”	0.54
Magdalena	Zapayán	Ceferino Manuel De La Cruz Gomez	Partido Cambio Radical	0.54

Fuente: RNEC, calculos del autor.

**TABLA N° 22. MUNICIPIOS CON MAYOR DOMINIO EN ALCALDIA
ELECCIONES 2011**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CANDIDATO GANADOR	PARTIDO	DOMINIO
La Guajira	Albania	Oneida Rayeth Pinto Pérez	Partido Cambio Radical	0.82
Bolívar	Clemencia	Jorge Luis Batista Herrera	Partido Social De Unidad Nacional	0.58
Cauca	Villa Rica	James Guillermo Mina Ballesteros	Coalición	0.58
Chocó	Medio San Juan	Ebrin Mosquera Ibarguen	Movimiento De Inclusión Y Oportunidades	0.58
Bolívar	Tiquisio (Puerto Rico)	Oswaldo Rivera Jiménez	Partido Social De Unidad Nacional	0.58

Fuente: RNEC, calculos del autor. (Continúa en la siguiente Página)

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CANDIDATO GANADOR	PARTIDO	DOMINIO
Córdoba	Cotorra	Guillermo Llorente Petro	Partido Liberal Colombiano	0.58
Bolívar	Cantagallo	Yaneth Esther Cortez Díaz	Partido Conservador Colombiano	0.56
Córdoba	Tuchín	Eligio Antonio Pestana Rojas	Partido Social De Unidad Nacional	0.56
Cundinamarca	Granada	Ana Yolanda Arias Pérez	Partido Liberal Colombiano	0.54
La Guajira	Dibulla	Silvia Mercedes Ospino Bermudez	Partido Liberal Colombiano	0.54

Fuente: RNEC, calculos del autor.

Finalmente a continuación se presentan los Congresistas que tuvieron la mayor votación en las elecciones de Congreso en 1998, 2002, 2006 y 2010 en los municipios creados por referendo y que están siendo investigados o han sido condenados por la Corte Suprema por Concierto para Delinquir debido a sus nexos con los grupos paramilitares.

En todas las 8 elecciones (4 en Senado y 4 en Cámara) hubo mínimo 4 y máximo 22 municipios donde el principal elector

a Congreso está siendo investigado o ha sido condenado por sus nexos con el paramilitarismo. El caso más extremo fueron las elecciones de 2006 donde en 22 municipios (45% de los municipios de estudio) tanto para Senado como Cámara el máximo elector estuvo o está vinculado con los grupos paramilitares. Las votaciones con menor éxito electoral para este grupo de congresistas fueron las de 1998 donde ganaron en 8 municipios en Senado y 4 en la Cámara.

TABLA N° 23. NÚMERO DE MUNICIPIOS DONDE GANA UN CANDIDATO AL CONGRESO VINCULADO CON LA PARAPOLÍTICA

1998		2002		2006		2010	
Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara
8	4	22	13	22	22	18	8

Fuente: Corte Suprema de Justicia. tabla Elaborada por el autor.

La congresista con mayor éxito en estos municipios ha sido Piedad Zuccardi que desde 1998 hasta 2010 ha sido en 12 ocasiones la mayor electora, en 1998 como candidata del Partido Liberal y en 2006 y 2010 como candidata del Partido de la U. Vicente Blel, condenado por parapolítica, fue en 9 ocasiones la mayor votación, en 1998 con el Partido Liberal, en 2002 con el Movimiento MIPOL y en 2006 con el Movimiento Colombia Viva.

**TABLA N° 24. CONGRESISTAS CON MAYOR ÉXITO ELECTORAL EN
LOS MUNICIPIOS CREADOS POR REFERENDO.
1998, 2002, 2006 Y 2010**

NOMBRE	PARTIDO (S)	%
Piedad Zuccardi	Partido Liberal / Partido de la U	12
Vicente Blel Saad	Liberal / MIPO / Colombia Viva	9
Odín Sánchez	Liberal / Partido de la U	7
Miguel Ángel Rangel	Partido de la U	5
Carlos Alberto Escobar	Partido Liberal	5
Jorge Luis Caballero	Apertura Liberal	5
Héctor Julio Alfonso López	PIN	4
Dieb Maloof	MIPOL	3

Fuente: Corte Suprema De Justicia y RNEC. Tabla elaborada por autor.

Los municipios en donde más ocasiones ha ganado un candidato vinculado a la parapolítica se encuentran en su mayoría en los departamentos de Bolívar y Magdalena. Dentro de los municipios de estudio, San

Jacinto (Bolívar) es el municipio en donde más ocasiones ha ganado²² un congresista vinculado a la parapolítica, en 1998, 2006 y 2010 ganó Piedad Zuccardi y en 2002 Vicente Blel.

**TABLA N° 25. MUNICIPIOS DONDE MÁS OCASIONES HA GANADO
UN CONGRESISTA VINCULADO A LA PARAPOLÍTICA
1998, 2002, 2006 Y 2010**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	Nº VECES
Bolívar	San Jacinto	5
Bolívar	Arenal	4
Chocó	Atrato	4
Bolívar	Cantagallo	4
Bolívar	Clemencia	4
Córdoba	Cotorra	4
Bolívar	El Peñón	4
Magdalena	El Reten	4
Bolívar	Hatillo De Loba	4
Córdoba	La Apartada	4
Magdalena	Nueva Granada	4
Bolívar	San Cristóbal	4
Magdalena	Santa Bárbara De Pinto	4
Magdalena	Zapayán	4
Magdalena	Zona Bananera	4

Fuente: Corte Suprema De Justicia y RNEC. Tabla elaborada por autor.

22. Se entiende como candidato ganador el Congresista que obtuvo la mayor cantidad de votos del municipio en un evento electoral.

El fenómeno de la parapolítica se extendió a los municipios creados vía referendo, su punto más alto fue en el 2006 en donde en el 45% de los municipios el principal elector en las elecciones a Congreso fue un candidato vinculado con la parapolítica. Los departamentos donde más se evidenció está fenómeno fueron Bolívar y Magdalena, departamentos con una gran cantidad de políticos vinculados con la parapolítica.

4. CONCLUSIONES

Este documento abordó a partir de una serie de variables el comportamiento de los municipios creados vía referendo en los últimos años, si bien constituye una primera aproximación, los datos aquí consignados aportan significativamente al debate sobre la conveniencia de seguir creando nuevas entidades territoriales en Colombia.

Como se afirmó en el texto, la población no debe ser el criterio prioritario para crear un municipio, los criterios deben estar especialmente atados a las capacidades institucionales con las que contará la nueva entidad territorial. El crecimiento poblacional, la gestión de recursos propios, la sostenibilidad de los gastos de funcionamiento, la autonomía financiera, el blindaje en materia electoral y la capacidad para abordar los temas de orden público, deben ser variables fundamentales a tenerse en cuenta al momento de discutir la viabilidad de un nuevo municipio.

Uno de los principales hallazgos es la diferencia que existe en materia de participación electoral. Los nuevos municipios cuentan con un promedio de participación electoral 10 puntos por encima de la media nacional. Aunque este texto no responde por las causas de esta diferencia, es significativo que en los

municipios de este estudio halla un mayor interés en los asuntos públicos expresado en participación electoral. Estudios de campo podrían ayudar a entender las razones de esta diferencia, mayores niveles pertenencia a la comunidad, la presión de grupos armados, o prácticas clientelistas podrían ser las principales razones de esta elevada participación.

En materia fiscal, los resultados son heterogéneos. Mientras que la relación entre ingresos (ICLD) y gastos (GF) se ha venido reduciendo constantemente, la capacidad para generar recursos sigue siendo el principal desafío. En la mayoría de los nuevos municipios no se ha logrado implantar un modelo de recaudo efectivo, la poca actividad comercial e industrial junto con el bajo recaudo en materia predial ha incidido en la poca autonomía con la que cuentan las administraciones municipales para ejecutar sus planes de desarrollo. Aunque existe un crecimiento, en algunos casos disfuncional, en el recaudo de impuestos, los montos siguen siendo un porcentaje relativamente bajo frente a la totalidad de ingresos de los municipios.

En materia de acciones armadas es evidente que existe una concentración de los hechos en muy pocos municipios que se encuentran localizados en corredores en donde los grupos ilegales han tenido una presencia importante. Una recomendación que puede hacerse es que si existe un proyecto para crear un municipio y este se encuentra en una zona de presencia de grupos ilegales, debe generarse por parte de la Fuerza Pública y el Gobierno nacional un plan de contingencia que blinde en primer lugar la población civil y en segundo lugar garantice una protección de las finanzas municipales.

El fenómeno de la parapolítica también permeó la actividad electoral de los

municipios creados por referendo. En las elecciones de 2002 y de 2006 se encuentra que en la mayoría de municipios el candidato al Congreso que obtuvo la mayor cantidad de votos estaba siendo investigado o fue condenado por sus nexos con los paramilitares. En estos municipios, la captura de rentas, los fenómenos de corrupción, los hechos de violencia pueden ser más notorios debido a que el barón electoral de la zona pudo aliarse con grupos paramilitares para capturar el Estado a nivel local.

Aunque con los resultados presentados en este documento no se puede hacer un trabajo de inferencia estadística, es de anotar que la mayoría de resultados negativos, en materia de participación electoral, gestión fiscal y dominio electoral se encontraron en municipios creados en los departamentos de Bolívar y Magdalena. En estos dos departamentos, la influencia del paramilitarismo en las administraciones locales fue notoria y los resultados de las variables aquí expuestas podrían inducir a que los nuevos municipios, por contar con una “inmadurez institucional” fueron más proclives a la captura por parte de los grupos ilegales, sin embargo esta hipótesis requeriría validación mediante un trabajo de campo.

V. CONSULTA POPULAR

La Constitución Política establece el derecho de todo ciudadano a tomar parte en la consultas populares (artículo 40), mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado por el Presidente de la República para consultar al pueblo sobre asuntos de trascendencia nacional (artículo 104) o por gobernadores y alcaldes para asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (artículo 105).

Son varios los asuntos que deben y pueden ser tratados mediante consulta popular, razón por la cual puede afirmarse que este mecanismo es una de las manifestaciones más amplias de la democracia participativa, ya que implica una posibilidad real para que la ciudadanía defina directamente el destino colectivo de la nación y sus territorios.

Para entender esta figura a continuación se presenta: 1) su definición; 2) los asuntos que pueden ser sometidos a consulta popular; 3) las clases de consulta popular; y 4) los requisitos de procedimiento. Una vez expuesto lo anterior, se explicarán las consultas populares desarrolladas en Colombia entre el año de 1991 y julio de 2012.

1. DEFINICIÓN

Al igual que todos los mecanismos de participación ciudadana que se han descrito en capítulos anteriores, la regulación general y definición de la consulta popular se encuentra en la ley 134 de 1994 (artículo 8), que señala que se trata de una institución mediante la cual, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, ponen en consideración del pueblo un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, para que éste se pronuncie formalmente al respecto; y que en todos los casos, la decisión

del pueblo será obligatoria¹.

2. ASUNTOS QUE PUEDEN SOMETERSE A CONSULTA

En principio puede señalarse que todo asunto de interés nacional, departamental, municipal o distrital puede ser sometido a consulta popular por un gobernante, siempre que se cumplan con las siguientes condiciones:

- a) Que sea de competencia del respectivo presidente, gobernador o alcalde. El presidente solo podrá tratar asuntos del orden nacional, los gobernadores de sus departamentos y alcaldes de sus municipios y localidades. (Ley 134 de 1994, artículo 50 y 51)
- b) Que no sea un proyecto de articulado, es decir, acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, resolución o decreto. (Ley 134 de 1994, artículo 52)
- c) Que no se refiera a temas que impliquen modificación de la Constitución Política (ley 134 de 1994, artículo 50).
- d) Que no convoque asamblea constituyente (ley 134 de 1994, artículo 50).

Siempre que se cumplan las anteriores pautas, es una competencia discrecional del mandatario convocar en cualquier momento a una consulta para tratar asuntos que son de interés de la administración y de la comunidad.

No obstante lo anterior, la Constitución Política y la Ley establecen de manera obligatoria la utilización de la consulta popular para tratar determinados asuntos. La tabla N° 1 presenta estos casos.

1. La Corte Constitucional en sentencia C- 180 de 1994 define el mecanismo en referencia como: "La consulta popular es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas."

TABLA N° 1. ASUNTOS QUE DE MANERA OBLIGATORIA DEBEN SER SOMETIDOS A CONSULTA POPULAR

ASUNTO	NORMA
Creación de nuevos departamentos	Constitución, artículo 297; Ley 1454 de 2011
Conformación de áreas metropolitanas y vinculación de municipios a las mismas	Constitución, artículo 319; Ley 128 de 1994
El ingreso de un municipio a una provincia ya constituida	Constitución, artículo 321; Ley 1454 de 2011
Modificación de límites intermunicipales	Ley 136 de 1994

Fuente: Elaboración de los autores con base en Constitución y Ley.

Además es importante señalar que de acuerdo con la ley 136 de 1994, la consulta popular es una de las opciones que existen para conseguir la creación de un nuevo municipio².

3. CLASES DE CONSULTAS

Atendiendo los asuntos que son tratados mediante consulta popular, se pueden plantear dos clases de consulta popular:

- i) Las que refieren a asuntos de trascendencia nacional, departamental, municipal y local, distintos a los de carácter territorial.
- ii) Las que refieren a asuntos de carácter territorial: Creación de nuevos departamentos, conformación y vinculación a áreas metropolitanas, ingresos a provincias, modificación de límites intermunicipales y creación de nuevos municipios.

4. PROCEDIMIENTO

Con el fin de entender el procedimiento establecido para la realización de las consultas populares, a continuación se presentan los requisitos generales que establece la ley 134 de 1994 para esta clase de mecanismo, advirtiendo que existen normas especiales

para las consultas de carácter territorial que, por su especificidad y para su mejor entendimiento, serán abordadas al momento de presentar las consultas realizadas en Colombia entre 1991 y julio de 2012.

Otro aspecto que merece anotación, tienen que ver con el hecho de que antes de la entrada en vigencia de la ley 134 de 1994 y para las consultas populares que tuvieron lugar entre 1991 y abril de 1994, existió una regulación especial aprobada mediante el acto legislativo 1 de 1986 y desarrollada por la ley 42 de 1989. Las diferencias entre las consultas tramitadas mediante ley 42 de 1989 y ley 134 de 1994, serán tratadas en este capítulo.

4.1. Tramite de convocatoria

La consulta popular tiene una serie de pasos para su convocatoria que dependiendo del ámbito territorial y la autoridad que la pretenda promover presenta diferencias en cuanto a plazos y trámites. La tabla N° 2 muestra los pasos de convocatoria.

2. La otra opción existente para la creación de un municipio es la realización de un referendo, para mayor información remitirse al capítulo III del presente documento.

**TABLA Nº 2. TRAMITE DE CONVOCATORIA PARA CONSULTA
POPULAR SEGÚN LEY 134 DE 1994**

ETAPA DEL PROCESO INICIATIVA DE	CONSULTA POPULAR NACIONAL	CONSULTA POPULAR DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL
CONSULTA POPULAR	Presidente de la República con la firma de todos sus ministros decide convocar consulta popular	Alcalde o Gobernador decide convocar consulta popular
APROBACIÓN DE INICIATIVA POR CORPORACIÓN PÚBLICA	El texto de consulta acompañado de su justificación y de un informe de la fecha para su realización, es presentado por el Presidente al Senado de la República para su aprobación que debe ser por la mayoría de los senadores	El texto de consulta acompañado de su justificación y de un informe de la fecha para su realización, es presentado por el Gobernador o Alcalde a la Asamblea, Concejo o Junta Administradora Local para su aprobación que debe ser por la mayoría de los miembros de la Corporación Pública
TÉRMINOS PARA LA APROBACIÓN DE CONSULTA POR PARTE DE CORPORACIÓN PÚBLICA	20 días con posibilidad de prórroga por 10 días	20 días con posibilidad de prórroga por 10 días
UNA VEZ APROBADA LA CONSULTA POR LA CORPORACIÓN PÚBLICA SIGUE:		
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	El texto de la consulta se remite a la Corte Constitucional para su revisión	El texto de la consulta se remite al Tribunal Administrativo correspondiente. Los magistrados tienen un término de quince (15) días emitir concepto.
DECLARADA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA		
TERMINO PARA CONVOCAR VOTACIÓN	Dentro de los 4 meses siguientes a la fecha en que Senado aprobó el texto, o al vencimiento del plazo fijado para la realización de la consulta, debe realizarse la votación.	Dentro de los 2 meses siguientes al pronunciamiento de Asamblea o Concejo, debe realizarse la votación.

Fuente: Elaboración de los autores con base en Ley 134 de 1994,

4.2. Votación

El trámite de votación tiene una serie de requisitos comunes a los dos tipos de consulta expuestos, estos son:

- Las preguntas deben presentarse de forma clara a la ciudadanía, de tal manera que puedan contestarse con un SÍ o un NO.
- Existe un umbral mínimo de participación para la validez de la consulta, correspondiente a una tercera parte del censo electoral nacional o territorial, según cada caso.
- Cumplido el umbral la decisión será obligatoria cuando la pregunta sometida a votación haya obtenido el voto afirmativo de la mitad mas uno de los sufragios validos³.

4.3. Efectos y cumplimiento de la Consulta

Verificados los requisitos de umbral y mayorías, la organización electoral deberá comunicarles a las autoridades la decisión del pueblo tomada mediante la consulta para que estas adopten las medidas necesarias para hacerla efectiva.

Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente.

Si vencido el plazo anterior, el Congreso, asamblea, concejo o junta administradora local, no la expidieren, el Presidente, el

gobernador, el alcalde o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptara mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local (Ley 134 de 1994, art. 56).

4.4 Trámite de consultas populares antes de la ley 134 de 1994

Como ya se había señalado, la ley 42 de 1989 reguló las consultas populares entre el año de 1991 y abril de 1994. A continuación presentamos las diferencias más relevantes entre la ley 42 de 1989 y la ley 134 de 1994:

- Las consultas solo eran de carácter municipal o local.
- Las decisiones que eran sometidas a Consulta versaban sobre actuaciones que le correspondían a los Concejos municipales o distritales, siendo esta la entidad ante la cual se presentaba la solicitud y la que convocaba votaciones⁴.
- No se exigía un umbral de participación. Bastaba con que la mitad mas uno votara en el sentido de SI o NO para que la decisión fuera obligatoria.
- La decisión tomada mediante consulta popular se elevaba a la categoría de acuerdo popular y era de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del orden municipal, debiendo estas expedir los actos y disponer las medidas conducentes para el cabal cumplimiento y ejecución del objeto materia de la consulta, a partir de la publicación del resultado.

3. Ver artículos 52 a 55 de la ley 134 de 1994

4. Tenían iniciativa de consulta: a) El alcalde; b) La tercera parte, al menos, de los concejales del respectivo municipio o distrito; c) Un número plural de ciudadanos equivalente al 5% del censo electoral del respectivo municipio o distrito. En este evento el Concejo no podrá negar la convocatoria, salvo por causales de ilegalidad o inconstitucionalidad; d) Un número plural, no inferior a la mitad de las juntas directivas de Acción Comunal, debidamente reconocidas, que funcionan en el territorio del correspondiente distrito o municipio.

5. USO Y EFECTIVIDAD DE LA CONSULTA POPULAR EN COLOMBIA

Conocido el procedimiento y los requisitos para la realización de una consulta, es importante conocer la utilización que se le ha dado a este mecanismo desde la entrada en vigencia de la Constitución del 1991 a julio de 2012.

La estructura que se utilizará para presentar los resultados de la investigación estará definida por las clases de consulta, esta son:

- I. Las que refieren a asuntos de trascendencia nacional, departamental, municipal y local.

- II. Las que refieren a asuntos de carácter territorial.

5.1 CONSULTAS POPULARES SOBRE ASUNTOS DE TRASCENDENCIA NACIONAL, DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL Y LOCAL.

En Colombia durante el periodo objeto de estudio y de acuerdo a la información que fue obtenida a partir de fuentes oficiales, prensa y entrevistas, se pudo evidenciar que la consulta popular en asuntos de trascendencia nacional, departamental y municipal, no ha sido ampliamente utilizada, tal y como se observa en la tabla N° 3.

TABLA N° 3 . CONSULTAS POPULARES SOBRE ASUNTOS DE TRASCENDENCIA NACIONAL, DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL Y LOCAL EN COLOMBIA

NIVEL TERRITORIAL	Nº DE CONSULTAS
NACIONAL	0
DEPARTAMENTAL	2
MUNICIPAL	23
LOCAL	0

Fuente: Elaboración de los autores con base en RNEC, prensa y entrevistas.

Es de anotar que durante la investigación se encontraron iniciativas a través de las cuales se consultó a la comunidad sobre asuntos de interés público e incluso se les dio el nombre de consultas populares pero en realidad, es estricto sentido, no lo fueron. Al no haberse tramitado conforme a los requisitos legales, constituyeron valiosas iniciativas sui generis de manifestación de la opinión ciudadana a las autoridades pero en todo momento carecieron de carácter vinculante y obligatorio para los mandatarios. Por su importancia estas iniciativas tendrán un apartado especial dentro de este capítulo.

En Colombia luego de expedida la Constitución de 1991 y a fecha de julio de 2012, ningún Presidente de la República ha realizado una consulta popular nacional.

Sin embargo esto no quiere decir que no haya habido proyectos de consulta de esta naturaleza, sí los hubo, pero estos fueron presentados por personajes públicos y grupos al margen de la ley al Gobierno, a fin de que éste último estudiara la viabilidad de consultar al pueblo sobre los asuntos que se consideraban de trascendencia nacional. Véase a continuación:

- En el año 1999, el líder de las FARC Manuel Marulanda (alias “Tirofijo”) hizo una propuesta de consulta popular al gobierno de Andrés Pastrana y

5.1.1 Consultas populares sobre asuntos de trascendencia nacional.

al Congreso, con el propósito de consultarle a los colombianos si estaban o no estaban de acuerdo con la propuesta de las FARC-EP encaminada a intercambiar guerrilleros presos por militares en poder de esa agrupación⁵.

- En el año 2000, el Gobierno de Andrés Pastrana a fin de entablar diálogos de paz con la guerrilla del ELN, tenía previsto una zona de despeje que comprendía municipios del Cesar, Bolívar, Santander y Antioquia. Ante esta posibilidad, los gobernadores y alcaldes de los municipios que se despejarían solicitaron al Gobierno Nacional convocar una consulta popular para conocer la opinión de los ciudadanos sobre el despeje⁶.
- En el año 2003 el senador Enrique Robledo le propuso al Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, someter a consulta popular el ingreso de Colombia al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁷
- Entre los años 2004 y 2005, tanto grupos paramilitares como congresistas, propusieron someter a consulta popular las negociaciones que el Gobierno de Álvaro Uribe entablaba con los paramilitares que pretendían desmovilizarse⁸.

De las propuestas citadas, es interesante destacar que el objeto de las mismas fue reiterativo: el conflicto armado y su posible solución. Este tipo de consultas también se vieron a nivel municipal y constituyeron el asunto público sobre el que más iniciativas populares han existido en Colombia.

5.1.2. Consultas populares sobre asuntos de trascendencia departamental

A nivel departamental se obtuvo información acerca de dos consultas populares que fueron efectivamente tramitadas ante las autoridades. El asunto de trascendencia departamental en los dos casos fue el mismo: el medio ambiente, tema que como se verá más adelante también es tratado a nivel municipal, siendo el segundo más recurrente.

En el año 2011 los Gobernadores del departamento de Santander, Horacio Serpa Uribe y Norte de Santander, William Villamizar Laguado, buscaron realizar consultas populares a fin de proteger el Páramo de Santurbán⁹ de la explotación de oro tanto legal como ilegal, toda vez que estaba siendo un factor contaminante del agua y destructor del ecosistema de la región¹⁰.

5. El Tiempo. Canje iría a consulta popular. 28 de agosto de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-915254>; El Tiempo. Consulta popular: 14 de septiembre de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-889493>

6. El Tiempo. Consulta es exclusiva del presidente. 10 de julio de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1241524>; El Tiempo. Respaldan consulta popular. 24 de junio de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1238417>

7. El Tiempo. ALCA, por consulta popular. 3 de mayo de 2003. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-983845>

8. El Tiempo. Paras contemplan consulta popular. 1 de febrero de 2004. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1527786>; El Tiempo. Proponen consulta popular: 19 de febrero de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1687782>

9. "Los departamentos de Santander y Norte de Santander comparten "los denominados complejos de páramos de Santurbán y Almorzadero, que constituyen cerca de 290 mil hectáreas que representan alrededor del 15 por ciento del total de páramos del país y poco menos del 6 por ciento del área total de los dos departamentos; están localizados en 18 municipios de Santander y 12 de Norte de Santander" Fuente: Carta del gobernador Horacio Serpa Uribe a la Asamblea Departamental de Santander, junio de 2011. Citado por Tatiana Roa Avendaño. Ediciones desde abajo: Santander busca blindar sus páramos y sus aguas. Agosto 20 de 2011. <http://www.desdeabajo.info/ediciones/item/17883-santander-busca-blindar-sus-p%C3%A1ramos-y-sus-aguas.html?tmpl=component&print=1>

10. Observatorio de conflictos mineros de América Latina, OCMAL. Agua antes que Oro: Miles marchan en defensa del Páramo de Santurbán. 27 de febrero de 2011. <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/10-colombia/6856-agua-antes-que-oro-miles-marchan-en-defensa-del-paramo-de-santurbán>

La situación que evidentemente afectaba a toda la comunidad, por ser el páramo una de las reservas de agua más importantes para los departamentos de Santander y Norte de Santander¹¹, era apoyada ampliamente por la ciudadanía, organizaciones sociales y ambientalistas de ambos departamentos.

Las preguntas de las consultas presentadas ante las respectivas Asambleas departamentales, fueron:

- **Santander:** ¿Está de acuerdo en que los ecosistemas esenciales en el ciclo del agua en Santander se declaren bienes de utilidad pública e interés común para su protección? Sí o No
- **Norte de Santander:** ¿Está de acuerdo con declarar legalmente, como “Área Protegida” todas las zonas productoras de agua definidas por la Autoridad Ambiental en el Departamento Norte de Santander, antes de finalizar el año 2015? Sí o No

El 28 de julio de 2011 las dos Asambleas Departamentales aprobaron las Consultas programadas para realizarse el 30 de octubre del mismo año. Con el concepto favorable de las corporaciones públicas los textos de la consulta pasaron a los Tribunales Administrativos de Santander y Norte de Santander, a

fin de que se pronunciaran sobre la constitucionalidad de las iniciativas.

El Tribunal Administrativo de Santander declaró inconstitucional la iniciativa¹², el Tribunal administrativo de Norte de Santander la declaró constitucional¹³, motivo por el cual solo se realizaría la consulta en el departamento del Norte de Santander que tendría lugar el mismo día de las elecciones de autoridades locales.

Pese a lo anterior, se presentó una situación sin precedente alguno frente al trámite de este mecanismo de participación ciudadana, a pesar de haberse cumplido con todos los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, el CNE y la RNEC no adelantaron la consulta excusados en que para la época en que se dio viabilidad a la consulta ya se habían despachado los kits electorales para las elecciones locales y logísticamente era “imposible” organizar una sexta tarjeta electoral¹⁴.

5.1.3. Consultas populares sobre asuntos de trascendencia municipal

Entre los años de 1991 y julio de 2012, la investigación permitió obtener información de **23 iniciativas de consulta popular** que se tramitaron en distritos y municipios de Colombia.

11. “Red hídrica surte de agua a “más de 2’263.000 habitantes, en 72 municipios, incluidas las áreas metropolitanas de Bucaramanga y Cúcuta, y les dan sustento vital a los más importantes procesos económicos del gran Santander, entre los que se destacan el Distrito de Riego del Río Zulia, la producción de energía de la Central Termotasajero y la producción agropecuaria de gran parte de los dos departamentos” Más aún, estos dos páramos posibilitarán el abastecimiento de agua para cerca de cinco millones de personas en el año 2050, según lo que dice el Plan Prospectivo para Santander 2019-2030. Fuente: Carta del gobernador Horacio Serpa Uribe a la Asamblea Departamental de Santander, junio de 2011. Citado por Tatiana Roa Avendaño. (ibíd).

12. El motivo de ilegalidad fue aducido por el hecho de que el Gobernador no tiene la facultad legal de declarar un bien de utilidad pública o de interés común para su protección.

13. Nortedesantander.com. Norte de Santander si realizará consulta a favor del Páramo de Santurbán. 10 de septiembre de 2011. <http://nortedesantander.com/?p=8320>

14. La opinión. Agoniza la consulta popular por el Páramo de Santurbán. 14 de octubre de 2011. http://m.laopinion.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=383053&Itemid=31

TABLA N° 4. MUNICIPIOS CON CONSULTAS POPULARES EN COLOMBIA

DEPARTAMENTO	DISTRITOS Y MUNICIPIOS	Nº DE CONSULTAS	% RESPECTO A DEPARTAMENTO
BOYACÁ	DUITAMA	2	13%
	RAMIRIQUÍ	1	
ANTIOQUIA	CAICEDO	1	13%
	SOPETRAN	1	
	YARUMAL	1	
LA GUAJIRA	FONSECA	1	13%
	SAN JOSE DE CESAR	1	
	VILLANUEVA	1	
MAGDALENA	ARACATACA	1	13%
	SANTA MARTA	2	
RISARALDA	PEREIRA	2	9%
BOGOTÁ	BOGOTÁ	2	9%
CAUCA	MIRANDA	1	9%
	POPAYÁN	1	
QUINDÍO	ARMENIA	1	9%
	CÓRDOBA	1	
CUNDINAMARCA	NEMOCÓN	1	4%
CESAR	AGUACHICA	1	4%
HUILA	GUADALUPE	1	4%
TOTAL GENERAL	19	23	100%

Fuente: Elaboración de los autores con base en RNEC, prensa y entrevistas.

Las 23 Consultas estuvieron localizadas en 10 departamentos y el Distrito Capital. 5 departamentos concentraron el 52% de las consultas populares sobre las que se tuvo noticia: Boyacá (3), Antioquia (3), Guajira (3) y Magdalena (3).

En 19 distritos y municipios se registraron iniciativas de consulta popular. Se destacan, Pereira (2), Duitama (2), Santa marta (2) y Bogotá (2), por haber tenido más de una.

Establecidos los departamentos, municipios y distritos donde se han presentado consultas populares, es necesario conocer el contenido y desarrollo de las mismas. Para ello se propone abordar su estudio a partir de una clasificación basada en los asuntos, competencias y sectores de actuación

que tienen los alcaldes al momento de diseñar los planes de desarrollo y administrar las entidades territoriales. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2011), la Constitución, ley 715 de 2001 y ley 1176 de 2007, existen 19 sectores, estos son:

1) Educación; 2) Salud; 3) Servicios Públicos; 4) Bienestar; 5) Cultura; 6) Deporte y recreación; 7) Medio Ambiente; 8) Transporte; 9) Vivienda; 10) Ordenamiento Territorial; 11) Desarrollo rural; 12) Equipamiento municipal; 13) Empleo y desarrollo económico; 14) Derechos humanos; 15) Seguridad y convivencia; 16) Justicia -Centros de reclusión; 17) Participación ciudadana; 18) Tecnologías de la información y comunicaciones; 19) Fortalecimiento institucional.

Una vez se clasifican las 23 iniciativas de consultas dentro de los sectores administrativos propuestos, se tiene que éstas se ubican en 8 de los 19 sectores, estos son: seguridad y convivencia;

medio ambiente; servicios públicos; empleo y desarrollo económico; equipamiento municipal; educación; cultura; y transporte¹⁵ (Véase tabla N° 5).

TABLA N° 5. CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES Y DISTRITALES CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES O COMPETENCIAS MUNICIPALES

SECTORES	Nº DE CONSULTAS
Seguridad y Convivencia	10
Medio Ambiente	4
Servicios Públicos	3
Empleo y desarrollo económico	2
Equipamiento municipal	1
Educación	1
Cultura	1
Transporte	1
TOTAL	23

Fuente: Elaboración de los autores con base en Constitución y Ley.

A continuación se presentan las consultas populares referenciadas de acuerdo a la clasificación propuesta.

a. Iniciativas de consulta popular sobre seguridad y convivencia

El sector que presenta mayor cantidad de consultas populares municipales es el de seguridad y convivencia, tema álgido que se refiere a las decisiones que se toman para proteger la vida e integridad de las personas, así como el adecuado manejo de las relaciones entre los habitantes de los municipios.

Son 10 iniciativas las que se relacionan con esta temática (Ver Tabla N°6). A continuación serán presentadas y abordadas en dos subcategorías: i) consultas populares sobre seguridad y convivencia que trataron temas de paz, y, ii) consultas populares sobre asuntos de convivencia.

i. Consulta Populares sobre asuntos de seguridad y convivencia: LA PAZ

Por la situación de conflicto armado que tiene Colombia desde hace más de 50 años, en la década de los 90 a raíz de una guerra recrudecida por los enfrentamientos entre paramilitarismo y guerrilla, varios alcaldes municipales decidieron consultar a sus comunidades en temas relacionados con la paz de sus territorios.

Un grupo de 6 iniciativas estuvieron encaminadas a lograr que las entidades territoriales se convirtieran en “territorios de paz”, otra tenía como finalidad elegir a un comisionado para que entablara diálogos de paz con los armados.

La primera consulta referida a la constitución de un territorio de paz, es decir, ajeno al conflicto armado, fue

15. Lo que quiere decir que sectores como salud; bienestar; deporte y recreación; vivienda; ordenamiento territorial; desarrollo rural; derechos humanos; justicia -centros de reclusión; participación ciudadana; tecnologías de la información y comunicaciones; y fortalecimiento institucional, no encuentran consultas populares relacionadas directamente con sus temáticas.

TABLA Nº 6. CONSULTAS POPULARES SOBRE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

AÑO	D/PTO	MUNICIPIO	PREGUNTA O ASUNTO	RESULTADO
1995	CESAR	AGUACHICA	¿Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir Aguachica en un municipio modelo de paz? Si o No	Se realizó y no procedió
1995	MAGDALENA	SANTA MARTA	¿Desea que el distrito de Santa Marta se convierta en modelo nacional de paz? Si o No	Se realizó y no procedió
1996	CAUCA	MIRANDA	Elegir a comisionado de paz.	Se realizó y procedió
1997	CAUCA	POPAYÁN	Para que no maten las palomas	Propuesta
1999	HUILA	GUADALUPE	¿Quiere que el día de mercado en la zona urbana de Guadalupe - Huila, sea el día sábado? Si o No	Se realizó y no procedió
1999	LA GUAJIRA	FONSECA	¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra? Y ¿Está usted de acuerdo en hacer de Fonseca un modelo de convivencia pacífica? Si o No	Se realizó y procedió
1999	LA GUAJIRA	SAN JUAN DE CESAR	¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra? Y ¿Está usted de acuerdo en hacer de San Juan de Cesar un modelo de convivencia pacífica? Si o No	Se realizó y no procedió
1999	LA GUAJIRA	VILLANUEVA	¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra? Y ¿Está usted de acuerdo en hacer de Villanueva un modelo de convivencia pacífica? Si o No	Se realizó y no procedió
2001	ANTIOQUIA	YARUMAL	¿Es usted partidario de que la operación del juego de suerte y azar, como las máquinas tragamonedas o pagamonedas, sea autorizado su funcionamiento en el municipio de Yarumal? Si o No	Se realizó y no procedió
2007	ANTIOQUIA	CAICEDO	¿Está de acuerdo o no con que Caicedo sea un municipio NO VIOLENTO? Si o No	Se realizó y procedió

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

liderada por el alcalde Luis Fernando Rincón, en Aguachica (Cesar) en el año de 1995. Por su importancia y novedad la propuesta tuvo el apoyo de diferentes sectores de la comunidad de Aguachica, organizaciones a nivel nacional, Estado y naciones extranjeras¹⁶.

En su trámite, el concejo municipal no puso oposición a la Consulta, con 14 votos a favor y uno en contra se dio viabilidad a la propuesta. De igual forma el Tribunal Administrativo del Cesar declaró la legalidad del proceso.

Por la inminencia de la consulta popular, los sectores armados de la región se manifestaron mediante panfletos que señalaban que la consulta no serviría de nada para detener la violencia en la región¹⁷.

La fecha de votación de la Consulta se fijó para el 27 de agosto de 1995, la pregunta fue: ¿Rechaza usted la

violencia y está de acuerdo en convertir Aguachica en un municipio modelo de paz? Si o No.

La votación se realizó el día señalado. Debía participar la tercera parte de un censo electoral de 33.075 personas, es decir 11.025 personas. Participaron 10.570, faltando 455 personas por participar, es decir tan solo un 4%, razón por la cual esta consulta no prosperó pese a que el 99% de las personas votaron por el sí.

Luego de la consulta y como retaliación de los grupos armados ante la misma, sucedieron una serie de hechos violentos en el municipio, el más destacado fue el asesinato de uno de los coordinadores de la consulta popular, Álvaro Payares Ropero.

Estos fueron los resultados electorales de estas iniciativas:

TABLA N° 7. RESULTADOS DE CONSULTAS POPULARES SOBRE LA PAZ

MUNICIPIO	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS	VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Aguachica	27/08/1995	33.075	11.025	10.570	10.460	42	68	4%
Santa Marta	29/10/1995	147.169	49.056	25.930	19.201	875	5.854	47%
Fonseca	19/12/1999	14.554	4.852	5.304	5.262	19	23	0%
San Juan de Cesar	19/12/1999	18.985	6.328	2.201	2.169	14	19	65%
Villanueva	19/12/1999	11.357	3.786	3.500	3.339	17	94	8%
Caicedo	05/05/2007	4.912	1.637	3.826	3.803	13	0	0%

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC, prensa y entrevistas.

16. El Tiempo: PEDAGOGÍA PARA CONSULTA POPULAR EN AGUACHICA; 3 de mayo de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-497001>

17. El Tiempo: 20 de julio día de la consulta; 10 de mayo de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-497307>

18. El Tiempo: en Aguachica acusan al eln de matar a payares; 7 de octubre de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-417205>

19. El Tiempo: firman segundo pacto de convivencia en aguachica; 26 de mayo de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-577466>

Como se evidencia de los resultados presentados, solo las iniciativas de Fonseca y Caicedo prosperaron constituyéndose en municipios de paz.

Respecto a los porcentajes que faltaron para cumplir con la tercera parte del censo electoral, es notable que las consultas de Aguachica y Villanueva estuvieron cerca de cumplir con su objetivo, mientras que los casos de Santa Marta y San Juan del Cesar se destacaron por la falta de participación ciudadana, en un proceso que si bien no iba a lograr la anhelada paz, si era un llamado simbólico de atención a los actores del conflicto.

• Elección de Comisionado de Paz

La única Consulta popular que se ha realizado con el objetivo de elegir un comisionado de paz a nivel municipal sucedió en Miranda (Cauca) en el año 1996.

No se tiene mayor información de esta iniciativa, solo se conoce que dos personas estaban postuladas para ejercer dicho cargo: FRANCISCO JAVIER GARCIA y LUIS EDUARDO QUINTERO ROJAS, ganando la votación el señor García con 169 votos, frente a 88 que tuvo el señor Quintero.

ii. Consulta populares sobre asuntos de Convivencia

Otras consultas estuvieron encaminadas a tratar asuntos que necesitaban de amplio consenso en su aprobación para no perturbar las prácticas de convivencia ciudadana en las entidades territoriales:

• Matanza de palomas -Popayán (Cauca)

En el año 1997, debido a que las palomas en el centro histórico de Popayán (Cauca) estaban causando deterioro en los inmuebles, y especialmente en el techo de la Iglesia de San Agustín, el párroco de la iglesia junto con otras personas, habían decidido matarlas. A raíz de la matanza de palomas, los defensores de animales criticaron fuertemente a las personas que ejecutaban estas prácticas, surgiendo así problemas de convivencia en Popayán.

A fin de dirimir el conflicto el alcalde propuso realizar una consulta popular y definió fecha para la votación²⁰. Sin embargo, el alcalde desistió de la Consulta porque el párroco cambió el techo de la iglesia e instaló una infraestructura que impidió que las palomas siguieran deteriorando el inmueble que era de protección cultural²¹.

Pese a lo anterior el problema con las palomas persiste, según habitantes de Popayán²² no solo porque con su excremento se deterioran los bienes inmuebles históricos del municipio, sino que también porque las aves están causando toxoplasmosis en la población, enfermedad que ha causado la muerte de muchas personas.

• Cambio en el día de mercado - Guadalupe (Huila)

En el año de 1999 en el municipio de Guadalupe (Huila), se consultó por parte del alcalde la posibilidad de cambiar el día de realización del mercado, proponiendo pasarlo del día domingo al sábado. La consulta popular fue realizada con la siguiente votación:

20. El Tiempo: en consulta se decidirá vida de palomas; 24 de mayo de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-572823>

21. Información dado por Ingeniera Cecilia Guzmán, funcionaria pública de la alcaldía de Popayán

22. Visión de la problemática de las palomas dada por María del Pilar Oquendo, funcionaria pública de la alcaldía, responsable del sistema de gestión de calidad.

TABLA N° 8. RESULTADOS DE CONSULTAS POPULAR EN GUADALUPE (HUILA): DIA DE MERCADO

MUNICIPIO	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/ BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Guadalupe	11/07/1999	7.563	2.521	2.496	1.502	973	21	1%

Fuente: Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de la RNEC

Pese a que la mayoría de personas que participaron votaron por el SÍ, la consulta no procedió debido a que no cumplió con el umbral de participación, faltando tan solo 25 votos (1%) para que prosperara.

- Permiso para establecer juegos de azar en un municipio –Yarumal (Antioquia)

En 2001 en el municipio de Yarumal (Antioquia), se realizó una consulta en la cual se le preguntó al pueblo, ¿si eran o no partidarios de que la operación del juego de suerte y azar, como las máquinas tragamonedas o pagamonedas, se autorizaran en el municipio?

Esta propuesta que llama la atención por su contenido, surgió de una problemática pública en la que muchas familias vieron como uno o varios de sus miembros disipaban sus bienes en el juego, llegando al punto que algunos de ellos se suicidaron luego de perderlo todo. Para la época en que se realizó la consulta, en el municipio habían cerca de 250 maquinas tragamonedas²³.

La consulta fue realizada el 2 de septiembre de 2001, la tabla N° 9 muestra sus resultados:

TABLA N° 9. RESULTADOS DE CONSULTA POPULAR EN YARUMAL (ANTIOQUIA): JUEGOS DE AZAR

MUNICIPIO	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/ BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Yarumal	02/09/2001	24.293	8.097	3.157	275	2.836	46	61%

Fuente: Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de la RNEC

En este caso a pesar de que la prensa y los habitantes de Yarumal resaltaron la dimensión de la problemática del juego, la ciudadanía no respondió al llamado de la administración a través de consulta dado que 4.393 personas (61%) faltaron para cumplir con el umbral de participación.

Según el alcalde de la época, Cecilio Álzate, este hecho se atribuyó a la poca publicidad que tuvo el proceso²⁴.

Pese a que el mecanismo de participación no prosperó, la administración municipal decidió regular los juegos de azar

23. El Tiempo: TRAGAMONEDAS, A LAS URNAS; 2 de septiembre de 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-475518>

24. El Tiempo: TRAGAMONEDAS SERÁN JUEGO LEGAL; 4 de septiembre de 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-476616>

unilateralmente, al punto que el mayor casino que había en el municipio debió ser retirado²⁵.

b. Iniciativas de consulta popular sobre medio ambiente.

El segundo sector que ha presentado gran cantidad de consultas populares en municipios o distritos es el del medio ambiente, tema importante que ha tenido un posicionamiento público en los últimos

años debido a que gobiernos y ciudadanía han tomado conciencia, entre otros temas, de la importancia de los fenómenos de cambio climático, la explotación minero –energética y sus factores contaminantes, el manejo de residuos sólidos en las urbes y la protección de los recursos no renovables.

Son 4 las iniciativas que se encontraron en la investigación acerca de esta temática:

TABLA N° 10. CONSULTAS POPULARES SOBRE MEDIO AMBIENTE

AÑO	D/PTO	MUNICIPIO	PREGUNTA O ASUNTO	RESULTADO
1995	MAGDALENA	STA. 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 peligrosos para sus ecosistemas? Sí o NO	Se realizó, no procedió
2001	ANTIOQUIA	SOPETRAN	¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio un relleno sanitario para depositar los residuos sólidos del valle de aburra? Sí o NO	Se realizó, sí procedió
2000	BOGOTÁ	BOGOTÁ	1. ¿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 de la mañana y las 7.30 de la tarde? 2. ¿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 enero del año 2015 la circulación de todos los vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y 9:00 a.m. y entre las 4:30 y las 7:30 p.m.?	1. Se realizo, sí procedió 2. Se realizo, no procedió
2006	C/MARCA	NEMOCÓN	A) ¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio un relleno sanitario regional? Sí o NO B) ¿Está usted de acuerdo con que el municipio maneje sus residuos sólidos de forma independiente sin la participación de otros municipios? Sí o NO	Se realizó, sí procedió.

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de RNEC y prensa.

25. Según nos informa Diana Buitrago funcionaria de la Secretaría de Gobierno de Yarumal.

• Preservación de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena)

En el año de 1995, el Alcalde de Santa Marta, Edgardo Vives Campo, organizó consulta popular para que el pueblo se manifestara en oposición a la práctica Gubernamental de erradicar los cultivos ilícitos mediante el herbicida denominado glifosato²⁶ en la Sierra Nevada de Santa Marta, dadas las graves consecuencias

que traía para el ecosistema y los seres humanos²⁷.

La votación se realizó el día 29 de octubre de 1995²⁸ y su resultado fue negativo, pues pese a que el 69% de las personas que participaron de la consulta votaron por el SÍ, faltaron 22.400 personas (46%) para cumplir con el umbral de participación de la tercera parte del censo electoral.

TABLA N° 11. RESULTADOS DE CONSULTAS POPULAR EN SANTA MARTA: ERRADICACIÓN DE DROGAS CON GLIFOSATO

MUNICIPIO	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Santa Marta	29/10/1995	147.169	49.056	26.342	18.101	2.131	6.110	46%

Fuente: Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de la RNEC

Respecto a esta consulta es importante resaltar el carácter simbólico que tuvo o si se quiere, hacer un llamado de atención al Gobierno, ya que si se hubieran cumplido los requisitos de ley para la procedencia de la consulta habría habido un conflicto para hacer cumplir la decisión del pueblo, ya que esto no era competencia del alcalde convocante sino del Gobierno Nacional, que naturalmente no podía verse obligado a cumplir la decisión del pueblo samario porque él no fue quien convocó.

• Rellenos Sanitarios - Sopetrán (Antioquia) y Nemocón (Cundinamarca)

Sobre el tema de rellenos sanitarios, dos (2) consultas populares se registraron en Colombia a nivel municipal: Sopetrán (Antioquia) en el 2002 y Nemocón (Cundinamarca) en 2006.

Los dos casos son similares. Dos empresas pretendían que dentro de la jurisdicción de los municipios se crearan rellenos sanitarios de carácter regional. En el caso de Sopetrán la propuesta era liderada por la empresa INTERASEO S.A ESP y en Nemocón por la empresa TECNOAMBIENTALES S.A.

Las compañías compraron terrenos y solicitaron a las respectivas corporaciones autónomas, CORANTIOQUIA Y CAR, licencias para la construcción del relleno; socializaron los proyectos de relleno a las administraciones y población, argumentando que traería beneficios económicos a los municipios.

Las propuestas generaron gran oposición de parte de las administraciones municipales y la mayoría de la población, razón por la cual mientras se tramitaron

26. El Tiempo: frente común contra glifosato; 4 de octubre de 1995.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-416745>

27. El Tiempo: no al glifosato en la sierra; 20 de noviembre de 1993.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-264430>

28. Mismo día en que se realizó la ya citada consulta para constituir a Santa Marta como territorio de paz.

las licencias y se socializaron los proyectos, los alcaldes municipales decidieron cambiar los usos del suelo en los lugares donde se pensaba realizar el relleno, declarándolos zonas con vocación cultural, histórica, turística y agrícola, en las cuales se prohibía desarrollar o implementar rellenos sanitarios, plantas de tratamiento, o de disposición final de residuos sólidos²⁹.

Para darle más fuerza a las decisiones administrativas tomadas, los alcaldes de Sopetrán y Nemocón decidieron consultar a la ciudadanía ¿si estaban o no estaban de acuerdo con que se realizara en el municipio un relleno de carácter

regional?, además de la anterior pregunta, en el municipio de Nemocón se le consultó a la ciudadanía ¿si estaba o no estaba de acuerdo con que el municipio manejará sus residuos sólidos de forma independiente y sin la participación de otros municipios?

Ante estas convocatorias la participación de la ciudadanía fue amplia y las respuestas contundentes: un NO a la construcción de relleno sanitario regional en sus municipios, y respecto a la segunda pregunta formulada en Nemocón, un SÍ al manejo municipal independiente de los residuos sólidos. Estos son los resultados de los comicios:

TABLA N° 12. RESULTADOS DE CONSULTAS POPULARES SOBRE EL TEMA DE RELLENOS SANITARIOS: SOPETRÁN (ANTIOQUIA) Y NEMOCÓN (CUNDINAMARCA)

PREGUNTA	MUNICIPIO	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/ BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
	Sopetrán	22/07/2001	12.214	4071	5075	87	4892	96	0%
1	Nemocón	26/05/2006	7043	2348	3324	67	3125	132	0%
2	Nemocón	26/05/2006	7043	2348	3324	2409	705	210	0%

Fuente: Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de la RNEC

Refrendadas por la ciudadanía las actuaciones de las administraciones municipales mediante consulta popular, en el municipio de Sopetrán no se realizó relleno sanitario, llevándose a cabo dicho proyecto en el municipio de Barbosa en lo que se conoce como la Pradera. En el municipio de Nemocón de igual forma no se ha llevado a cabo ningún relleno sanitario con carácter regional, no existiendo a la fecha municipio que supla el lugar para este proyecto.

• Día sin carro, restricción vehicular a partir del 2015 – Bogotá.

El 23 de agosto de 2000, el Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, con el objetivo de reducir la contaminación, promover el uso del transporte público y la bicicleta, y demostrarles a los bogotanos que el vehículo particular no es necesario para movilizarse³⁰, presentó al Concejo de Bogotá solicitud de concepto previo sobre consulta popular consistente en dos preguntas:

29. Este hecho lo ratifica el señor Humberto Gómez, jefe de Control Interno del municipio de Sopetrán. A su vez en Nemocón se evidencia a través de los hechos de la sentencia T -123/2009, acción de tutela contra la CAR por expedir licencia ambiental para relleno sanitario, pese a pronunciamiento de la ciudadanía en contra mediante consulta popular.

30. Revista Cambio. Bogotanos olvidaron para qué fue creado el Día sin carro. Febrero 7 de 2008 http://www.cambio.com.co/paiscambio/762/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY_CAMBIO-3948271.html

1. ¿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 de la mañana y las 7.30 de la tarde?
2. ¿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 enero del año 2015 la circulación de todos los vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y 9:00 a.m. y entre las 4:30 y las 7:30 p.m.?

La iniciativa fue aprobada por el Concejo de Bogotá el día 5 de septiembre de 2000 y se remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien en providencia de 29 de septiembre de 2000³¹, declaró ajustado a la Constitución el texto de la consulta. Cumplidos los requisitos de ley, el Alcalde expidió Decreto N° 834 de 2 de octubre de 2000 por el cual se convocó a consulta popular el 29 de octubre del mismo año.

A continuación se presentan los resultados de la votación³², haciendo claridad que para la segunda pregunta, en un primer momento, se tuvieron como votos validos los que se registraron para la primera pregunta, y 6 meses después esa cifra se desconoció mediante decreto por las razones que se expondrán más adelante.

**TABLA N° 13. RESULTADOS DE CONSULTA POPULAR EN BOGOTÁ:
DÍA SIN CARRO Y RESTRICCIÓN VEHICULAR**

MUNICIPIO	MUNICIPIO	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
1	Bogotá	29/10/2000	3.573.581	1.191.193	1.253.000	791.000	N.S.	N.S.	0%
2	Bogotá	29/10/2000	3.573.581	1.191.193	1.016.674	521.145	N.S.	N.S.	15%

Fuente: Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de la RNEC

Los resultados de la votación fueron publicados por la Registraduría mediante boletín 09 de 17 de noviembre de 2000, e inmediatamente notificados al Alcalde de Bogotá para que les diera cumplimiento, razón por la cual el 26 de diciembre de

2000 el Alcalde Mayor expidió el Decreto 1098, indicando en su parte motiva:

“Que la Consulta Popular en el Distrito Capital sobre el tema de «Día sin Carro a partir del año 2001» al obtener el

31. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera -Subsección A. Exp. 11001123240020000613. Magistrado Ponente: Dr William Giraldo Giraldo.

32. No hay archivo histórico de prensa, Registraduría o Alcaldía, que documente el resultado real de las votaciones. Los datos que serán presentados son aproximados y se calculan en base a información de Alcaldía Mayor de Bogotá y noticia de prensa que asegura que a través de boletín 09 de 17 de noviembre de 2000, la Registraduría Distrital divulgo los resultados.

33. Resultados aproximados que se extractan de: Secretaria General Alcaldía Mayor de Bogotá. Concepto 23292 de 2001, donde el Subsecretario de asuntos legales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, le informa al director ejecutivo de FENALCO Bogotá, Dionisio Araujo Vélez, las razones por las cuales se revoca el artículo 2 del decreto 1098 de 2000.

Revista Cambio. Bogotanos olvidaron para qué fue creado el Día sin carro. Febrero 7 de 2008 http://www.cambio.com.co/paiscambio/762/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY_CAMBIO-3948271.html

voto afirmativo de más de la mitad más uno de los sufragios válidos y al haber participado no menos de la tercera parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de Bogotá, es obligatoria de acuerdo con el artículo 55 de la Ley 134 de 1994.

Que la Consulta Popular en el Distrito Capital sobre el tema «Restricción vehicular a partir del año 2015» al obtener el voto afirmativo de más de la mitad mas uno de los sufragios válidos y al haber participado no menos de la tercera parte que componen el censo electoral de Bogotá, es obligatoria de acuerdo con el artículo 55 de la Ley 134 de 1994”.

Con base en lo anterior, el artículo 1 del decreto prohibió la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá el primer jueves del mes de febrero de todos los años en el horario comprendido entre las 6:30 a.m., y las 7:30 pm, y a su vez el artículo 2 prohibió a partir del 1º de enero del año 2015 la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., en días hábiles en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y las 9:00 a.m. y entre las 4:30 p.m. y las 7:30 p.m.³⁴

Curiosamente 6 meses después la alcaldía de Bogotá en la Administración de Antanas Mockus expidió el Decreto 467 de 2001 derogatorio del artículo 2 del Decreto 1098, argumentando que en el boletín 09 la Registraduría había dado una votación válida inferior a la tercera parte del censo electoral, toda vez que fueron contabilizados como válidos los tarjetones no marcados, hecho que se calificó de ilegal,

toda vez que la Sección Quinta del Consejo de Estado en del 24 de noviembre de 1999, indicó que los tarjetones no diligenciados carecen de valor jurídico ya que en ellos el ciudadano no ha manifestado su voluntad de optar por alguna de las alternativas consignadas en la tarjeta electoral.

La pregunta número 2, relativa a la «restricción vehicular a partir del año 2015» fue una propuesta drástica contra el uso de automotores particulares y por tal razón tuvo muchos contradictores, especialmente el gremio de los comerciantes representado a través de FENALCO –Bogotá. Esta situación se prestó para suspicacias frente a la derogatoria del artículo, que se atizaron a raíz de que el contenido del decreto que derogó la prohibición no incluyó argumentos que explicaran con claridad el fundamento de la decisión, sumado al hecho de que no existe en las bases oficiales de la Registraduría el boletín 09 de 2000 que permitiría corroborar realmente cuál fue el resultado exacto de la votación y a que no se encontraron pronunciamientos de la Registraduría que modificaran la declaratoria de los resultados electorales de la consulta popular.

c. Iniciativas de consulta popular sobre servicios públicos domiciliarios

Con la constitución de 1991 la prestación de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, luz, teléfono) tuvo un cambio en su concepción, pues de ser un servicio prestado exclusivamente por el Estado se abrió la posibilidad de que particulares también lo prestaran³⁵.

34. Se exceptuaron de esta restricción los vehículos: de transporte público; acondicionados para ser conducidos por discapacitados; de emergencia; de servicios especiales de transporte de estudiantes debidamente autorizados; de transporte que movilicen más de diez (10) pasajeros; operativos de las empresas de servicios públicos domiciliarios; destinados al control del tráfico y las grúas de las Secretaría de Transito y transporte de Bogotá; Caravana Presidencial; militares y de Policía Nacional; asignados al Cuerpo Diplomático; con blindaje de nivel tres (3) o superior; destinados a la prestación del servicio de escoltas. Carrozas fúnebres; Motocicletas, Motocarros y Bicitaxis.

35. Constitución Política, artículo 365

El hecho de que los municipios o distritos pudieran dejar de prestar los servicios públicos domiciliarios generó grandes controversias en medio de la sociedad colombiana. Entre otros argumentos, unos señalaban que si los particulares prestaban el servicio éste sería de mejor calidad dada la dinámica de competencia del mercado, otros señalaban que este era un proceso de privatización que tan solo

beneficiaba a unos intereses privados en detrimento del patrimonio del Estado.

Por tratarse de un asunto que no pacificó, algunos alcaldes municipales para tomar la decisión de privatizar sus empresas de servicios públicos decidieron recurrir a la consulta popular a fin de justificar sus decisiones. Se tiene información de 3 consultas al respecto.

TABLA N° 14. CONSULTAS POPULARES SOBRE PRIVATIZACION DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

AÑO	D/PTO	MUNICIPIO	PREGUNTA O ASUNTO	RESULTADO
1993	BOGOTÁ	BOGOTÁ	¿Es usted partidario de la privatización de las empresas que prestan los servicios en el Distrito? Si o No	No por concepto negativo del tribunal
1996	RISARALDA	PEREIRA	Redefinición empresarial de las empresas públicas de Pereira	No por concepto negativo del tribunal
1997	QUINDÍO	CÓRDOBA	¿Quiere usted que el municipio de córdoba se retire de la empresa sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. o ESAQUIN S.A.? Si o No	Se realizó; no procedió

Fuente: : Elaboración de los autores con base en datos de RNEC y prensa.

• Privatización de las empresas de servicios públicos: Bogotá

Luego de la expedición de la Constitución de 1991 y antes de la expedición de la ley 134 de 1994, en el año 1993 el alcalde de Bogotá, Jaime Castro, quiso someter a consulta popular la siguiente pregunta: ¿Es usted partidario de la privatización de las empresas que prestan los servicios en el Distrito? Si o No.

Para tramitar esta iniciativa el alcalde acudió a la vía legal establecida antes de la ley 134 de 1994, contenida en la ley 42 de 1989, aun que en todo caso señalaba un trámite semejante, ya que este tipo de iniciativa

tenía que pasar por el Concejo y por el Tribunal Administrativo para su viabilidad.

La consulta en mención pasó por el Concejo de Bogotá, pero al llegar al Tribunal no obtuvo el visto bueno de los jueces, que argumentaron que luego de la expedición de la Constitución del 91 la ley 42 de 1989 había sido derogada, se había modificado el trámite de las consultas y ya no eran competentes para conocer del asunto. Por esta razón se debía esperar a que el Congreso expidiera una nueva ley de participación ciudadana que indicara el trámite que debía darse a la consulta³⁶.

Apesar de que en principio el razonamiento del Tribunal parecía razonable, al final

36. El Tiempo: SE DERRUMBA LA CONSULTA POPULAR EN EL DISTRITO; 18 de junio de 1993. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-138984>

terminó siendo desafortunado, ya que no había contradicción evidente entre la Constitución y la ley 42 de 1989, razón por la cual no podía deducirse una derogatoria tacita de esa norma y por lo tanto debió haberse dado viabilidad a la iniciativa privilegiando la aplicación del principio de participación ciudadana.

• **Redefinición empresarial de empresas de Servicios Públicos: Pereira (Risaralda)**

En 1996, luego de 2 años de expedida la ley 134 de 1994 y 142 de 1994³⁷, en la ciudad de Pereira el alcalde Juan Manuel Arango Vélez, quiso consultar a la ciudadana sobre la redefinición empresarial de las empresas de servicios públicos de la ciudad.

La consulta que siguió el trámite señalado en la ley 134 de 1994, tuvo en el Tribunal un concepto desfavorable, so pretexto de que hacía falta que se expidiera el estatuto general de la organización territorial para que pudiera desarrollarse una consulta popular en Colombia³⁸.

Lo anterior representó una indebida interpretación de la ley 134 de 1994

(artículo 51) que señala que su regulación respecto a la consulta popular es sin perjuicio de lo que pudiera establecer el Estatuto General de la Organización Territorial. Si la interpretación del Tribunal de Pereira hubiera sido la correcta, solo hasta el año 2012, con la expedición de la ley de ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011), se hubiere podido realizar una consulta popular en Colombia.

• **Retiro de municipio en participación de empresa de servicios públicos: Córdoba (Quindío)**

En 1997, luego de que el municipio de Córdoba constituyera una sociedad anónima con particulares a fin de prestar los servicios públicos en el municipio, por voluntad del alcalde se decidió consultar a los ciudadanos ¿sí querían o no que el municipio de Córdoba se retirara de la empresa sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. o ESAQUIN S.A. ?

La consulta efectuada el 2 de marzo de 1997 no prosperó al faltar una participación de 115 personas (8%) para cumplir con el umbral de participación (Ver tabla N° 15).

TABLA N° 15. RESULTADOS DE CONSULTAS POPULAR EN CORDOBÁ (QUINDIO): RETIRO DE EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS

CIUDAD	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Córdoba	02/03/1997	4245	1.415	1.300	1.219	32	49	8%

Fuente: : Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de RNEC.

d. Iniciativas de consulta popular sobre empleo y desarrollo económico

En este sector que busca promover el desarrollo

de las empresas y los ingresos de los hogares, también se incluyeron los asuntos que tiene que ver con la imposición de impuestos locales para promover el desarrollo de los municipios.

37. Normatividad que da los lineamientos legales para que los servicios públicos puedan ser prestados por particulares.

38. El Tiempo: RECHAZAN CONSULTA; 9 de febrero de 1996. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-363980>

Respecto a esta categoría se tuvo información de 2 consultas populares que buscaron la aprobación del pueblo en la imposición de una contribución de valorización³⁹ con el objetivo de financiar la construcción de obras para el desarrollo local.

Las iniciativas referenciadas tuvieron ocasión luego de la expedición de la

Constitución de 1991 y antes de la expedición de la ley 134 de 1994, y por ende fueron tramitadas bajo las reglas de la ley 42 de 1989.

Hechas las aclaraciones del caso, se desarrolla el contenido de las 2 iniciativas.

TABLA N° 16 . RESULTADOS DE CONSULTAS POPULARES SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE VALORIZACION

AÑO	D/PTO	MUNICIPIO	PREGUNTA O ASUNTO	RESULTADO
1991	RISARALDA	PEREIRA	¿Está de acuerdo con la ejecución del Plan Bienal 90-90 por el sistema de valorización? Sí o No.	Se realizó; no procedió
1992	QUINDÍO	ARMENIA	Plan Integral de Obras de Valorización local.	Se realizó; no procedió

Fuente: : Elaboración de los autores con base en datos de prensa.

• Consulta popular en Pereira (Risaralda)

Esta consulta del año de 1991, bajo el mandato del Alcalde, Cesar Castillo Ramírez, tuvo como objetivo conocer el pronunciamiento de la comunidad pereirana sobre el cobro de obras viales por valorización en el marco de lo que se conoció como el Plan Bienal 90-90⁴⁰.

Las obras y cobros de valorización ya habían empezado antes de la Consulta, pero a raíz de demandas ante la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo los dineros cobrados tuvieron que devolverse y las obras suspenderse, razón por la cual el Alcalde inicio toda una cruzada por realizar una consulta popular que le diera sustento legal y popular a su plan Bienal⁴¹.

La pregunta de la consulta realizada el 27 de Octubre de 1991 fue: ¿Está de acuerdo con la ejecución del Plan Bienal 90-90 por el sistema de valorización? Sí o No.

Los resultados de la iniciativa no cumplieron con el objetivo que el alcalde pretendía. Los pereiranos dijeron en un 60% NO a la Consulta, situación que, según información de prensa, llenó de descontento y preocupación a la administración municipal y departamental, dado que se generaba un déficit presupuestal para la construcción de las obras que ya habían comenzado⁴², y generaba un efecto dominó que implicaba la devolución de todos los dineros cobrados por valorización, el aplazamiento continuo de las obras y el despido de trabajadores que hacían parte del departamento de valorización de Pereira⁴³.

40. El Plan Bienal 90-90 fue un proyecto de gobierno para la construcción de obras viales que tenían como fin resolver el grave problema de congestión del tránsito en el centro de Pereira y la periferia.

41. El Tiempo: Pereira: si o no a plan bienal 90-90; 26 de octubre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-179682>

42. El Tiempo: Pereira: Pereira dijo no al Plan de valorización 90-90; 30 de octubre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-181731>

43. El Tiempo: Pereira: Poda por la derrota de valorización; 2 de noviembre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-183702>

• Consulta popular en Armenia (Quindío)

A finales del año de 1991 el Concejo de Armenia decidió elevar a consulta popular un plan integral de obras viales cuyas inversiones estaban previstas en 1.602 millones de pesos, financiadas mediante el sistema de derrames de valorización que gravaría a 22.119 predios del área urbana de Armenia⁴⁴.

La consulta se programó para realizarse el 29 de marzo de 1992, pero lo cierto, según información de prensa, es que esta se realizó antes, pues una noticia del 18 de marzo de 1992 informa que la consulta popular fue negativa, razón por la cual el alcalde Cesar Hoyos Salazar expresó que con esa decisión ciudadana se le cerraba al municipio el único instrumento de desarrollo urbano⁴⁵.

e. Iniciativa de consulta popular sobre Equipamiento Municipal

El equipamiento municipal hace referencia a la construcción, ampliación y mantenimiento de bienes de uso público, tales como plaza pública, matadero municipal, plaza de mercado, cementerio, y demás bienes que son de propiedad del municipio.

En las consultas populares referidas a este sector se encontró tan solo una, realizada en el año 2009 en el municipio de Ramiriquí (Boyacá). La iniciativa tuvo como propósito consultar a la comunidad acerca de si estaba o no estaba de acuerdo con que se proyectara una plaza republicana en honor al doctor José Ignacio de Márquez⁴⁶, en el mismo sitio donde se encontraba el parque principal.

Estos fueron los resultados de la consulta:

TABLA Nº 17. RESULTADOS DE CONSULTA POPULAR DE RAMIRIQUÍ (BOYACA): CAMBIO EN LA ESTRUCTURA Y NOMBRE DEL PARQUE PRINCIPAL

CIUDAD	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Ramiriquí	11/01/2009	7.962	2.564	1.313	209	1090	14	49%

Fuente: : Elaboración de los autores con base en datos de prensa.

Como se observa en los resultados, faltó la participación de 1.251 personas (48%) para cumplir con el umbral de participación de la tercera parte del censo electoral, y aunque sí se hubiere alcanzado, los resultados de la votación habrían sido negativos, ya que el municipio de Ramiriquí manifestó estar en desacuerdo con el rediseño del parque principal y el cambio de nombre del mismo.

f. Iniciativa de consulta popular sobre educación

Se obtuvo información de la realización de una sola consulta popular referida al tema de educación, la cual tuvo lugar en el municipio de Duitama (Boyacá) en el año de 1996.

44. El Tiempo: Pereira: Plan de obras a consulta; 6 de diciembre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-204014>

45. El Tiempo: Reducción de Personal; 18 de marzo de 1992. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-68658>

46. José Ignacio de Márquez Barreto fue un abogado y político colombiano, nacido en Ramiriquí, Boyacá el 9 de septiembre de 1793, fallecido el 21 de marzo de 1880 en Bogotá. Presidente de la República entre 1837 y 1841. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Ignacio_de_M%C3%A1rquez

La consulta popular pretendió obtener la aprobación de la ciudadanía para la construcción del colegio “Francisco de Paula Santander”, según el alcalde promotor de la iniciativa, Héctor Julio Becerra Ruiz, esta construcción se justificaba debido a un déficit

en la infraestructura educativa que preveía que para el año de 1997, 800 niños no podrían iniciar sus estudios de bachillerato⁴⁷.

Los resultados de la consulta fueron los siguientes:

**TABLA N° 18. CONSULTA POPULAR DE DUITAMA (BOYACA):
CONSTRUCCIÓN DE COLEGIO**

CIUDAD	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Duitama	15/12/1996	47.417	15.805	6339	5646	461	279	60%

Fuente: : Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de RNEC.

La pregunta no cumplió con el umbral mínimo de participación al faltar un 60% de votos, razón por la cual esta consulta popular no logró ser sustento suficiente para la infraestructura del colegio.

g. Iniciativa de consulta popular sobre Cultura

Dentro del ámbito de la cultura se encontró una iniciativa referida a la forma de ver, pensar y sentir un municipio, tal y como fue el caso de la consulta popular realizada en Aracataca (Magdalena) en el año 2006.

La iniciativa tuvo como propósito cambiar el nombre de Aracataca por el de Aracataca-Macondo, según el alcalde Pedro Sánchez, líder de la propuesta, para rendirle un homenaje al premio nobel Gabriel García Márquez, y a su vez, para atraer turistas al municipio⁴⁸.

La propuesta tuvo sus críticos bajo el argumento de que ese nombre le robaba

la identidad al municipio y que no sonaba bien, incluso llegó a existir un pasacalle en el municipio que decía: *“Como dijo Gabito: no joda alcalde, yo nací en Aracataca y punto”*⁴⁹

El día 25 de junio de 2006 se realizó la consulta. No prosperó porque faltó la participación de 4.368 personas (51%) que permitieran cumplir con el umbral de la tercera parte del censo electoral. Los resultados fueron los siguientes:

47. El Tiempo: CONSULTA POPULAR EL DOMINGO EN DUITAMA POR TERMINAL; 13 de diciembre de 1996. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-644659>

48. El Tiempo: Hoy votarán por Macondo; 25 de junio de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2080038>

49. El Tiempo: Aracataca no quiso ser Macondo; 25 de junio de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2080793>

**TABLA N° 19. CONSULTA POPULAR DE ARACATACA (MAGDALENA):
CAMBIO DE NOMBRE AL MUNICIPIO**

CIUDAD	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Aracataca	25/06/2006	22080	7360	3592	3342	250	0	51%

Fuente: : Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de prensa.

h. Iniciativa de consulta popular sobre transporte

En 1996 en el municipio de Duitama (Boyacá), el mismo día que se realizó la consulta popular relacionada con el tema de la educación, también se trató una pregunta referida al sector transporte.

La consulta buscaba la aprobación ciudadana de un proyecto que tenía como

fin comprar un inmueble por un valor de 1.881 millones de pesos, destinado para la reubicación del terminal de transporte⁵⁰.

La consulta no prosperó por no cumplirse con el umbral, faltaron 9482 votos correspondientes al 60% de las personas que debían participar. Estos son los resultados:

**TABLA N° 20. CONSULTA POPULAR DE DUITAMA (BOYACA):
REUBICACIÓN DE TERMINAL DE TRANSPORTE**

CIUDAD	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/BLANCO	% DE VOTOS QUE FALTARON PARA CUMPLIR CON TERCERA PARTE DEL CENSO
Duitama	15/12/1996	47.417	15.805	6323	5014	925	384	60%

Fuente: : Elaboración y cálculos de los autores con base en datos de Registraduría y prensa.

5.1.4. Consulta populares sobre asuntos de trascendencia a nivel local

La consulta popular a nivel local es la que se realiza en comunas, corregimientos y localidades, y mantiene la misma dinámica de trámite y requisitos que las establecidas a nivel municipal, con la diferencia de que será la Junta Administradora Local la encargada de dar el concepto favorable para la realización de la consulta.

Respecto a esta clase de iniciativas, no se

encontró evidencia de la realización de una sola consulta popular que haya sido tramitada conforme a lo señalado por la ley 134 de 1994. La Registraduría no reportó consultas populares en localidades, mientras que la prensa publicó 6 propuestas que si bien fueron denominadas como consultas populares, por la descripción de la noticia es evidente que estas no cumplieron con los requisitos legales de una consulta popular, razón por la que simplemente se quedaron en consultas con carácter informal.

50. El Tiempo: CONSULTA POPULAR EL DOMINGO EN DUITAMA POR TERMINAL; 13 de diciembre de 1996. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-644659>

Las iniciativas, en su mayor parte, fueron propuestas por la comunidad e indudablemente pudieron llegar a tener valor para la toma de decisiones por parte de la

administración, pero en el fondo no revistieron obligatoriedad alguna.

A continuación se presentan estas iniciativas informales:

TABLA N° 21. CONSULTAS POPULARES INFORMALES EN LOCALIDADES

AÑO	CIUDAD	LOCALIDAD	QUIEN GENERABA LA PROPUESTA	PREGUNTA	RAZON POR LA QUE SURGE LA PROPUESTA	ESTADO AL QUE LLEGO
1991	CALI	COMUNA 10	COMUNIDAD	¿Desea decretar el toque de queda a partir de las 10 de la noche, durante tres meses, para los menores de 14 años? Sí o No	Para no permitir que los menores de edad se involucraran en robos, peleas callejeras y consumo de drogas	No se logró establecer ⁵¹
1992	GIRARDOT	KENNEDY	COMUNIDAD	¿Desea que la escuela pública Policarpa Salavarrieta, que desde hace 25 años educa a los menores del sector, pase a ser administrada por una comunidad religiosa o continúe siendo municipal? Sí o No	Presentada frente al proyecto de acuerdo que entregaría en comodato por cinco años al colegio Cooperativo Espíritu Santo de la comunidad Marianista la escuela Salavarrieta.	No se logró establecer ⁵²
1993	BOGOTÁ	TUNJUELITO	COMUNIDAD	¿Quiere usted que el parque de Tunjuelito siga siendo parque o se convierta en plaza de mercado? Sí o No	Dada la cercanía de la plaza de mercado con el parque principal, a un ciudadano se le ocurrió la propuesta	Se realizó, pero se desconoce el resultado. En todo caso el parque no cambió su destinación ⁵³
1995	BOGOTÁ	CANDELARIA	JAL	¿Cree usted que las inspecciones de policía son o no necesarias?	Se desconoce	No se logró establecer ⁵⁴
1996	BOGOTÁ	VILLA ADELAIDA	COMUNIDAD Y ALCALDIA	¿Cómo quiere que sea el futuro de la casona de Villa Adelaida?	La posibilidad de que una vieja casona de interés cultural ubicada al norte de Bogotá se convirtiera en un centro comercial ubicado en una zona residencial.	Se realizó. De 14,100 personas habilitadas para votar solo participaron 4.778, el 54,81% apoyó la idea de restaurar la casa y convertirla en centro cultural ⁵⁵
2005	BOGOTÁ	TEUSAQUILLO	COMUNIDAD	¿Qué destinación cree que debe tomar el predio ubicado en la avenida 22 entre calles 41 y 42?	Luego de la recuperación, por parte de la alcaldía local, de un predio destinado a parqueadero se quiso consultar a la comunidad que uso quería darle a ese bien.	No se logró establecer ⁵⁶

Fuente: : Elaboración de los autores con base en datos de prensa.

51. El Tiempo: piden toque de queda para menores; 15 de agosto de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-138751>

52. El Tiempo: GIRARDOT CONSULTA POPULAR; 2 de octubre de 1992. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-215148>

53. El Tiempo: Consulta popular; 9 de octubre de 1993. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-238852>

54. El Tiempo: En la candelaria piden plebiscito sobre inspecciones; 9 de julio de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-363719>

55. El Tiempo: En dos meses se conocerá el destino final de la casona de Villa Adelaida; 14 de noviembre de 2008. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4667675>

56. El Tiempo: piden consulta popular sobre uso del predio; 21 de julio de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1956628>

5.1.4 Iniciativas que se denominaron como consultas populares pero no tuvieron tal entidad

Al igual que lo comentado en las consultas populares de carácter local, existieron iniciativas de carácter nacional y municipal que se denominaron consultas populares pero que en realidad no lo fueron, por no tener el trámite que estable la ley.

Los efectos que trae consigo la realización de este tipo de consultas no son necesariamente reprochables ya que representa otra forma de participación ciudadana en las decisiones que los afectan. El único problema que se le podría atribuir a esta clase de iniciativas es que genere la convicción ciudadana de que se está realizando una consulta popular y más adelante, cuando la comunidad adopte una decisión por esta vía, ella sea desatendida por las administraciones bajo el argumento de que no eran de carácter vinculante.

a. Iniciativa de carácter nacional: El mandato por la Paz, la vida y la libertad

En el año de 1996, ante la situación de conflicto armado en Colombia, REDEPAZ en compañía de otras organizaciones nacionales, como País Libre, e internacionales, como UNICEF impulsaron una consulta popular a fin de que los colombianos entre los 7 y 18 años de edad se pronunciaran frente a la paz, la vida y la libertad.

Con este propósito se hizo todo un proceso de sensibilización con los niños, especialmente en los municipios con mayor presencia del conflicto armado. A su vez se realizó un acuerdo con la RNEC a fin de que el 25 de octubre de 1996 los niños pudieran votar⁵⁷.

El día de la votación 2.7 millones de niños y niñas votaron, el acto electoral consistió en la selección del derecho que consideraban más importante. Este fue el orden en que se valoraron⁵⁸:

1. El derecho a la vida
2. El derecho a la paz
3. El derecho al amor y a la familia
4. El derecho al buen trato
5. El derecho a la educación
6. El derecho a un ambiente sano
7. El derecho a la libertad de expresión
8. El derecho a la diferencia
9. El derecho a no trabajar antes de la edad permitida
10. El derecho a la justicia
11. El derecho a ser los primeros
12. El derecho al cuidado especial

El ejemplo de los niños llevó a que en 1997, las mismas organizaciones que impulsaron aquella iniciativa, convocaran una consulta popular para que los adultos se pronunciaran en oposición a la guerra y en favor de la paz. El objetivo no era que el gobierno convocara la consulta, sino que el pueblo se auto convocara políticamente y sin ataduras legales, de tal forma que se hiciera un llamado libre y espontáneo hacia Gobierno y guerrilla, advirtiéndoles que el pueblo no deseaba más enfrentamientos y les ordenaba trabajar por la paz⁵⁹.

La votación se realizó el 26 de Octubre de 1997, el texto propuesto ante la ciudadanía fue el siguiente:

"VOTO POR LA PAZ, LA VIDA Y LA LIBERTAD.

"Me comprometo a ser constructor de Paz y Justicia Social, a proteger la vida y a rechazar toda acción violenta y acojo el Mandato de los Niños por la Paz.

57. Educación en valores: Movimiento de los Niños por la Paz. <http://www.educacionenvalores.org/Movimiento-de-los-Ninos-por-la-Paz.html>

58. Ibid.

59. El Tiempo: ciudadanos proponen mandato por la paz; 25 de marzo de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-554724>

Exijo a los actores del conflicto armado:
NO MÁS GUERRA: resuelvan pacíficamente el conflicto armado.

NO MÁS ATROCIDADES: respeten el Derecho Internacional Humanitario.

No vinculen menores de 18 años a la guerra.

No asesinen.

No secuestren personas.

No desaparezcan personas.

No ataquen a la población ni la desplacen por la fuerza.

No vinculen civiles al conflicto armado.⁶⁰

La iniciativa recibió el apoyo ciudadano, cerca de 10 millones de personas votaron a favor del mandato por la paz, trayendo este hecho político como consecuencias⁶¹:

1. Decreto presidencial que prohibía el reclutamiento de menores de 18 años, debido a que las fuerzas militares lo estaban haciendo a partir de los 15.
2. Condena a todos los actos atroces y de violencia cometidos por todos los grupos armados contra la población civil.
3. Surgimiento de la "Campaña contra el secuestro y la desaparición forzada", que movilizó cientos de miles de personas en todo el país.
4. Surgimiento de las movilizaciones del NO MÁS, contra todos los actos de violencia.
5. Entrega de menores de edad que estaban secuestrados por la guerrilla del ELN.
6. Compromiso de los candidatos a la presidencia con las exigencias del Mandato por la Paz.

Esta iniciativa del año de 1991, tuvo como objetivo conocer la voluntad de la comunidad tunjana, en torno a obras como: el viaducto del sur, proyectada para descongestionar la zona de acceso al Complejo de Servicios Públicos del Sur y el Centro Administrativo del Norte, donde tendrían sede propia las empresas encargadas de la administración de los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, así como el Instituto de Tránsito.

Las obras que requerían de inversiones cercanas a los 300 millones de pesos, pensaban ser recuperadas por medio del sistema de valorización⁶², razón por la cual se le preguntó a la ciudadanía el día 15 de diciembre de 1991:

*"Desea usted la Construcción del Viaducto del Complejo de Servicios Públicos del Sur y el Centro Administrativo del Norte y que su recuperación sea por el sistema de valorización. Sí o No."*⁶³.

Los resultados de la consulta fueron un NO contundente al sistema de valorización tal y como se evidencia en los resultados:

b. iniciativas de carácter municipal.

• Consulta popular informal en Tunja (Boyacá): sistema de valorización

60. El Tiempo: voto por la paz; 8 de octubre de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-718944>

61. Changemakers: Mandato Ciudadano por la Paz y la Gobernabilidad: Una Iniciativa con Efectos en la Actualidad; 16 de abril de 2007. <http://www.changemakers.com/es/competition/endcorruption/entries/mandato-ciudadano-por-la-paz-y-la-gobernabilidad-una>

62. El Tiempo: consulta popular; 5 de diciembre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-203181>

63. Sentencia T-470/92

TABLA Nº 22. RESULTADOS DE CONSULTA POPULAR INFORMAL EN TUNJA (BOYACA): SISTEMA DE VALORIZACIÓN

CIUDAD	FECHA DE VOTACIÓN	CENSO ELECTORAL	TERCERA PARTE DEL CENSO	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	VOTOS POR EL SI	VOTOS POR EL NO	OTROS: VOTOS NULOS/NO MARCADOS/ BLANCO
Tunja	15/12/1991	NS	7.391	1.313	865	7195	196

Fuente: : Elaboración del autor con base en datos de prensa.

• **Consulta popular informal en Pereira (Risaralda): Porte de armas**

En el año 2006 a raíz de la elevada tasa de homicidios en la ciudad de Pereira y con el propósito de recolectar firmas para una iniciativa normativa de ley que pretendía presentarse al Congreso para restringir el porte de armas de fuego⁶⁴, el alcalde Juan Manuel Arango decidió consultar a la ciudadanía ¿si estaba o no de acuerdo con el porte de armas de fuego por parte de la población civil?⁶⁵

La votación se realizo el 18 de agosto de 2006 y votaron cerca de 120.000 personas, de las cuales el 90% estuvieron a favor de restringir el por de armas y un 10% No⁶⁶. De igual forma en el evento se lograron recoger cerca 60

mil firmas para la iniciativa de ley que seria presentada al Congreso con el propósito de restringir el porte armas⁶⁷.

• **Consulta popular informal en Chiquinquirá (Boyacá): Lugar para realizar los aguinaldos chiquinquireños**

La ultima iniciativa que se autodenomino consulta popular y que no tuvo tal entidad conforme a la ley 134 de 1994, fue realizada en el municipio de Chiquinquirá en el año 2001. En esta ocasión la administración municipal puso a consideración de la ciudadanía el lugar en que deberían realizarse las fiestas del XXXVII Aguinaldo Chiquinquireño⁶⁸. Cuatro sitios fueron postulados. Estos fueron los resultados:

TABLA Nº 23. RESULTADOS DE CONSULTA POPULAR INFORMAL EN CHIQUINQUIRA (BOYACA): AGUINALDO CHIQUINQUIREÑO

CIUDAD	FECHA DE VOTACIÓN	TOTAL DE VOTOS	PLAZA	PARQUE JUAN PABLO II	ESTADIO	BARRIO SANTA MARTA
Chiquinquirá	14/11/2001	2782	1807	635	142	122

Fuente: : Elaboración del autor con base en datos de prensa.

5.2 CONSULTA POPULAR SOBRE ASUNTOS TERRITORIALES.

Como se señaló al comienzo de este capitulo, la Constitución y la ley establecen la necesidad

de someter a consulta popular decisiones gubernamentales que tienen que ver con temas territoriales, estos son:

64. El Tiempo: Red de ciudades contra el desarme es liderada por Pereira; 1 de agosto de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3053596>

65. El Tiempo. Pereiranos deciden si se desarman; 18 de Agosto de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2142207>

66. El Tiempo. Pereiranos Cerca de 60 mil pereiranos firmaron en apoyo al proyecto de ley para restringir el porte de armas; 19 de agosto de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3170854>

67. Esta iniciativa llegó hasta el congreso pero fue archivada, para mayor información remitirse al capitulo II de este documento que trata sobre las iniciativas normativas.

68. El tiempo. Tolditos; 23 de noviembre de 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-697333>

1. Precisión y modificación de límites intermunicipales.
2. Creación de Áreas Metropolitanas.
3. Anexión de municipios a Áreas Metropolitanas.
4. Creación de Departamentos
5. Creación de Municipios
6. Anexión de Municipios a Provincias

5.2.1. PRECISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LÍMITES INTERMUNICIPALES

La ley 136 de 1994 (artículo 14) establece que las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, podrán modificar o precisar los límites intermunicipales, cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan una disputa territorial por no existir entre ellos unos límites definidos o por presentar problemas de identidad atendiendo a sus características naturales, sociales, económicas y culturales.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea

Departamental. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular, la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.

Si no existiere ya una consulta popular el Gobernador del Departamento deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad para la correspondiente anexión⁶⁹.

A continuación se presentan las consultas populares que a) efectivamente fueron realizadas para la modificación o precisión de límites y b) las que fueron tan solo propuestas.

a. Consultas populares realizadas para la modificación o precisión de límites

Se encontró información acerca de 8 consultas populares con el propósito de modificar o precisar los límites intermunicipales, 7 de estas efectivamente fueron realizadas y 1 iniciativa no tuvo votación por concepto negativo de la organización electoral.

TABLA N° 24. CONSULTAS POPULARES PARA LA MODIFICACION O PRECISION DE LÍMITES INTERMUNICIPALES

AÑO	DEPTO.	MUNICIPIO	LO QUE SE BUSCA	RESULTADO
1996	ATLÁNTICO	SOLEDAD/ MALAMBO	PRECISION DE LÍMITES	SE APROBARON LOS LIMITES PROPUESTOS
1996	CAUCA	PUERTO TEJADA/ MIRANDA	PRECISIÓN DE LIMITES	SE APROBARON LOS LIMITES PROPUESTOS
1999	SANTANDER	LA BELLEZA/ FLORIAN	PRECISIÓN DE LIMITES	SE NEGÓ LA SOLICITUD DE INICIATIVA POR PARTE DE LA REGISTRADURIA
1999	CAUCA	BOLIVAR/SUCRE	PRECISIÓN DE LIMITES	SE APROBARON LOS LIMITES PROPUESTOS
2000	CESAR	TAMALAMEQUE/ PELAYA	ANEXIÓN DE CORREGIMIENTO DE UN MUNICIPIO A OTRO	SE APROBÓ LA ANEXIÓN
2001	GUAJIRA	SAN JUAN DEL CESAR/MOLINO	ANEXIÓN DE CORREGIMIENTO DE UN MUNICIPIO A OTRO	SE APROBO LA ANEXIÓN
2001	BOLIVAR	CARTAGENA/ TURBACO	PRECISIÓN DE LIMITES	SE APROBARON LOS LIMITES PROPUESTOS
2003	BOLIVAR	PINILLOS/ HATILLO DE LOBA	ANEXIÓN DE CORREGIMIENTO DE UN MUNICIPIO A OTRO	NO SE APROBÓ LA ANEXIÓN

Fuente: : Elaboración del autor con base en datos de RNEC y prensa.

69. Toda definición de límites entre municipios conlleva la posibilidad a que un territorio se anexe a otro municipio.

Como dato relevante de estas iniciativas, se tiene que en las 6 consultas en las que se obtuvo una decisión afirmativa por parte de la ciudadanía, en promedio, el 96% de las personas que participaron de los comicios estaban a favor de la propuesta normativa. Respecto a la única iniciativa que no aprobó la redefinición de límites, el resultado fue que el 66% de los votantes no estuvo de acuerdo con la propuesta.

De 8 consultas que se realizaron con el fin de modificar límites municipales o la anexión de un territorio a un municipio, solo se logró obtener la información correspondiente a la votación de 4 consultas. En ellas la participación superó el 55% del censo electoral llegando hasta un 67%, lo que indica un promedio de participación alto, en comparación con las consultas populares sobre asuntos de trascendencia municipal.

Los resultados de las consultas populares muestran su gran utilidad para definir los conflictos territoriales, ya que reflejan el arraigo y sentir de las comunidades frente a sus territorios.

Ahora bien, respecto al trámite de estas consultas merecen especial atención dos iniciativas en las que se desconoció que el Gobernador es la autoridad que convoca la consulta popular en la definición de límites intermunicipales.

En el departamento del Cauca en el año de 1996, el Alcalde de Puerto Tejada convocó a consulta popular a fin de definir sus límites con el municipio de Miranda, respecto a dos veredas: Zanjón Rico y Cañas Méjico. La consulta que indudablemente cobijaba jurisdicción del municipio de Miranda, fue aprobada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y votada por la ciudadanía

favorablemente, sin tener en cuenta que se incluyó dentro de la población consultada a ciudadanos que pertenecían a otro municipio. Aprobada la consulta que buscaba que las veredas hicieran parte de la jurisdicción de Puerto Tejada, el Alcalde allegó el proyecto de definición de límites a la Asamblea del Cauca, expidiéndose así una Ordenanza que redefinió los límites entre Puerto Tejada y Miranda, tal y como había sido la decisión del pueblo en consulta popular.

Tal actuación a pesar de ser aprobada y obtener el resultado esperado por el Alcalde y la ciudadanía, presentó un vicio de considerable envergadura en su trámite, puesto que quién convocó la consulta fue el Alcalde debiéndolo hacer el Gobernador. El Alcalde de Puerto Tejada no tenía competencia para convocar en una consulta popular a personas que no hacían parte del censo electoral de su municipio.

El Alcalde del municipio de la Belleza (Santander) pretendiendo hacer lo mismo que había sucedido tres años antes en Puerto Tejada, convocó a consulta popular a fin de definir sus límites con el municipio de Florián. En esta ocasión, contrario a lo sucedido en el Departamento del Cauca, la RNEC le señaló a sus delegados la imposibilidad de llevar a cabo dicha consulta popular, pues en su concepto, al que correspondería convocar dicho mecanismo era al

Gobernador conforme a la ley 136 de 1994⁷⁰; es más, el órgano electoral señaló que si los habitantes de los municipios en conflicto quisieran allegar una solicitud a la Asamblea en el sentido de definir los límites, el camino correcto sería a través de una iniciativa normativa de conformidad de conformidad con la ley 134.

b. Propuestas de modificación o precisión de límites

Se tuvo conocimiento de 2 propuestas de modificación o precisión de límites, sobre las cuales no se obtuvieron datos acerca de su realización. Las propuestas son las siguientes:

TABLA N° 25. PROPUESTAS DE CONSULTAS POPULARES PARA LA MODIFICACION O PRECISION DE LÍMITES INTERMUNICIPALES

AÑO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LO QUE SE BUSCA
1999	ATLÁNTICO	SOLEDAD/ BARRANQUILLA	PRECISION DE LÍMITES
2010	ANTIOQUIA	FREDONIA/ BELLEZA	PRECISION DE LIMITES

Fuente: : Elaboración del autor con base en datos de prensa.

5.2.2. CREACIÓN DE ÁREA METROPOLITANA

El artículo 319 de la Constitución Política, establece la posibilidad de que dos o más municipios con relaciones económicas, sociales y físicas, pueden asociarse y organizarse como área metropolitana. Esta entidad administrativa se encarga de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad, así como racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de quienes la integran y ejecutar obras de interés metropolitano⁷¹.

Las áreas metropolitanas son reglamentadas por la Ley 128 de 1994, normatividad que señala que para la creación de esta clase de entidad administrativa es necesario que la población de los territorios se pronuncie a su favor a través de consulta popular, siendo este mecanismo una etapa más del trámite para su constitución.

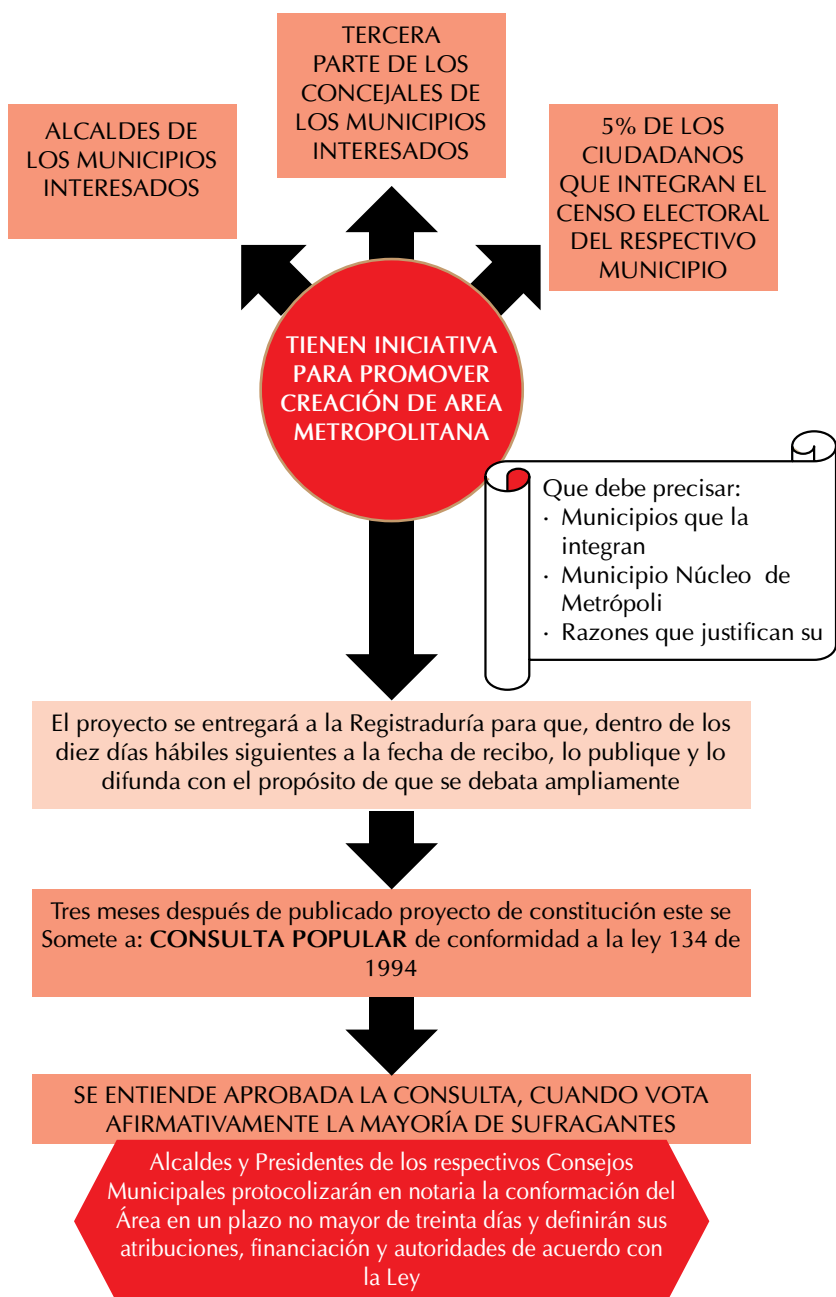
A continuación se presenta el trámite completo para constituir Área Metropolitana:

70. Artículo 14°.- Modificación de límites intermunicipales. Cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos o por presentar problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales, las Asambleas Departamentales por medio de ordenanza, podrán modificar o precisar los respectivos límites intermunicipales para lo cual deberán cumplirse los requisitos y condiciones siguientes:

1. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular; la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.
2. Si no existiere ya una consulta popular el Gobernador del Departamento deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.
3. La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a éste las condiciones mínimas exigidas por el artículo 8 de la presente Ley para la creación de municipios.
4. La correspondiente oficina de Planeación Departamental realizará en la respectiva zona de conflicto intermunicipal una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto, se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales. Parágrafo.- Tanto la consulta popular prevista en el numeral segundo de este artículo, como el estudio a que se refiere el numeral cuarto de este artículo, deberán agregarse a la exposición de motivos del respectivo proyecto de ordenanza.

71. En Colombia existen 6 áreas metropolitanas: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, conformada en 1980; Área Metropolitana de Barranquilla, conformada en 1981; Área Metropolitana de Cúcuta, conformada en 1991; Área Metropolitana de Bucaramanga conformada en 1981; Área Metropolitana de Centro Occidente, conformada en 1981; Área Metropolitana de Valledupar, conformada en 1997

GRAFICA Nº 1. CONSTITUCIÓN DE AREA METROPOLITANA



De las 6 áreas metropolitanas existentes en Colombia solo una fue constituida con posterioridad a la vigencia de la ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas) y la ley 134 de 1994 (Ley Estatutaria de Participación Ciudadana).

Lo anterior no significa que solo se haya un hecho intento de constitución de estas áreas luego de 1994, de hecho se han realizado 2 además del que efectivamente prosperó. La tabla N° 26 muestra estas 3 consultas:

TABLA N° 26. CONSULTAS POPULARES PARA LA CONSTITUCIÓN DE ÁREA METROPOLITANA

AÑO	AREA METROPOLITANA	MUNICIPIOS	RESULTADOS
1997	VALLEDUPAR	Valledupar; Agustín Codazzi; La Paz; Manaure Balcon del Cesar; San Diego.	Se acepta la constitución de Área Metropolitana
1998	CARTAGENA	Cartagena; Arjona; Clemencia; Mahates; María la Baja; San Estanislao; Santa Catalina; Santa Rosa; Turbaco y Villanueva	No se acepta la constitución de Área Metropolitana; al no alcanzar los porcentajes de votación exigidos por la ley
2004	QUINDÍO	Armenia, Circasia, Finlandia, Montenegro, Quimbaya	No se acepta la constitución de Área Metropolitana

Fuente: : Elaboración del autor con base en datos de RNEC y prensa.

a. Consulta área metropolitana de Valledupar

De las consultas populares presentadas, la única que permitió la creación del Área Metropolitana fue la de Valledupar. Para ser efectivamente aprobada se requería que del censo conformado por 184.566 personas para los 5 municipios⁷², participara más de la tercera parte (61.518 ciudadanos) y a su vez se requería el voto afirmativo de por lo menos la mitad más uno de los sufragios válidos.

Los resultados de la votación para la creación del Área Metropolitana de Valledupar, fueron los siguientes:

- Participaron 97.357 personas.
- El 70% de los ciudadanos votaron por él sí (67.649 votos)

- El 6% de los ciudadanos votaron por él no (5.429 votos)
- El 18% de los ciudadanos no marcaron los votos (16.997 votos)
- El 5% de los ciudadanos votaron en blanco. (4.351 votos)
- Al 1% de los ciudadanos se le anularon sus votos (931 votos)

b. Consulta área metropolitana de Cartagena

Al contrario de lo sucedido en Valledupar, la consulta realizada con el fin de constituir Área Metropolitana en Cartagena tuvo un bajo porcentaje de participación. De un censo de 542.246 personas, se requería de un umbral mínimo de participación de 180.749 personas, lográndose tan solo la participación de 30.895 personas faltando un apoyo equivalente al 83%.

72. A efectos de esta investigación los datos son planteados de forma general, por ello debemos aclarar que en cada municipio debió participar la tercera parte del censo electoral y la mitad mas uno debió votar por el sí.

De las personas que participaron en el proceso, 21.157 votaron por el sí, mayoría que fue utilizada por los alcaldes correspondientes para dirigirse a la Notaría Primera de Cartagena con el objetivo de constituir el área metropolitana. Posteriormente el acto fue declarado nulo pues era evidente que la consulta no alcanzó a cumplir los requerimientos establecidos por la ley 134 de 1994.

c. Consulta área metropolitana de Armenia

En el año 2004 en el Departamento del Quindío se trato de conformar área metropolitana entre el municipio núcleo de Armenia y los municipios integrados Montenegro, Quimbaya, Finlandia y Circasia.

La votación se llevó a cabo el 6 de junio de 2004, y la respuesta de la ciudadanía fue un rotundo NO a la propuesta⁷³, en efecto:

- El 24% de los ciudadanos votaron por el sí (21.157 votos)
- El 74% de los ciudadanos votaron por el no (55.181 votos)
- El 1% de los ciudadanos no marcaron los votos (584 votos)

Del conjunto de los resultados presentados se evidencia lo importante que es la participación ciudadana para decidir la suerte de los procesos de constitución de áreas metropolitanas, entidad administrativa que involucra nuevas responsabilidades y posibilidades de desarrollo en aspectos sociales, económicos y políticos, razón por la cual una de las hipótesis que podría explicar

los resultados negativos en este tipo de consultas, es que, tal y como se recoge del trabajo de campo⁷⁴, la ciudadanía tiene la percepción de que esta clase de entidades administrativas al generar mas responsabilidades crea mayores impuestos y detrimento de los recursos públicos de los municipios a favor del área metropolitana.

5.3.3. ANEXIÓN A AREA METROPOLITANA

La ley 128 de 1994 (artículo 5º, parágrafo primero) contempla la posibilidad de que luego de constituidas las áreas metropolitanas, un municipio o varios municipios vecinos se anexen a las mismas. Para que la anexión pueda realizarse la ley señala la necesidad de una consulta popular que demanda unos requisitos especiales y diferentes a los contemplados en la Ley 134 de 1994⁷⁵, esto son:

- Mayoría Absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión.
- Concurrencia de al menos la cuarta parte del censo electoral de la respectiva población.

A fin de anexarse a un Área Metropolitana, se tiene información de la realización de 3 consultas populares de las cuales no se logró obtener mayor información sobre los resultados y su trámite.

73. El tiempo: No al área metropolitana con Armenia. 7 de junio de 2004. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1541167>

74. Comentarios hechos por varios ciudadanos de armenia al ser indagados acerca del área metropolitana que se trato de conformar en el año 2004

75. Según la Ley 134 de 1994, en su art 55, para que proceda una consulta popular se necesita el Voto afirmativo de la mitad mas uno de los sufragios validos, y la participación de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral

TABLA N° 27. CONSULTAS POPULARES PARA LA ANEXION DE MUNICIPIOS A AREA METROPOLITANA

AÑO	AREA METROPOLITANA	MUNICIPIO A ANEXARSE	RESULTADOS
1998	DE BARRANQUILLA	GALAPA	Se acepta la anexión
1999	CENTRO OCCIDENTE	BALBOA	No se acepta la anexión
2004	DE CUCUTA	PUERTO SANTANDER	Se acepta la anexión

Fuente: : Elaboración del autor con base en datos de RNEC y prensa.

5.2.4. CREACION DE DEPARTAMENTOS

La Carta Política establece que el Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial.

En desarrollo del mandato Constitucional, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011, artículo 23) estableció que la creación de departamentos se sujeta a las siguientes condiciones:

1. El territorio que se propone como nuevo departamento debe corresponder a una región administrativa y de planificación.
2. La Comisión de Ordenamiento Territorial y el Departamento Nacional de Planeación deben brindar su concepto respecto a la viabilidad del Departamento
3. Debe convocarse a consulta popular de conformidad a la ley 134 de 1994
4. Se somete el proyecto de constitución de Departamento a la aprobación del Congreso de la República

A la fecha no se ha presentado ninguna iniciativa formal para constituir un nuevo Departamento, más aun, no se ha constituido ninguna región administrativa y de planificación en Colombia que permita ver un territorio con vocación de nuevo Departamento.

5.2.5. CREACIÓN DE MUNICIPIOS

En Colombia a partir de 1994, año en que fue promulgada la ley 136, se instituyó la

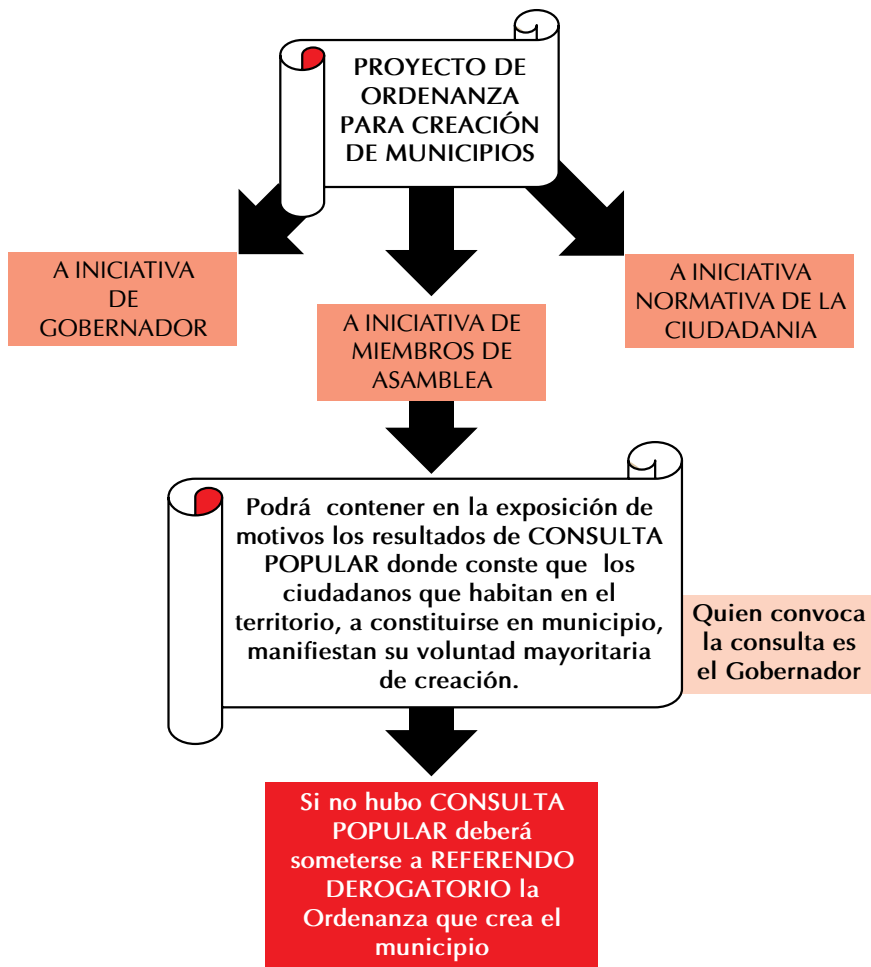
posibilidad de acudir a la consulta popular a fin de legitimar la creación de municipios. La ley 136 de 1994 fue modificada recientemente por la ley 1551 de 2012 sin que se haya cambiado sustancialmente el uso de la consulta popular para la creación de un municipio.

Sin entrar a señalar los requisitos que establece la ley para constituir municipios, ya que fueron tratados en el capítulo sobre creación de municipios por medio de referendo, basta señalar que la creación de un municipio se hace mediante Ordenanza que puede provenir de iniciativa de los Gobernadores, miembros de la Asamblea Departamental y comunidad a través de iniciativa normativa.

Al formularse la propuesta normativa por parte de Gobernadores y miembros de la Asamblea, estos podrán anexar en su exposición de motivos la constancia de realización de una consulta popular en la que los ciudadanos residentes en el territorio, que se constituirá en municipio, hayan manifestado su voluntad mayoritaria para la creación. La consulta siempre será convocada por el Gobernador y debe cumplirse con las reglas de la ley 134 de 1994.

De no adjuntarse a la exposición de motivos los resultados de la consulta popular, el proyecto de ordenanza deberá ser sometido a referendo. Esto quiere decir que la consulta popular es facultativa para la creación de municipios (Ley 136 de 1994, artículo 8, párrafo).

GRAFICA Nº 2. POSIBILIDAD DE CONSULTA POPULAR PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS



En caso de que el proyecto de ordenanza sea negado, este se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido solo podrá presentarse dos años después⁷⁶.

se pudo conocer que 7 municipios fueron constituidos mediante este procedimiento:

Conocida la función que cumple la consulta popular dentro del proceso de creación de municipios, a través de la investigación

76. Antes de ser modificada la ley 136 de 1994 por la ley 1551 de 2012 el término era de tres años.

TABLA N° 28. MUNICIPIOS CREADOS MEDIANTE CONSULTA POPULAR

AÑO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
1995	GUAJIRA	DIBULLA
1997	SUCRE	EL ROBLE
1999	SUCRE	COVENAS
2005	CAUCA	GUACHENÉ
2007	BOLÍVAR	NOROSI
2010	BOLÍVAR	SAN PABLO DEL NORTE
2011	BOLÍVAR	BRAZUELO DE PAPAYAL

Fuente: : *Elaboración de los autores con base en datos de RNEC.*

5.2.6. ANEXIÓN DE MUNICIPIOS A PROVINCIAS

La Constitución Política (artículos 286 y 321) establece la posibilidad de que municipios o territorios circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, constituyan provincias como entidad territorial o como entidad administrativa y de planificación. A su vez señala que para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. La naturaleza jurídica, conformación e ingreso a las provincias depende de lo que señale la Ley de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, la ley 1454 de 2011, solo contempló la posibilidad de constituir provincias como entidad administrativa y de planificación, y guardó silencio respecto a posibilidad de anexión a una provincia. A la fecha no existen provincias en Colombia y por lo tanto no ha habido consultas populares que pretendan anexarse a las mismas.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CITADAS

REVOCATORIA DEL MANDATO

• TEXTOS ACADÉMICOS Y TÉCNICOS

- Cuervo, Beatriz Franco, & Henao, Javier Andrés. (2009). Participación electoral: radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario

- DNP, & DDTS. (2008). Orientaciones para elaborar los Programas de Gobierno. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

• NORMATIVIDAD

- Constitución Política
- Ley 131 de 1994
- Ley 134 de 1994
- Ley 152 de 1994
- Ley 741 de 2002
- Resolución RNEC N° 1056 de 2004
- Resolución CNE N° 0078 de 2011

• SENTENCIAS

Corte Constitucional

- C- 179 /2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra
- C-551 /2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett
- C-041 /2004. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández

• CONCEPTOS

- Concepto, CNE N° 3819 de 2006. Consejero ponente: Adelina Covo

• PRENSA

- El tiempo. Titular: **Contrapunteo en puerto rico**. 20 de abril de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-923752>
- Noticiero del llano. Titular: **Al caído, caerle**. 12 de enero de 2005. <http://noticierodelllano2005.blogspot.com/>
- El tiempo. Titular: **Recogen firmas contra Ardila**. 18 de enero de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1636009>
- El tiempo. Titular: **Oposición es como la guerrilla**. 15 de febrero de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1628700>
- FLIP; Titular: Amenazado periodista en Tame

(Arauca). 24 de febrero de 2005. http://www.flip.org.co/alert_display/0/752.html

- El tiempo. Titular: **Avanza búsqueda de firmas contra Ardila**. 22 de junio de 2005 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1684253>

- El tiempo. Titular: **Los líos del Gobernador**. 22 de junio de 2005 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1957642>

- El Tiempo. Titular: **¿Opositores del Alcalde de Somondoco recogieron 561 firmas para pedir su revocatoria?** 19 de febrero de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4827089>

- El Tiempo. Titular: **¿Firmas con engaño para revocatoria?** 24 de abril de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3413610>

- El Tiempo. Titular: Ninguna revocatoria de mandato ha prosperado en los casi 15 años de creación de ese mecanismo. 20 de septiembre de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6158688>

- El Tiempo. Titular: **Por rumbero, quieren revocar a un alcalde**. 12 de septiembre de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3620280>.

- El Tiempo. Titular: **Condenan a 40 años de prisión a alcalde por muerte de periodista**. 21 de octubre de 2010. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8167180>

• ENTREVISTAS

- Ciudadano Anónimo (27 de Julio de 2011). Revocatoria del mandato en Curillo -Caquetá. (MOE, Entrevistador)
- Neyla Amparo Guzmán -Registradora Municipal- (8 de agosto de 2011). Revocatorias del mandato en Sevilla -Valle. (MOE, Entrevistador)
- Julian Osorio -Promotor- (8 de agosto de 2011). Revocatorias del mandato en Sevilla -Valle. (MOE, Entrevistador)
- Gladys Leonor Romero - Alcaldesa- (8 de agosto de 2011). Revocatorias del mandato en Sevilla -Valle. (MOE, Entrevistador)
- Guillermo Caicedo Rojas -Registradora Municipal- (10 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Palmira -Valle. (MOE, Entrevistador)

- Vladimir Becerra Arango –Promotor- (10 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Palmira – Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Héctor Fabio Torres –Promotor- (10 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Palmira –Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Alan Roy Cabrera Ortiz –Registrador Municipal- (11 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Pradera –Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Carlos Andrés Pava –Promotor- (11 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Pradera –Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Jairo Arzayús –Ciudadanía- (11 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Pradera –Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Roció de Arzayús –Ciudadanía- (11 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Pradera –Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Rubiel Hernán Pava –Promotor- (11 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Pradera –Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Jorge Humberto Gómez – Registrador Delegado departamental del Valle - (12 de agosto de 2011). Revocatorias del mandato en Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Nicolás Farfán Nemen –Registrador AD-HOC comicios de Revocatoria- (23 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Pradera –Valle. (MOE, Entrevistador)
 - Octavio Pérez Hernández –Promotor- (24 de agosto de 2011). Revocatoria del mandato en Tame –Arauca. (MOE, Entrevistador)
 - Jairo Usme –Promotor- (16 de febrero de 2012). Revocatoria del mandato en San Martín –Meta. (MOE, Entrevistador)
 - Fredy Porras –Promotor- (16 de febrero de 2012). Revocatoria del mandato en San Martín –Meta. (MOE, Entrevistador)
 - Apolonio Sánchez –Promotor- (16 de febrero de 2012). Revocatoria del mandato en San Martín – Meta. (MOE, Entrevistador)
 - Edgar Sánchez –Promotor- (17 de febrero de 2012). Revocatorias del mandato en Meta. (MOE, Entrevistador)
 - Ex registrador de Villavicencio- (17 de febrero de 2012). Revocatorias del mandato en Meta. (MOE, Entrevistador)
 - Orlando Caballero –Registrador Delegado departamental del Atlántico- (6 de Marzo de 2012). Revocatorias del mandato en Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Diógenes Rosero –ciudadano – (6 de Marzo de 2012). Revocatorias del mandato en Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Vanessa Pimiento –Asesora Jurídica Delegada Departamental Registraduría de Atlántico - (6 de Marzo de 2012). Revocatorias del mandato en Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Mario Barraza –observador MOE - (6 de Marzo de 2012). Revocatorias del mandato en Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Steimer Mantilla –promotor - (7 de Marzo de 2012). Revocatoria del mandato en Puerto Colombia – Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Jenny Martínez Aparicio –promotor - (7 de Marzo de 2012). Revocatoria del mandato en Puerto Colombia –Atlántico-. (MOE, Entrevistador)
 - Ciudadano Anónimo –promotor- (8 de Marzo de 2012). Revocatoria del mandato en Galapa –Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Margarita Alvarado –promotor- (8 de Marzo de 2012). Revocatoria del mandato en Baranóa –Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Jairo Arcon –promotor- (9 de Marzo de 2012). Revocatoria del mandato en Polonuevo –Atlántico. (MOE, Entrevistador)
 - Misael Lugo –promotor - (10 de Marzo de 2012). Revocatorias del mandato en Sabanalarga – Atlántico-. (MOE, Entrevistador)
 - Ciudadano Anónimo –promotor - (12 de Marzo de 2012). Revocatorias del mandato en Campo de la Cruz –Atlántico-. (MOE, Entrevistador)
 - Ciudadano Anónimo –promotor- (12 de Marzo de 2012). Revocatoria del mandato en Malambo –Atlántico. (MOE, Entrevistador)
- **RESULTADOS ELECTORALES DE REVOCATORIAS DEL MANDATO, (1991-2012). REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, DELEGADAS Y MUNICIPALES.**
- INICIATIVA LEGISLATIVA Y NORMATIVA**
- **NORMATIVIDAD**
- Constitución Política

- Ley 134 de 1994
- Decreto Ley 2535 de 1993
- Resolución, RNEC N° 4025 de 2004
- Resolución, CNE N° 1978 de 2004
- Resolución, RNEC N° 0070 de 2005
- Resolución, CNE N° 0278 de 2005
- Gubernación de la Guajira, Ordenanza No. 001 de 2000

• **CONCEPTOS**

- Concepto, CNE N° 3819 de 2006. Consejero ponente: Marco Emilio Hincapié Ramírez.
- Concepto, CNE N° 3726 de 2007. Consejero ponente: Marco Emilio Hincapié Ramírez.

• **PRENSA**

- Periódico el Tiempo: Título: **Oficializan muerte de plan b**. 31 de diciembre de 2004. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1590849>

• **ENTREVISTAS**

- Lelio Monosalva Suarez (3 de julio de 2012). Iniciativa normativa: Proyecto de acuerdo por el cual se determina la finalidad y propósito del páramo el “Almorzadero” en la jurisdicción de cerrito como zona excluida de la minería. (MOE, Entrevistador)
- Gerente de la central de abastecimiento de Villavicencio. (10 de julio de 2012) Iniciativa normativa: proyecto de acuerdo por el cual se declara la plaza pública de mercado como elemento fundamental del sistema de abastecimiento de alimentos en Villavicencio y se establece su ubicación. (MOE, Entrevistador)
- Ciudadano anónimo (11 de julio de 2012). Iniciativa normativa: proyecto de ordenanza por el cual se crea el municipio de Albania. (MOE, Entrevistador)
- Luis Gabriel Fontalvo Ramírez (16 de julio de 2012). Iniciativa normativa: proyecto de ordenanza por el cual se crean localidades en la Isla de San Andrés y se determina la integración de juntas administradoras locales (MOE, Entrevistador)
- Miguel De Jesús Niño Sandoval (18 de julio de 2012). Iniciativa normativa: proyecto de acuerdo por medio de la cual se reglamenta la organización y prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros para el municipio de Tunja. (MOE, Entrevistador)
- Carlos Alberto Baena (25 de julio de 2012). Iniciativa legislativa: iniciativa de Acto Legislativo para reducir la edad de acceso al Congreso y modificar el régimen de servicios públicos. (MOE, Entrevistador)
- Teresita de Jesús (26 de julio de 2012). Iniciativa

normativa: proyecto de acuerdo por medio de la cual se reglamenta la organización y prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros para el municipio de Tunja. (MOE, Entrevistador)

• **RESULTADOS ELECTORALES DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y NORMATIVAS, (1991-2012). REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, DELEGADAS Y MUNICIPALES.**

REFERENDO

• **NORMATIVIDAD**

- Constitución Política
- Acto legislativo 01 de 2004
- Ley 134 de 1994
- Ley 136 de 1994
- Ley 142 de 1994
- Ley 789 de 2002
- Ley 796 de 2003
- Ley 1327 de 2009
- Ley 1454 de 2011
- Código Sustantivo del Trabajo
- Resolución RNEC N° 5641 de 1996
- Resolución RNEC N° 1056 de 2004
- Resolución CNE N° 0067 de 2008
- Resolución, RNEC N° 7541 de 2011
- Resolución RNEC N° 757 de 2011

• **SENTENCIAS**

Corte Constitucional

- Sentencia C-222/97. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo
- Sentencia C-543/98. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz
- Sentencia C -551/03. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett
- Sentencia C-208/05. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández
- Sentencia C-178/07. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa
- Sentencia C- 180/07. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil
- Sentencia C -061/08. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla
- Sentencia C-141/10. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto
- Sentencia C-397/10. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez

Consejo Superior de la Judicatura

- Sentencia sala Jurisdiccional Disciplinaria; Radicación No. 11001110200020120053501. 24 de mayo de 2012; Magistrado Ponente: Doctor Jorge Armando Otálora Gómez

• **PRENSA**

- El Tiempo. Titular: **Una de las razones**. 8 de

- noviembre de 1994. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-242740>
- El Tiempo. Titular: **Se rajó referendo de lucio**. 16 de enero de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-862429>
 - El tiempo. Titular: **el referendo y sus preguntas**. 28 de abril de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1293796>
 - El tiempo. Titular: **Referendo, en el Limbo**. 16 de agosto de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1230308>
 - El Tiempo. Titular: **Creció la disidencia dentro de 'la U' contra la segunda reelección del presidente Álvaro Uribe**. 13 de febrero de 2008. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3957328>
 - El Tiempo. Titular: **Gobierno no apoya referendo de cadena perpetua a violadores**. 27 de marzo de 2009. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3376665>
 - Revista Semana. Titular: **Referendo reeleccionista queda sin piso legal**. 12 de noviembre de 2009. <http://www.semana.com/politica/referendo-reeleccionista-queda-piso-legal/1312953.aspx>
 - El tiempo. Titular: **Listas 300.000 firmas para referendo laboral**. 16 de junio de 2010. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3841252>
 - El Tiempo. Titular: **Piden no apoyar cadena perpetua contra violadores y asesinos de niños**. 8 de agosto de 2011. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10112048>
 - El Espectador. Titular: **Así se anulan las firmas en la Registraduría**. 22 de agosto de 2011. <http://www.elespectador.com/noticias/elecciones2011/articulo-293639-asi-se-anulan-firmas-registraduria>
 - El país. Titular: **"Lo que rodea las campañas para elecciones en Cali es sospechoso y torcido"**. Santos. 22 de agosto de 2011. <http://www.elpais.com.co/elpais/caliregistraduria-colombia-volvio-cambiar-director-del-censo-electoral>
 - El país. Titular: **Exdirector del Censo Electoral Hollman Ibáñez renunció a la Registraduría Nacional**. 25 de agosto de 2011. <http://www.elpais.com.co/elpais/caliregistraduria-colombia-volvio-cambiar-director-del-censo-electoral>
 - El tiempo. Titular: **Se cayó proceso contra siete promotores del referendo reeleccionista**. 21 de marzo de 2012. <http://m.eltiempo.com/justicia/juicio-contra-promotores-del-referendo-reeleccionista/11398061>
 - El país. Titular: **Registraduría valida candidatura de Rodrigo Guerrero a la Alcaldía de Cali**. 30 de agosto de 2011. <http://www.elpais.com.co/elpais/caliregistraduria-valida-candidatura-rodrigo-guerrero-alcaldia-cali>
 - El tiempo. Titular: **Consejo de Estado se aparta de la reforma de la justicia**. 9 de mayo de 2012. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11754741>
 - Vanguardia Liberal. Titular: **Piden libertad para Bernardo Moreno tras entrada en vigencia de Reforma a la Justicia**. 21 de junio de 2012.

<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/162052-piden-libertad-para-bernardo-moreno-tras-entrada-en-vigencia-de-reforma-a>

- Revista Gobierno. Titular: **(Revocatoria del Congreso) Ya van 100 mil firmas de apoyo**. Julio 24 de 2012. <http://www.revistagobierno.com/portal/index.php/politica/senado/12195-revocatoria-del-congreso-ya-van-100-mil-firmas-de-apoyo>
- El Tiempo. Titular: **Corte Constitucional admitió demandas a reforma de la justicia**. 27 de Junio de 2012. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11978806.html
- El Tiempo. Titular: **Corte Constitucional admitió demandas a reforma de la justicia**. 27 de Junio de 2012. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11978806.html

• ENTREVISTAS

- Rafael Colmenares Faccini –promotor- (17 de marzo de 2012). Referendo en defensa del agua. (MOE, Entrevistador)
- Gilma Jiménez Gómez –promotor- (21 de marzo de 2012). Referendo “firmemos por nuestros niños, prisión perpetua para asesinos y violadores” (MOE, Entrevistador)
- Stefany Rincón –Presidenta de Asociación Juntos-(4 de julio de 2012) Referendo “Revocar al Congreso” (MOE, Entrevistador)
- Fernando López Jaramillo –Promotor- (16 de abril de 2012) Referendo derogatorio y aprobatorio en Melgar -Cundinamarca-. (MOE, Entrevistador)
- Jorge Alberto García Rojas –Promotor- (10 de abril de 2012) Referendo derogatorio San Sebastian de Mariquita -Tolima-. (MOE, Entrevistador)

• RESULTADOS ELECTORALES DE REFERENDOS, (1991-2012). REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, DELEGADAS Y MUNICIPALES.

REFERENDO CREACIÓN DE MUNICIPIOS

• TEXTOS ACADEMICOS Y TECNICOS

- Acemoglu ,Daronand Robinson, James A. 2012. “ Why nations fail : the origins of power, prosperity and poverty “Crown Business Publishing
- Bitácora de la Vicepresidencia de la República
- DNP. 2009. “Metodología para Elaborar el Estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de crear un nuevo municipio” Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. DNP
- Fernández, Marcela Indiana, 2007. “La Creación de

municipios en la provincia de Buenos Aires: nuevos discursos y viejas prácticas". Espacios de Crítica y Producción. Facultad de Filosofía y Letras UBA. No 35, pp. 10-20.

- Informe del Desempeño Fiscal de los municipios vigencias 2.000 – 2.010. Publicados por el DNP
- Lugo Félix y Ponce Talancón. 2010. "Políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México", en Contribuciones a las Ciencias Sociales.
- Norris, Pippa. 2002. "La Participación Ciudadana: México desde una Perspectiva Comparada". Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Misión de Observación Electoral. 2011. "Mapa y factores de riesgo electoral, elecciones de autoridades locales Colombia 2011 ". Bogotá.

• **NORMATIVIDAD**

- Constitución Política
- Ley 136 de 1994
- Ley 617 de 2000
- Ley 1551 de 2012

• **RESULTADOS ELECTORALES DE REFEREDOS DE CREACIÓN DE MUNICIPIOS, (1991-2012). REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, DELEGADAS Y MUNICIPALES.**

CONSULTA POPULAR

• **NORMATIVIDAD**

- Constitución Política
- Ley 42 de 1989
- Ley 134 de 1994
- Ley 136 de 1994
- Ley 142 de 1994
- Ley 1454 de 2011
- Ley 1551 de 2012
- Alcalde Mayor de Bogotá. Decreto N° 834 de 2000
- Alcalde Mayor de Bogotá. Decreto N°1098 de 2000
- Decreto 467 de 2001

• **SENTENCIAS**

Corte Constitucional

- Sentencia T-123/2009. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- Sentencia T-470/92. Magistrado Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez

• **CONCEPTOS**

Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá. Concepto 23292 de 2001

• **PRENSA**

- El Tiempo. Titular: **Canje iría a consulta popular.** 28 de agosto de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-915254>
- El Tiempo. Titular: **Consulta popular.** 14 de septiembre de 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-889493>
- El Tiempo. Titular: **Consulta es exclusiva del presidente.** 10 de julio de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1241524>
- El Tiempo. Titular: **Respaldan consulta popular.** 24 de junio de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1238417>
- El Tiempo. Titular: **ALCA, por consulta popular.** 3 de mayo de 2003. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-983845>
- El Tiempo. Titular: **Paras contemplan consulta popular.** 1 de febrero de 2004. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1527786>
- El Tiempo. Titular: **Proponen consulta popular.** 19 de febrero de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1687782>
- Nortedesantander.com. Titular: **Norte de Santander si realizará consulta a favor del Páramo de Santurbán.** 10 de septiembre de 2011. <http://nortedesantander.com/?p=8320>
- La opinión. Titular: **Agoniza la consulta popular por el Páramo de Santurbán.** 14 de octubre de 2011. http://m.laopinion.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=383053&Itemid=31
- El Tiempo. Titular: **Pedagogía para consulta popular en Aguachica.** 3 de mayo de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-497001>
- El Tiempo. Titular: **20 de julio día de la consulta.** 10 de mayo de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-497307>
- El Tiempo. Titular: **En Aguachica acusan al eln de matar a payares. 7 de octubre de 1995.** <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-417205>
- El Tiempo. Titular: **firman segundo pacto de convivencia en Aguachica;** 26 de mayo de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-577466>
- El Tiempo. Titular: **En consulta se decidirá vida de palomas;** 24 de mayo de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-572823>

- El Tiempo. Titular: **Tragamonedas, a las urnas;** 2 de septiembre de 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-475518>
- El Tiempo. Titular: **Tragamonedas serán juego legal;** 4 de septiembre de 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-476616>
- El Tiempo. Titular: **frente común contra glifosato;** 4 de octubre de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-416745>
- El Tiempo. Titular: **no al glifosato en la sierra;** 20 de noviembre de 1993. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-264430>
- Revista Cambio. Titular: **Bogotanos olvidaron para qué fue creado el Día sin carro.** Febrero 7 de 2008. http://www.cambio.com.co/paiscambio/762/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY_CAMBIO-3948271.html
- El Tiempo. Titular: **Se derrumba la consulta popular en el distrito;** 18 de junio de 1993. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-138984>
- El Tiempo. Titular: **Rechazan consulta;** 9 de febrero de 1996. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-363980>
- El Tiempo. Titular: **Pereira: si o no a plan bienal 90-90.** 26 de octubre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-179682>
- El Tiempo. Titular: **Pereira: Pereira dijo no al Plan de valorización 90-90.** 30 de octubre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-181731>
- El Tiempo. Titular: **Pereira: Poda por la derrota de valorización.** 2 de noviembre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-183702>
- El Tiempo. Titular: **Pereira: Plan de obras a consulta.** 6 de diciembre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-204014>
- El Tiempo. Titular: **Reducción de Personal.** 18 de marzo de 1992. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-68658>
- El Tiempo. Titular: **Consulta popular el domingo en Duitama por terminal;** 13 de diciembre de 1996. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-644659>
- El Tiempo. Titular: **Hoy votarán por Macondo.** 25 de junio de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2080038>
- El Tiempo. Titular: **Aracataca no quiso ser Macondo.** 25 de junio de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2080793>
- El Tiempo. Titular: **Piden toque de queda para menores.** 15 de agosto de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-138751>
- El Tiempo. Titular: **Girardot consulta popular.** 2 de octubre de 1992. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-215148>
- El Tiempo. Titular: **Consulta popular.** 9 de octubre de 1993. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-238852>
- El Tiempo. Titular: **En la candelaria piden plebiscito sobre inspecciones.** 9 de julio de 1995. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-363719>
- El Tiempo. Titular: **En dos meses se conocerá el destino final de la casona de Villa Adelaida.** 14 de noviembre de 2008. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4667675>
- El Tiempo. Titular: **Piden consulta popular sobre uso del predio.** 21 de julio de 2005. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1956628>
- El Tiempo. Titular: **Ciudadanos proponen mandato por la paz.** 25 de marzo de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-554724>
- El Tiempo. Titular: **Voto por la paz.** 8 de octubre de 1997. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-718944>
- El Tiempo. Titular: **Consulta popular.** 5 de diciembre de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-203181>
- El Tiempo. Titular: **Red de ciudades contra el desarme es liderada por Pereira.** 1 de agosto de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3053596>
- El Tiempo. Titular: **Pereiranos deciden si se desarmen.** 18 de Agosto de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2142207>
- El Tiempo. Titular: **Cerca de 60 mil pereiranos firmaron en apoyo al proyecto de ley para restringir el porte de armas.** 19 de agosto de 2006. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3170854>
- El tiempo. Titular: **Tolditos.** 23 de noviembre de 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-697333>
- El tiempo. Titular: **No al área metropolitana con Armenia.**

7 de junio de 2004. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1541167>

• **PAGINAS WEB**

- Educación en valores: Movimiento de los Niños por la Paz. <http://www.educacionenvalores.org/Movimiento-de-los-Ninos-por-la-Paz.html>
- Observatorio de conflictos mineros de América Latina, OCMAL. Agua antes que Oro: Miles marchan en defensa del Páramo de Santurbán. 27 de febrero de 2011. <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/10-colombia/6856-agua-antes-que-oro-miles-marchan-en-defensa-del-paramo-de-santurban>
- Ediciones desde abajo: Santander busca blindar sus páramos y sus aguas. Agosto 20 de 2011. <http://www.desdeabajo.info/ediciones/item/17883-santander-busca-blindar-sus-p%C3%A1ramos-y-sus-aguas.html?tmpl=component&print=1>
- Changemakers. Mandato Ciudadano por la Paz y la Gobernabilidad: Una Iniciativa con Efectos en la Actualidad; 16 de abril de 2007. <http://www.changemakers.com/es/competition/endcorruption/entries/mandato-ciudadano-por-la-paz-y-la-gobernabilidad-una>

• **ENTREVISTAS**

- Juan Carlos Pinzón Arana –Ciudadano (21 de abril de 2012). Área Metropolitana de armenia. (MOE, Entrevistador)

- Luisa María Benavidez –Ciudadana (21 de abril de 2012). Área Metropolitana de armenia. (MOE, Entrevistador)

- Secretario de Gobierno de Nemocón (15 de mayo de 2012). Consulta popular en Nemocón sobre relleno Sanitario regional (MOE, Entrevistador)

- Humberto Gómez –Funcionario de la alcaldía de Sopetrán. (21 de junio de 2012). Consulta popular en Sopetrán sobre relleno Sanitario regional.(MOE, Entrevistador)

- Diana Buitrago –Funcionaria de la alcaldía de Yarumal (27 de junio de 2012) Permisi3n para establecer juegos de azar en Yarumal Antioquia. (MOE, Entrevistador)

- Cecilia Guzmán –Funcionaria de la alcaldía de Popayán (29 de junio de 2012). Consulta Popular matanza de palomas –Popayán Cauca .(MOE, Entrevistador)

- María del Pilar Oquendo –Funcionaria de la alcaldía de Pereira (29 de junio de 2012) Matanza de palomas –Popayán Cauca .(MOE, Entrevistador)

• **RESULTADOS ELECTORALES DE CONSULTAS POPULARES, (1991-2012). REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, DELEGADAS Y MUNICIPALES.**



Misión de Observación Electoral - MOE -

www.moe.org.co / info@moe.org.co / juridica@moe.org.co / Twitter: @moecolombia
Línea gratuita nacional: 01 8000 112 101

Con el Apoyo de:



UNIÓN EUROPEA

Calidad de Ciudadanía: Una apuesta por la
consolidación de la democracia regional
EIDHR/2010/ 22-841