

El vacío de la revocatoria presidencial en la democracia participativa colombiana

The gap of presidential recall petition in Colombia's participatory democracy

Silvia Del Pilar Pinzón Hernández

Magíster en Derecho Ambiental.

Correo: Silviapinz0n@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-7750-3609>

Universidad de la Rioja, España.

Mario Javier Quintero Peñaranda

Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social.

Correo: mario240616@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5939-0931>

Universidad de la Rioja, España.

Cómo citar: Pinzón Hernández, S. D. P., & Quintero Peñaranda, M. J. . (2025). El vacío de la revocatoria presidencial en la democracia participativa colombiana . Postulados: Revista Sociojurídica, 3(1), 106-142. <https://doi.org/10.22463/29816866.5350>

Fecha de recibido: 14 de agosto de 2025

Fecha aprobación: 02 de octubre de 2025

Fecha publicación: 10 de diciembre de 2025

RESUMEN:

En la década de 1990, varias constituciones latinoamericanas introdujeron Mecanismos de Participación Ciudadana con el propósito de legitimar las instituciones democráticas y responder a la crisis política de la época. Entre estos mecanismos, la revocatoria de mandato se consolidó como un instrumento que faculta a la ciudadanía para remover del cargo a los gobernantes cuya gestión sea considerada deficiente o insatisfactoria. Este procedimiento materializa el principio de soberanía popular, en virtud del cual los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, poseen la facultad de revocarles el mandato antes de la finalización de su período.

En Colombia, la Constitución Política de 1991, impulsada por el movimiento de la "séptima papeleta", se inscribió dentro del nuevo constitucionalismo latinoamericano, al fortalecer la democracia participativa e incorporar la revocatoria como un derecho político fundamental. No obstante, el texto constitucional no definió parámetros claros para su aplicación, dejando su regulación al Congreso. Este restringió el mecanismo únicamente a alcaldes y gobernadores, excluyendo expresamente al Presidente de la República.

La investigación doctrinal evidencia la limitada producción académica sobre la revocatoria presidencial y resalta la ineficacia normativa vigente. En sociedades contemporáneas, donde la rendición de cuentas y la responsabilidad política son indispensables, garantizar un control ciudadano efectivo sobre el jefe de Estado se vuelve crucial para consolidar el pleno ejercicio de la soberanía popular.

Palabras clave:

Constitución de 1991, Democracia participativa, Participación ciudadana, Mandato, Responsabilidad política, Revocatoria de mandato, Soberanía popular.

ABSTRACT:

In the 1990s, several Latin American constitutions introduced citizen participation mechanisms with the aim of legitimizing democratic institutions and responding to the political crisis of the time. Among these mechanisms, recall elections became established as a tool that empowers citizens to remove from office those leaders whose performance is considered deficient or unsatisfactory. This procedure embodies the principle of popular sovereignty, whereby citizens, in addition to electing their representatives, have the power to revoke their mandate before the end of their term.

In Colombia, the 1991 Constitution, promoted by the "seventh ballot" movement, was part of the new Latin American constitutionalism, strengthening participatory democracy and incorporating recall as a fundamental political right. However, the constitutional text did not define clear parameters for its application, leaving its regulation to Congress. Congress restricted the mechanism to mayors and governors, expressly excluding the President of the Republic.

Doctrinal research shows the limited academic output on presidential recall and highlights the ineffectiveness of current regulations. In contemporary societies, where accountability and political responsibility are indispensable, ensuring effective citizen control over the head of state becomes crucial to consolidating the full exercise of popular sovereignty.

Keywords:

1991 Constitution, Participatory democracy, Citizen participation, Mandate, Political accountability, Recall of mandate, Popular sovereignty.

Autor para correspondencia

Correo electrónico: Silviapinz0n@hotmail.com (Silvia Del Pilar Pinzón Hernández)

La revisión por pares es responsabilidad de la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña
Artículo bajo la licencia CC BY-NC (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>)



Introducción

En la década de los años 90, las múltiples constituciones políticas de América Latina desarrollaron Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) en una lucha por legitimar las instituciones democráticas en esta región del continente. En este sentido, al hacer uso de éstos, se buscó enfrentar la crisis política que existía en la época.

Desde esta perspectiva, la revocatoria de mandato, entendida como uno de los mecanismos de participación contemplados por los marcos jurídicos nacionales, se presenta principalmente como una respuesta frente a gobernantes cuya gestión ha sido percibida como deficiente o impopular. En este sentido, se configura como una herramienta que expresa el principio de soberanía popular, según el cual, así como los ciudadanos eligen a sus gobernantes, también tienen el poder de revocarles el mandato antes de que este concluya. Por lo tanto, este mecanismo permite a la ciudadanía inconforme solicitar la realización de elecciones extraordinarias para decidir si el presidente en funciones debe continuar en el cargo o ser removido del mismo.

En esta línea, Colombia se posicionó como uno de los países pioneros en adoptar el denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano, con la promulgación de la Constitución Política de 1991, integrándose así a la corriente democrática de la región. Esta nueva Constitución tuvo su origen en el movimiento ciudadano conocido como la “séptima papeleta”, mediante el cual la población colombiana exigió un auténtico proceso constituyente, más allá de una simple reforma a la Constitución de 1886. El texto constitucional de 1991 se destacó por incorporar múltiples mecanismos de participación ciudadana, fortaleciendo el rol de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La revocatoria del mandato se estableció como uno de los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución colombiana. Además, fue reconocida como un derecho político fundamental de los ciudadanos, complementando así el proceso democrático. No obstante, la Constitución de 1991 no especificó las reglas ni los principios que debía seguir el Congreso para reglamentar el uso de este derecho, aspecto que se abordará a lo largo de este artículo.

En este contexto, el Congreso de la República restringió el alcance del mecanismo a través de cuatro leyes estatutarias que se analizarán más adelante, estableciendo que la revocatoria de mandato sólo procede respecto de Alcaldes y Gobernadores. Como resultado, el Presidente de la República quedó excluido de la posibilidad de ser sometido a este instrumento de democracia directa.

La investigación doctrinal realizada para la preparación de esta literatura reveló que existen mínimos relatos escritos, si es que existe alguno, sobre la revocatoria de mandato presidencial en Colombia. A pesar de que la revocatoria de mandato, ha sido objeto de muchos escritos, esta investigación pretende explicar el número establecido por la ley, así como su ineficacia en comparación con los resultados de estos procedimientos participativos. Debido a esto, a lo largo de la consulta bibliográfica mencionada no se

descubrieron trabajos que cuestionaran si existe una restricción constitucional que impida que la ley adicione esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano.

Las sociedades contemporáneas, los mecanismos políticos orientados a la rendición de cuentas y la responsabilidad han cobrado una relevancia significativa. Frente a la necesidad de que quienes ocupan cargos de poder respondan por sus acciones y, si es necesario, sean removidos por la ciudadanía mediante la revocatoria de su mandato, resulta pertinente analizar esta herramienta desde el punto de vista de su utilidad práctica. Cabe resaltar que, para que la soberanía popular se ejerza plenamente, es esencial que la sociedad mantenga un control político efectivo sobre sus gobernantes. Este control debe ser especialmente riguroso en relación con el Presidente de la República, por ser la figura de mayor autoridad en el ámbito nacional.

Metodología

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo mediante la hermenéutica jurídica, orientada al análisis y comprensión de las normas aplicables al objeto de estudio. Conforme a Cabanellas de Torres (1994), la interpretación jurídica busca descubrir el verdadero pensamiento del legislador o explicar el sentido de una disposición, premisa que guió la revisión sistemática de textos normativos, doctrina especializada y jurisprudencia relevante. Se aplicó el método deductivo, partiendo de principios y reglas generales para llegar a conclusiones específicas, criterio elegido por su pertinencia para estudiar la coherencia normativa en casos concretos. Las fuentes fueron seleccionadas según su autoridad, actualidad y relevancia jurídica, priorizando materiales oficialmente publicados y doctrinas consolidadas. Entre las limitaciones encontradas se identificó la disponibilidad parcial de jurisprudencia reciente, el riesgo de sesgo interpretativo propio de los estudios hermenéuticos y el acceso limitado a algunas obras doctrinales especializadas. No obstante, la metodología permitió una interpretación consistente y fundamentada del marco jurídico analizado.

Democracia Directa y Participativa

Hablar de revocatoria de mandato siempre significa mencionar la democracia participativa, Según David Held (1991), el movimiento de la “Nueva Izquierda”, que surgió en la última parte del siglo XX es el culpable de la creación de este paradigma democrático. Este movimiento buscaba la participación directa de los ciudadanos en el gobierno de las instituciones más importantes de la sociedad, lo que implicaba un estrechamiento de la brecha entre gobernantes y representados y un aumento de la responsabilidad de los líderes ante los electores del partido.

En consecuencia, es posible definir la democracia participativa como un sistema en el que los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones nacionales. Sin embargo, garantizar la participación electoral para elegir a los representantes democráticos no debe ser el único objetivo de esta implicación en la vida política del Estado. Algunos académicos sostienen que ésta no es ni una auténtica participación ni

el marco adecuado para la misma.

De forma similar, la democracia participativa se esfuerza por ofrecer a los ciudadanos altos niveles de implicación política sin exigirles que se centren únicamente en la toma de decisiones políticas. De ser así, se perdería por completo el objetivo de elegir a los representantes políticos. Rey Salamanca (2015) afirmó que este modelo pretende crear “un ciudadano, si se quiere, a tiempo parcial, que participe con mayor frecuencia, pero siempre en el ámbito de sus necesidades e intereses, de acuerdo con la ideología liberal” (p. 29). Este ciudadano debería estar “más comprometido con la vida, pero no absorbido por la vida pública.”

También es importante señalar que la democracia representativa como forma de gobierno no pretende ser sustituida o eliminada por el despliegue de esquemas democráticos participativos. Según Bobbio (1985), es absurdo creer que los ciudadanos pueden aceptar cualquier tipo de decisión gubernamental. Junto a ello, añade que “es materialmente imposible que todos decidan sobre todo en sociedades cada vez más complejas” (p. 54).

En su lugar, se pretende combinar estas dos formas de gobernanza, en las que existe una autoridad central que controla los asuntos nacionales o locales, pero también hay medios para ejercer cierto grado de influencia sobre estas decisiones, así como ciertas iniciativas populares.

Clasificación de los Mecanismos de Participación Ciudadana

La democracia participativa requiere la presencia de instrumentos al alcance de los ciudadanos para involucrarse en la vida pública de un país, como se describió en el párrafo anterior. Cabe mencionar que los siguientes Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) se encuentran con mayor frecuencia en las legislaciones de América Latina: a) consultas públicas; b) referéndum (aprobatario o revocatorio); c) plebiscito; d) iniciativa legislativa; y e) revocatoria de mandato. Conviene, en consecuencia, examinar en este acápite las diferentes categorías que se han formado en la doctrina académica sobre el tema.

Altman (2005) sugiere que dicho mecanismo puede clasificarse en función de dónde se originó la actividad política. Según él, pueden originarse “desde abajo” o “desde arriba”. Los que son desencadenados por las autoridades estatales (ejecutivas o legislativas) se denominan mecanismos “desde arriba”. En cambio, si es el pueblo quien toma la iniciativa de utilizarlos, se tratará de un sistema creado “desde abajo”. La principal distinción entre estos dos grupos, según Altman (2005), es cómo ve la población los MPC. A este respecto, cree que el electorado desempeña un papel reactivo en los que nacen “desde arriba”, mientras que uno proactivo en los que nacen “desde abajo”.

El autor también considera que los métodos de participación ciudadana pueden clasificarse en función de las consecuencias jurídicas que tenga una decisión,

independientemente de que provengan de arriba o de abajo.

Por su parte, Zovatto (2015) sugiere que existen dos tipos de Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC): los personales, que se refieren a una persona o autoridad específica, y los sustantivos, que tratan un tema concreto. Ejemplos de MPC personales son la revocación de un mandato y las iniciativas legislativas. También sostiene que los MPC pueden dividirse en tres categorías principales: iniciativas legislativas populares, consultas populares y revocatorias de mandato.

El término “consulta popular” se utiliza indistintamente en la obra de este autor, pero cada Estado que lo incorpora puede tener una definición diferente para el mismo que difiera de la definición que la ley de otro país pueda darle. Este autor considera que los mecanismos incluidos en la categoría de “consulta popular” están conformados por las consultas populares, los plebiscitos y los referéndums. De acuerdo con esta jerarquía de conceptos, Zovatto (2015) señala que existen tres cualidades clave que pueden utilizarse para categorizar las consultas populares.

En consecuencia, la primera característica que puede utilizarse para clasificar las consultas populares es la naturaleza del instrumento. En este sentido, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. Es decir, las normas constitucionales y legales de cada país especifican las situaciones y materias en las que la activación del MPC es obligatoria por ley y aquellas en las que es voluntaria. Las consultas obligatorias pueden separarse a su vez en mandatos automáticos y mandatos que sólo son aplicables durante procedimientos específicos. Las consultas facultativas pueden dividirse en dos categorías en función de dónde se originen, es decir, desde arriba o desde abajo.

Basándose en los resultados de la consulta popular, Zovatto (2015) utilizó una segunda categorización. Por lo tanto, estos MPC pueden clasificarse como resultados vinculantes o resultados no vinculantes, en función de lo obligatorio que sea el cumplimiento de la decisión. El citado autor concluye diciendo que, si bien el voto en las elecciones populares puede ser obligatorio, también puede ser completamente voluntario.

Zovatto (2015) divide las iniciativas populares en “formuladas” y “no formuladas” al referirse al segundo MPC. Las primeras se distinguen por recibir de inmediato un proyecto de ley. Por otro lado, las propuestas legislativas no formuladas incluyen directivas a la legislatura ejecutiva para controlar o fiscalizar cosas particulares.

La revocatoria de mandato es la última herramienta de participación ciudadana mencionada por Zovatto (2015). El ámbito de aplicación de este MPC permite su clasificación. Se considera que tiene un marco de aplicación nacional si la ley o la Constitución permiten la revocación de todas las autoridades elegidas por voto popular. No obstante, la revocatoria tiene un marco de aplicación subnacional si la legislación nacional establece que solo puede aplicarse a las autoridades locales.

Las clasificaciones mencionadas anteriormente permiten evidenciar cómo los diferentes mecanismos políticos y legales disponibles para que los ciudadanos participen

en la vida política, tanto a nivel local como nacional, pueden tener orígenes históricos diversos. La actitud activa que adopta la sociedad al tratar de alcanzar ciertos fines políticos —sin que estos dependan necesariamente de las acciones del gobierno— resalta la importancia de señalar que el activismo político ciudadano se manifiesta con mayor fuerza cuando surge directamente de la población, en lugar de ser promovido por el Estado.

Revocatoria de Mandato

Esta parte aborda la revocatoria de mandato como un mecanismo de participación ciudadana. Además, con base en lo analizado sobre la democracia participativa, se expondrán las características que la definen y la diferencian.

La revocatoria de mandato, como antecedente histórico, surgió como respuesta antagónica a la doctrina de la prohibición del mandato obligatorio, típica de los sistemas de democracia representativa. La revocatoria de mandato es típica del pensamiento político marxista, según Bobbio (1985), en el sentido de que Marx defendía la idea de que las personas que son elegidas son siempre responsables de sus actos. Además, el autor señala que Lenin modificó y reforzó la noción de revocación del mandato, transmitiéndola a la mayoría de las constituciones socialistas posteriores a las constituciones soviéticas como base normativa.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú (2013), por su parte, define esta figura político-jurídica como el “derecho de los miembros de una determinada comunidad política de remover a una autoridad definida mediante elección popular antes del periodo de gobierno para el cual fue elegido Eberhardt sostiene que la revocatoria de mandato incluye a su vez dos cualidades esenciales. Dado que el objetivo de este mecanismo de participación ciudadana es prever la terminación del mandato de representación política otorgado a un representante previamente elegido democráticamente por la sociedad, la revocación de mandato presupone, por un lado, una participación o control ciudadano negativo (2017a).

La idea de Peruzzotti y Smulovitz (2001), que sostienen que existe una responsabilidad social vertical, apoya la asociación entre revocatoria de mandato y rendición de cuentas. Esta nueva categoría de rendición de cuentas se fundamenta en el hecho de que no es electoral, que tiene por objeto vigilar continuamente la conducta de los funcionarios que han sido elegidos por el pueblo y que, en caso necesario, se pueden utilizar procesos institucionales y jurídicos para infligir sanciones al gobernante. Al igual que la hipótesis anterior, ésta se activa “a demanda” y puede utilizarse para gestionar determinados temas, leyes o autoridades. Con la revocación de un mandato, la sociedad puede, en este orden, manifestar su descontento con el mandato otorgado a una persona y sancionarla mientras el mandato esté en vigor.

Galán Martínez (2015) considera que la necesidad de que los ciudadanos tengan conocimiento, razón y aspectos sancionadores en el momento de la toma de decisiones

condiciona la viabilidad de la rendición de cuentas, en este caso la revocatoria de mandato.

El deber político del gobernante está fuertemente ligado a la rendición de cuentas, que supone responsabilidad. Hacer que los gobernantes respondan ante el pueblo, según Galán Martínez (2015), es uno de los objetivos clave de la responsabilidad vertical (p. 310).

Por su parte, Bustos Gisbert sostiene que todo individuo en una posición de autoridad tiene la responsabilidad de rendir cuentas, o de dar cuenta de cómo ha utilizado su posición (2001). También sostiene que la responsabilidad política debe probarse ante el Parlamento, como condición de un Estado democrático.

La revocatoria del mandato puede interpretarse como una sanción frente a la responsabilidad política del gobernante. Esta idea se sustenta en la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía hacia el funcionario electo, lo cual representa una transgresión del principio esencial que fundamenta este mecanismo de control democrático.

Sin embargo, de la definición de democracia participativa de Ramírez Nardiz se desprende claramente que existe una estrecha relación entre el poder político y la capacidad de revocar a los cargos electos. Esta herramienta actúa como un conducto para el control político impuesto socialmente.

Teniendo en cuenta la afirmación de Welp, puede decirse que es una herramienta que los electores pueden utilizar para incidir en la democracia representativa. Como resultado, este ejercicio democrático se convierte en una discusión sobre si el representante está haciendo un buen trabajo representando al pueblo o si, como explica Pitkin (1985), no ha actuado en interés de los ciudadanos, en cuyo caso debe justificar por qué sus acciones no están en consonancia con las del pueblo al que representa.

Del mismo modo, es claro que el uso de esta herramienta es un castigo que el pueblo impone al gobernante como resultado de su descontento con su estilo de liderazgo o su decepción con él por incumplir promesas de campaña, lo que demuestra su desconfianza en él. Sin embargo, estos no son los únicos motivos para revocar un mandato. Es decir, no hay una lista exhaustiva de causas para que se inicie este proceso. Las leyes de cada país que lo adopte en su ordenamiento jurídico determinarán los motivos, que pueden ser de muchos tipos.

Este mecanismo es uno de los que tienen un origen puramente popular, es decir, viene de abajo, según las cualidades del instrumento y utilizando el paradigma clasificatorio planteado por Altman (2005). Mientras que referendos y plebiscitos pueden originarse desde instancias gubernamentales o desde la iniciativa popular, este instrumento suele ser utilizado por la ciudadanía. Es decir, sería absurdo que cualquier presidente fuera quien tuviera la potestad de convocar un referéndum para decidir si debe o no continuar en el cargo como representante del pueblo.

Dentro de los marcos jurídicos que han incorporado este procedimiento, no se observa

consenso sobre quién debe ser el destinatario de la revocatoria de mandato, lo que es similar al ámbito subjetivo de aplicación del mecanismo. La revocatoria de mandato puede dirigirse a autoridades nacionales o subnacionales, para reiterar lo dicho por Zovatto. En consecuencia, algunos países, como Colombia, tienen leyes que excluyen específicamente algunos cargos populares.

A la hora de determinar las condiciones y los mecanismos que deben cumplirse para activar y llevar a cabo este Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC), debe hacerse hincapié en la importancia de las decisiones tomadas por el legislador y los constituyentes, así como en las interpretaciones de los tribunales constitucionales de dichas decisiones. En este sentido, esta norma debe ser bastante clara para evitar un mal uso de la herramienta. Es decir, el uso excesivo de este mecanismo se corre el riesgo de desvirtuar los objetivos primarios de la revocatoria, que son el incumplimiento de las disposiciones de campaña o la disminución de la confianza pública en el Presidente, y en cambio la pone en riesgo de ser convertida por sus proponentes en una herramienta populista para dirimir diferencias políticas. Colocar en jaque a los mandatos con demasiada frecuencia podría poner en peligro el sistema representativo y restar importancia al mecanismo de participación, de reciente implantación en el constitucionalismo latinoamericano. En cuanto a esto Franco-Cuervo (2014) hace una advertencia sobre este tema, afirmando que quienes “en defensa de intereses personales abusan del mecanismo en detrimento de la construcción de una democracia participativa” (p. 57) pueden abogar por elecciones revocatorias.

La última cuestión que debe abordarse en este capítulo es lo crucial que resulta tener la opción de incluir al Presidente de la República en la revocatoria de mandato debido a las repercusiones políticas de la destitución del Presidente por votación popular. Sin embargo, hay que señalar que el sistema de gobierno encabezado por este individuo incluye dos cualidades cruciales para comprender la amplitud de la llamada revocatoria de mandato presidencial: 1. El mandatario es elegido directamente por el pueblo y es el custodio del poder ejecutivo. 2. La duración del mandato del Presidente está predeterminada (Mainwaring & Shugart, 1994).

Revocatoria de Mandato Presidencial en Suramérica

Varios marcos jurídicos y constitucionales de los Estados sudamericanos han creado la revocatoria de mandato como Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC). En este capítulo se analiza este instrumento desde una perspectiva internacional. Como resultado, se investigará cómo se regula esta figura en Venezuela y Ecuador.

La selección de estas legislaciones no fue arbitrariamente. El factor primordial en la selección de estas leyes es que la posibilidad de revocar el mandato del Presidente está contemplada en la legislación interna de estos países. Por lo tanto, se tienen en cuenta como base para comprender las repercusiones que puede tener la posibilidad de este tipo concreto de revocatoria de mandato.

Es fundamental recordar que la revocatoria de mandato ha sido empleada regularmente

en nuestro país y en la mayoría de los casos ha dado los resultados deseados. Así, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el mecanismo fue accionado 4671 veces entre 1997 y 2013 (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2013), Entre estas, se revocó a 1,526 autoridades, representando un 32,66% del conjunto total. Eberhardt se suma a las estadísticas mencionadas en el mismo sentido, señalando que un total de 89 autoridades fueron objeto de revocatoria de mandato en 2017; 54 de esos mandatos fueron finalmente cancelados. (Eberhardt M.L., 2019).

Luego de analizar los factores previamente mencionados, se procederá a examinar los casos planteados al inicio de este capítulo. En este marco, la investigación se enfocará en delinear las condiciones legales y organizativas necesarias para llevar a cabo una revocación de mandato, poniendo especial atención en el procedimiento diseñado para la revocatoria del mandato presidencial. Asimismo, se presentarán observaciones sobre el impacto que este tipo de mecanismo ha tenido en la política interna de distintos países.

Venezuela

Tras la aprobación en 1999 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que contó con el aval del presidente en funciones, Hugo Chávez, se implantó en esta nación la revocatoria de mandato. La jerarquización de los ideales y postulados de la democracia participativa es una de las novedades de la Constitución. Del preámbulo constitucional se desprende que esta Carta Política pretende “establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica” (1999), contribuyendo a refundar la República. El Constituyente también quiso que estos mecanismos actuaran como expresión de la noción de soberanía popular, como se desprende de la redacción del artículo 70 de la Constitución, que incluye la revocatoria de mandato.

Una vez tomados en cuenta estos factores, pasaremos a analizar el esquema estructural de la revocatoria de mandato venezolana a fin de determinar sus características distintivas. Como resultado de ello y de acuerdo con lo mencionado en la apertura de este capítulo, se examinará cómo se activa el mecanismo, así como cuánto apoyo, participación y mayoría son necesarios.

El marco fundamental para la revocatoria de mandato está establecido en este orden de conceptos en el artículo 72 de la Constitución. Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia encargó en 2003 al Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela la regulación detallada de las particularidades para el funcionamiento del instrumento. Esto sirvió para cerrar cualquier vacío legal existente mientras la Asamblea Nacional aprobaba la legislación necesaria (Kornblith, 2014).

Para comenzar, es importante señalar que en Venezuela todos los cargos electivos pueden ser sujetos a revocación. Esto significa que, si la ciudadanía así lo decide y se cumplen las condiciones establecidas, el Presidente de la República puede ser destituido de su puesto. Es importante señalar que esta estructura jurídica fue la primera en prever la destitución del Presidente mediante la revocatoria de mandato; Ecuador y Bolivia

adoptaron con el tiempo un modelo similar.

A partir de ahora, es necesario precisar las condiciones constitucionales que deben cumplirse para que el instrumento pueda activarse tras haber precisado su ámbito de aplicabilidad. En consecuencia, el citado artículo 72 especifica un plazo mínimo para presentar una solicitud de revocatoria de mandato. En otras palabras, se determinó que debía transcurrir al menos la mitad del período electivo del funcionario para que procediera la revocación del mandato. Según esta jerarquía de conceptos y considerando que el Presidente de la República en Venezuela es electo para un período de seis años (artículo 230 de la Constitución de 1999), el mecanismo participativo puede aplicarse durante los últimos tres años del mandato presidencial.

A mi criterio, la limitación temporal establecida por el constituyente venezolano resulta adecuada por dos motivos. En primer lugar, dado que el mandato presidencial se extiende por seis años, es razonable permitir un periodo inicial para que las decisiones del presidente comiencen a generar efectos concretos en la gestión del país. Por ello, establecer un mínimo de tres años antes de considerar una revocatoria representa un plazo prudente para realizar una evaluación más justa y objetiva de su administración. En segundo lugar, si se permite una votación revocatoria demasiado pronto, podría darse el caso de que no haya pasado suficiente tiempo desde el debate democrático que llevó a la elección presidencial. Esto, especialmente en contextos de elecciones muy ajustadas, podría dar lugar a que la revocación se utilice con fines de revancha política, desvirtuando así su verdadero propósito.

La Constitución estableció que un referendo revocatorio podía ser solicitado por un porcentaje igual o superior al 20% de los electores inscritos en el registro electoral y habilitados para votar. Sin embargo, un nuevo obstáculo de entrada para solicitar el procedimiento fue impuesto en el reglamento del instrumento encargado al Consejo Nacional Electoral (CNE) venezolano. Tras la publicación de la Resolución No. 070906-2770 el 6 de septiembre de 2007, se hizo más difícil utilizar el mecanismo a título personal.

Creo que el desarrollo de estos grupos ad hoc crea una nueva barrera a la utilización del instrumento. En otras palabras, se cree que el funcionamiento de la revocatoria de mandato se ve innecesariamente limitado por este criterio. Esto complica el procedimiento de utilización de este Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC) en la medida en que añade un requisito más a los establecidos por la norma superior. Es decir, exigir que una iniciativa cuente con dos niveles de apoyo ciudadano y que sólo se promueva a través de las instituciones compromete la capacidad de la herramienta para perseguir eficazmente sus objetivos. Esta medida también desincentiva el uso de la figura.

En el mismo sentido Eberhardt (2017 b) considera que las disposiciones de la Resolución 070906-2770 pueden ser inconstitucionales por varias razones: 1. Introduce un trámite y procesos que el artículo 72 de la Constitución no hace. 2. Al ordenar que el procedimiento sea iniciado por grupos de personas u organizaciones políticas en lugar de por los propios votantes, limita el derecho a la participación pública directo esbozado

en el preámbulo y en el artículo 62. 3. Va contra la separación de poderes y la legalidad, dos principios del Estado de Derecho. 4. Restringe la capacidad del pueblo para expresar su voluntad y el derecho a elegir a su gobierno y, en consecuencia, a revocarlo, socavando los principios fundamentales de la democracia. En este punto, subraya que la regulación debe establecerse dentro de los límites de la Constitución y, lo que es más importante, no debe estar sujeta a procesos onerosos, cuyo cumplimiento y aprobación dependan de la discreción de un poder público.

Haciendo mención a los requisitos para activar este mecanismo, la Constitución no dice nada sobre el plazo en el que los promotores deben conseguir el apoyo del 20% de los electores inscritos en el censo electoral para activar la figura. En consecuencia, el Consejo Nacional Electoral (CNE) recibió esta responsabilidad por parte del gobierno venezolano, que reiteró el incumplimiento de la Asamblea.

Los requisitos que deben cumplirse para que los resultados sean auténticos y vinculantes deben explorarse ahora que se cumplen las condiciones para la activación del mecanismo. La Constitución sitúa el requisito de participación en el 25% del potencial de voto del país en esta secuencia de principios. Es decir, un determinado número de individuos, al menos igual al porcentaje mencionado, debe haber votado a favor de la revocatoria de mandato presidencial venezolano para que éste tenga consecuencias jurídicas.

Cabe aclarar que, a diferencia de Ecuador, el voto no es obligatorio en la legislación venezolana. Este umbral mínimo de participación se justifica a la luz del derecho al voto de las personas para dar autoridad a la elección realizada y evitar la posibilidad de que el Presidente de la República o cualquier otra figura elegida popularmente sea destituido por una minoría.

Por otro lado, la norma superior indicaba que, para que el instrumento fuera efectivo, necesitaba una mayoría cualificada. De este modo, se determinó que para revocar un mandato debía existir una mayoría de votos a favor de hacerlo, que debía ser al menos tan amplia como el número de votos necesarios para elegir al Presidente o al representante cuyo mandato se revocaba en cada caso concreto. En otras palabras, quien decidió otorgarle el mandato también debe determinar si lo revoca. Según Eberhardt (2016a), esta conexión “pretende igualar el peso de ambos votos y evitar que una minoría interesada deshaga lo elegido por una mayoría más amplia” (p. 75). Esta relación entre el número de votos que recibió el gobernante en su elección y el número de votos necesarios para revocarlo.

Una última característica de la revocatoria de mandato en Venezuela es que debe tenerse en cuenta al sucesor del Presidente, en caso de que la revocación del mandato consiga poner fin al mandato del Presidente en las urnas. Es necesario especificar quién estaría a cargo en caso de este tipo de ausencia, teniendo en cuenta que la revocatoria

7 Artículo 70. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999)

de mandato plantea la cuestión de la ausencia total del mandatario.

Dicho esto, se menciona que el artículo 233 de la Constitución estipula que dependerá de quién ocupe el cargo en función del tiempo que falte para completar el mandato. Se convocarán elecciones para elegir un nuevo Presidente si la revocación se produce en el tercer año del mandato, el primero en el que se puede utilizar el procedimiento. El Vicepresidente de la República, que, cabe señalar, no es elegido democráticamente, sino que su nombramiento depende del Presidente, asumirá la Presidencia si el instrumento se materializa en los dos últimos años de mandato.

El caso de la revocatoria presidencial que se inició en 2004 debe ser demostrado sucintamente como el siguiente punto a desarrollar. Hugo Chávez era el Presidente en el momento en que el mecanismo fue utilizado por primera vez. La mencionada revocatoria de mandato ocurrió el 18 de agosto de 2004, durante el segundo período del Presidente Hugo Chávez (2001-2007), en esta secuencia de conceptos. A pesar de haber llegado a este punto, el mejor curso de acción fue rechazar la revocatoria del mandato, lo que confirmó al Presidente en sus funciones y le impidió intentar revocar el mandato nuevamente por el resto de su período como presidente.

En vista de lo anterior y según los datos facilitados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en 2004, participó el 69,92% de las personas con derecho a voto. Es decir, superó con creces el umbral electoral establecido constitucionalmente. Por el contrario, la opción de no revocar a Hugo Chávez recibió un total de 5.800.629, es decir, el 59,0958% de los votos registrados, mientras que la opción a favor del revocatorio recibió un total de 3.989.008, es decir, el 40,6393% de los votos registrados.

Sobre estos resultados, es importante analizar ahora el entorno político de la República Venezolana, que condujo a la adopción de esta herramienta participativa. En primer lugar, este procedimiento político llevó mucho tiempo. En otras palabras, las circunstancias que impulsaron la solicitud de revocación no se produjeron cerca del día de la votación propiamente dicha. Las circunstancias que impulsaron el proceso, según Lissidini (2008), comenzaron en 2001, un año “marcado por el conflicto y la desconfianza mutua entre partidarios y opositores de Chávez” (p. 18).

Ante este escenario se constituyó una mesa de diálogo y concertación entre la administración y la oposición, que funcionó desde septiembre de 2002 hasta mayo de 2003. A este espacio de encuentro asistieron la Organización de Estados Americanos (OEA), encabezada por su Secretario General en ese momento, César Gaviria, así como miembros del Centro Carter y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como resultado de estas conversaciones, se estableció un mecanismo para manejar una resolución constitucional, no violenta, democrática y electoral a la crisis política venezolana: la revocatoria de mandato presidencial. La comunidad internacional también apoyó la revocatoria de mandato presidencial como medio institucional para resolver la cuestión política (Koblith, 2014).

Por otro lado, es significativo señalar que Venezuela ha intentado varias revocatorias además del que se anunció anteriormente. La segunda campaña revocatoria, esta vez contra el actual presidente Nicolás Maduro, se inició en 2016. En primer lugar, cabe destacar que mientras el primer caso sí cumplió con los criterios para la votación, el último no superó los obstáculos legales necesarios para que se produjera la proclamación popular.

En pocas palabras, se puede afirmar que los intentos del gobierno de impedir que los defensores de esta iniciativa cumplieran las normas legales y constitucionales sirvieron para socavar su éxito e invalidar la propuesta popular apoyada por la oposición. El partido gobernante criticó anomalías a lo largo de las fases de recogida de firmas y publicidad del referéndum. Debido a ello, la organización progubernamental presentó una serie de demandas ante tribunales ordinarios de varias regiones del país en un intento de impugnar las fechas en que allí se aceptaban las firmas. Como resultado de que estas instancias judiciales tomaran decisiones a favor del partido de gobierno, la iniciativa de revocatoria presidencial quedó en suspenso por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE). En este sentido, puede decirse que el Poder Judicial jugó un papel clave en la desestimación de la solicitud de revocatoria de mandato (García Chourio, 2018).

Como resultado de la discusión de estos acontecimientos, es posible extraer la conclusión de que la revocatoria de mandato es una herramienta para resolver crisis políticas, siempre a través de los canales institucionales. Como es evidente, las batallas políticas que vivía Venezuela en ese momento llegaron a su fin cuando el Presidente Chávez fue confirmado en su cargo de Presidente de la República en 2004.

De igual manera, es evidente que la utilización de este mecanismo pudo haber ayudado a enfrentar los grandes problemas socioeconómicos y políticos que vive actualmente este país, dado el fracaso del segundo intento de revocatoria presidencial en la historia reciente de Venezuela. Esto tomando en cuenta que el pueblo tenía la capacidad de destituir al presidente Maduro o apoyar su continuidad en el cargo, como había ocurrido en 2004.

Ecuador

La figura de la revocatoria de mandato fue incorporada por primera vez en la Constitución de Ecuador en 1998. Sin embargo, en ese momento, el Presidente de la República no estaba incluido entre las autoridades susceptibles de ser revocadas, a pesar de la existencia del mecanismo. El artículo 109 de la Constitución de ese año establecía que únicamente los alcaldes, prefectos y diputados podían ser destituidos mediante este procedimiento. Además, dicho artículo señalaba que la revocatoria podía aplicarse en casos de actos de corrupción o por el incumplimiento deliberado del plan de trabajo presentado por la autoridad.

Sin embargo, en virtud de la Constitución de 1998, tanto Jamil Mahuad como Lucía Gutiérrez fueron destituidos como presidentes de Ecuador. Crisis políticas e importantes movilizaciones populares acompañaron estas destituciones, por lo que “los procesos

de revocatoria se realizaron desde la calle como procesos de control popular directo” (Ramírez Gallegos, 2014, p. 141).

Como consecuencia de lo anterior, en la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se estableció la ampliación de la revocatoria de mandato a la figura del Presidente de la República. Así, se estableció dentro de los derechos políticos de los ciudadanos, o denominados derechos de participación en dicha carta política, la opción de revocatoria de mandato de cualquier autoridad elegida popularmente, incluida, esta vez, la figura del Presidente de la República.

La revocatoria de mandato, considerada como un derecho de participación, es una opción política que representa la soberanía popular, en la que el pueblo ejerce control sobre las acciones de los funcionarios electos públicamente. Según Montes de Oca (2012), cuando se presenta una solicitud de revocatoria, “el pueblo elector en goce de sus derechos políticos, más allá de las firmas recogidas para la convocatoria, expresa o ratifica su confianza en la autoridad, consolidándola en su gestión, o la priva de ella cesándola en sus funciones.” (p. 97).

En este sentido, es conveniente señalar que las disposiciones referidas a la herramienta participativa se encuentran en los artículos 105 y 106 de la Constitución de 2008, en la Ley Orgánica Electoral - Código de la Democracia (LOE, 2009), y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC, 2009), antes de iniciar la descripción de sus características legales.

En cuanto a la legitimidad necesaria para que se active el mecanismo, una solicitud presentada contra el Presidente debe obtener el apoyo del 15% o más del electorado (Artículo 105 de la Constitución de 2008; Artículo 26 de la LOPC). No existen limitaciones para facilitar la puesta en marcha de este Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC). Esto significa que cualquier elector que figure en el censo electoral puede apoyar la iniciativa ciudadana.

Por su parte, la LOPC (art. 26) estipula que cualquier persona o sujeto político podrá presentar la propuesta de revocatoria de mandato ante el Consejo Nacional Electoral (CNE). Esta solicitud debe estar sustentada en una justificación de las razones por las cuales la autoridad electa, en este ejemplo, el Presidente de la República, debe ser revocado de su poder. El Consejo Nacional Electoral (CNE) rechazará la solicitud de revocatoria si no cumple las normas. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), en cambio, da un plazo de 180 días para la recolección de apoyos para impulsar la revocatoria de mandato del Presidente. Tan pronto como el CNE apruebe la solicitud y los promotores reciban la documentación para recoger las firmas, se dice que ha comenzado el plazo.

Cuando se presentan al CNE las planillas con los respaldos ciudadanos que apoyan la petición de revocatoria del presidente, concluye el procedimiento de activación del mecanismo. Seguido a esto, el organismo electoral comprobará la legitimidad de los avales en un plazo de quince días. De acuerdo con el artículo 106 de la Constitución de

2008, el artículo 200 de la LOE y el artículo 27 de la LOPC, el CNE convocará la jornada revocatoria en un plazo máximo de 60 días si se obtiene el número mínimo requerido de respaldos válidos.

Una vez superado el obstáculo inicial, la jornada electoral de la revocatoria tiene dos características singulares -una relativa a la validez y otra a la eficacia- que deben ser tenidas en cuenta. La primera es que, a diferencia de otras legislaciones, la de Ecuador no especifica un umbral mínimo de participación; es decir, no es necesario un número mínimo de votantes para que el proceso revocatorio tenga éxito. El voto en Ecuador es obligatorio por ley, a diferencia de Venezuela, que es una de las razones por las que no existe un umbral de votación. Desde este punto de vista, al tratarse de una responsabilidad, se prevé que habría una importante asistencia a las urnas, y no sería necesario establecer un mínimo para dar validez al ejercicio de la revocatoria de mandato como derecho político.

La segunda cualidad distintiva tiene que ver con la mayoría necesaria para que la revocación de un mandato sea efectiva. En este sentido, la propuesta no podía avanzar sin una mayoría calificada según la Constitución de 2008. Como consecuencia de lo anterior, el artículo 106 de la norma superior dispuso que para que una revocatoria de mandato sea aprobada, debe hacerlo la mayoría absoluta de los electores; es decir, para que la iniciativa prospere, la mitad más uno de los electores habilitados del Ecuador debe apoyarla. Este oneroso requisito supone la amplia participación necesaria para que este instrumento vea la luz.

La mayoría absoluta mencionada sólo es necesaria para este tipo de revocatoria de mandato, debe quedar claro. La mayoría necesaria se determina en función de los votos legítimos emitidos en la elección y no del potencial electoral en caso de revocación de la autoridad de otras autoridades elegidas por votación popular, aunque esa autoridad siga siendo absoluta.

Ahora bien, se debe decidir quién asumirá la Jefatura de Estado y de Gobierno en caso de que el Presidente sea revocado, teniendo en cuenta que las consecuencias de la proclamación popular son de obligatorio e inmediato cumplimiento. En tal caso, según la Constitución ecuatoriana (artículo 146), el Vicepresidente de la República asumirá el cargo hasta completar el resto del período. El Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República en caso de que el Vicepresidente decline o no pueda desempeñar el cargo. El tiempo necesario para que se cumpla el período constitucional del Presidente revocado determinará la duración de su mandato. En este sentido, si aún queda más de un año para que finalice el mandato, asumirá temporalmente la Presidencia de la República hasta que el Consejo Nacional Electoral (CNE) convoque nuevas elecciones para este cargo. Esta persona ejercerá la Presidencia por el tiempo que dure el mandato si queda menos de un año.

Por lo tanto, se describe el marco constitucional y legal de la revocatoria de mandato a partir de los factores mencionados. Como se puede apreciar, la norma superior ecuatoriana estableció las normas que deben regir el control jurídico del funcionamiento de este

instrumento participativo y derecho de participación además de introducir la revocatoria de mandato presidencial. En este sentido, la revocatoria del mandato presidencial está sujeta a restricciones y procedimientos procesales más estrictos en la Constitución que las revocatorias de los demás cargos públicos de elección popular.

Por último, pero no menos importante, es significativo señalar que ningún intento de revocatoria presidencial ha logrado llegar a las urnas durante la vigencia de la Constitución de 2008 para determinar la permanencia del Presidente en el cargo. En el gobierno de Rafael Correa se presentaron propuestas de revocatoria presidencial, según Castellanos Santamaría (2014). Debido al incumplimiento de los plazos para la recolección de firmas, el Consejo Nacional Electoral (CNE) decidió suspender estos procedimientos de activación.

La Revocatoria de Mandato en la Constitución Política de 1991

La democracia participativa se convirtió en la piedra angular del sistema político colombiano con la adopción de la Constitución de 1991, que fue también una reacción a las demandas sociales que llevaron a la creación de la Asamblea Nacional Constituyente. Se esperaba que con este avance en la participación ciudadana se abandonara la mera representación para “crear a través de ella un medio, entre otros, eficaz para superar el clientelismo y la corrupción en que había caído gran parte de la administración” (Gaceta Constitucional No. 81, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 6.)

La Constitución Política de Colombia no solo incorpora el concepto de democracia participativa dentro del marco legal, sino que también proporciona mecanismos para garantizar su aplicación efectiva. Según la visión de Aragón Reyes (1990), la democracia se entiende como un sistema fundamentado en determinados ideales. En este sentido, y en concordancia con lo planteado por dicho autor, la democracia participativa representa un elemento esencial para la implementación y vigencia de la Constitución.

Según Aragón Reyes (1990), la democracia sirve como premisa legitimadora de la Constitución no sólo porque la norma superior se deriva democráticamente, sino también por las siguientes razones:

El Estado que organiza es un Estado que asegura la democracia, es decir, un Estado en que la atribución de la soberanía al pueblo no solo está declarada, sino garantizada a través de determinadas cláusulas constitucionales que permiten a ese pueblo seguir siendo soberano, permanecer como un pueblo de hombres libres e iguales en su libertad. (p. 42).

Una colección de Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) se incluyen en el Artículo 103 como resultado de la nueva arquitectura constitucional, teniendo en cuenta la democracia participativa como fuente de validez y legitimidad de la Carta Política de 1991. Entre estos MPC se encuentra la revocatoria de mandato. Cabe destacar que esta Constitución fue la primera en Suramérica en elevar a rango constitucional la posibilidad de revocatoria de mandato de los funcionarios elegidos democráticamente (Weip &

Serdult, 2014).

En este sentido, es crucial señalar que hubo largas discusiones con respecto a este número dentro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; entre los temas tratados por los constituyentes estaban cómo funcionaría y qué funcionarios podrían ser vulnerables a la revocatoria. Además, dentro de la Asamblea surgieron inquietudes sobre la adopción de este instrumento. Como se dijo anteriormente, Colombia fue el primer país en adoptar este MPC, convirtiéndola en un instrumento único para los constituyentes y una adición relativamente nueva al derecho internacional, pero que era vital para asegurar un control efectivo del poder. Sin embargo, esta misma asamblea justificó de la siguiente manera la necesidad de destituir a los funcionarios electos:

De manera similar, el informe presentado por el constituyente Antonio Galán Sarmiento pretendía impedir la revocatoria del Presidente y Vicepresidente de la República. Este delegado dijo que esta exclusión procedía “por razones de orden público y de inestabilidad política que podría conducir a tal situación” (1991, p. 20).

La Asamblea Nacional Constituyente no acordó esta postura por unanimidad. Si bien es cierto que el Presidente y Vicepresidente fueron excluidos de la mayoría de las catorce propuestas que sobre este tema hicieron los miembros de la Asamblea Constituyente, llama la atención que dos de ellas buscaban incluirlos en la aplicación de este Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC).

Por otra parte, este mecanismo de participación ciudadana no se sustenta únicamente en lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución, sino que encuentra un complemento esencial en otras normas superiores. En particular, el artículo 40.4 reconoce que los ciudadanos tienen la facultad de revocar el mandato de sus representantes elegidos, siempre que se cumplan las condiciones previstas en la Constitución y la ley. Esta disposición no solo amplía el fundamento normativo del mecanismo, sino que lo eleva al ámbito de los derechos fundamentales, dado que los “derechos políticos” consagrados en el artículo 40 tienen dicha naturaleza. Así, mientras el artículo 103 define la revocatoria como un instrumento de participación democrática, el artículo 40.4 refuerza su carácter fundamental al consagrar expresamente la titularidad ciudadana de esta facultad.

Cabe destacar que la revocatoria de mandato puede entenderse como un derecho de defensa del ciudadano frente a eventuales actuaciones inapropiadas del Estado, de acuerdo con lo planteado por Alexy (2007). Esto se fundamenta en el carácter esencial que la Constitución otorga a este mecanismo, al reconocerlo como un instrumento de control democrático. Según dicho autor, el derecho a no ser afectado u obstaculizado por las acciones estatales se desprende implícitamente del ejercicio de los derechos de defensa, lo cual implica que el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que, de manera directa o encubierta, limiten o impidan el uso efectivo de la revocatoria. En consecuencia, corresponde al Estado garantizar condiciones jurídicas que faciliten su ejercicio y evitar la imposición de requisitos o cargas excesivas que terminen restringiendo o haciendo inviable este derecho ciudadano.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la Constitución colombiana sostiene que este derecho político es una manifestación de la noción de soberanía popular. Esta idea se relaciona con los derechos fundamentales, infiere Ferrajoli. Según este autor, los derechos fundamentales dan a la voluntad popular sus formas y contenidos. La voluntad popular, que es la suma de las voluntades de todos sus miembros, no puede manifestarse auténticamente si no se le permite expresarse libremente, y no puede expresarse libremente sin la protección también de los derechos sociales y políticos (Ferrajoli, 2011, p. 14).

La revocatoria de mandato puede considerarse una manifestación de la soberanía popular a la luz de lo anterior. El pueblo, como titular de este principio, se manifiesta libremente utilizando este instrumento para castigar a quienes han sido elegidos por su deficiente actuación en el gobierno o por incumplir sus promesas electorales. Del mismo modo, es legítimo argumentar que la capacidad de revocar un mandato establece una restricción a la autoridad que se ha establecido, siempre que la voluntad general se manifieste en ese sentido.

El artículo 259 es la disposición constitucional más reciente relativa a la revocatoria de mandato. Esta disposición constitucional contiene el llamado voto programático, que establece que “quienes elijan Gobernadores y Alcaldes, impondrán por mandato a los elegidos el programa presentado al inscribirse como candidato”. No menciona específicamente la revocatoria de mandato.

A primera vista, podría parecer que esta norma no tiene nada que ver con la revocatoria de mandato. Sin embargo, tal y como se expuso en el apartado 3.2, su importancia y vinculación con este Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC) proviene de la legislación que pasó a regir los MPC y el voto programático en la legislación colombiana.

Carlos Holmes Trujillo, miembro de la Asamblea Constituyente, sugirió incluir este término legal en el proyecto de Constitución. El proyecto de enmienda de este delegado a la exposición de motivos de la Constitución Política de Colombia No. 54 decía que el objetivo de este mecanismo, sin duda original en la legislación colombiana, era incentivar a los candidatos a cargos de elección popular a desarrollar planes prácticos, viables y financieramente sólidos.

Es significativo señalar que, en 2004, el Congreso de la República intentó modificar el artículo 259 superior de la Constitución en su posición de componente derivado. Esta estadística, que anteriormente sólo se aplicaba a Gobernadores y Alcaldes, se planeó ampliar mediante la propuesta de reforma para incluir al Presidente de la República entre los elegidos a quienes se les impone el mandato programático al momento de su elección. Los autores de la propuesta de Acto Legislativo no veían ninguna razón para que este número sólo se aplicara a nivel local y no a nivel nacional (6 de diciembre de 2004).

La revocatoria de mandato presidencial también se intentó elevar a rango constitucional

en el mismo proyecto de Acto Legislativo, aunque ello no implicó que se incluyeran en el lenguaje superior otros tipos particulares de revocación. En este sentido, el artículo 22 del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes incluyó la revocatoria de mandato como una falta absoluta del Presidente de la República (artículo 22); sin embargo, el artículo 23 de este proyecto de ley estableció que la revocatoria del mandato del Presidente podría ser solicitada a petición del 10% de las personas inscritas en el censo electoral, siempre y cuando el Presidente de la República hubiera permanecido, por lo menos, un año en la primera magistratura. (Proyecto de Acto Legislativo No. 1 de 2004 – Cámara).

Aunque esta propuesta de modificación fue aceptada por la Cámara de Representantes, el Senado de la República no la hizo suya. Al no implementarse la facultad de ejercer este tipo de revocatoria de mandato a nivel nacional, se perdió una importante oportunidad de promulgar la reforma constitucional mencionada.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede asumir que la Constitución colombiana de 1991, que buscaba crear un mecanismo de control a los funcionarios elegidos por el pueblo, adoptó la revocatoria de mandato para lograr el crecimiento de la democracia participativa.

Igualmente, se concluye que la nueva Constitución no prohibió expresamente la posibilidad de revocar el mandato del Presidente de la República, como se desprende de la lectura de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, normas que se refieren a asuntos genealógicos.

Regulación Colombiana sobre la revocatoria de mandato

Como fue expuesto anteriormente, a diferencia de los constituyentes venezolano y ecuatoriano, el constituyente colombiano de 1991 no hizo mención a la estructura que adoptaría el instrumento en estudio ni a los funcionarios de elección popular cuyos mandatos podrían ser revocados, dejando en libertad al legislador para regular la materia. De esta manera, el Congreso colombiano creó la revocatoria de mandato mediante la utilización de cuatro leyes estatutarias .

En consecuencia, la Ley 134 de 1994 configuró el voto nominativo referido a los Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC), mientras que la Ley 131 de 1994 se encargó de reglamentar el voto programático establecido en el artículo 259 de la norma superior. Por su parte, la Ley 741 de 2002 modifica los artículos 64, 69 de la Ley 134 de 1994, así como los artículos 7 y 11 de la Ley 131 de 1994. La Ley 1757 de 2015, por su parte, establece un conjunto de normas que buscan profundizar y salvaguardar el derecho a la participación democrática y modificar algunos elementos de las leyes anteriores.

En 1994 se expidió la ley 131

El propósito principal de esta ley fue establecer la regulación del voto programático, tal

como se contempla en el artículo 259 de la Constitución. En ese sentido, la norma define este mecanismo como una forma de participación ciudadana a través de la cual los votantes, al elegir a Gobernadores y Alcaldes, exigen como obligación el cumplimiento del plan de gobierno que los candidatos presentaron al momento de registrar su candidatura (Ley 131 / 1994).

La mayoría de las disposiciones de esta ley se encargan de crear las reglas iniciales que rigen el funcionamiento del Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC), lo que la hace pertinente para el estudio de la revocatoria de mandato. En este sentido, el artículo sostiene que un mecanismo de participación ciudadana es la revocatoria de mandato por incumplimiento de un programa de gobierno. Por ello, la revocación debe cumplir primero las siguientes condiciones: incumplimiento del programa de gobierno anunciado a lo largo de la campaña.

Teniendo en cuenta esto, el artículo 7 de la ley de revocatoria de mandato establece los dos requisitos que deben cumplirse para que se active la revocatoria de mandato: 1) Que haya transcurrido al menos un año de gestión del titular del mandato desde el momento en que el Alcalde o Gobernador tomó posesión del cargo, y 2) Que la solicitud haya recibido el apoyo de al menos el 40% de los electores habilitados que emitieron su voto en las elecciones en las que fue elegido el titular del mandato, siempre que este porcentaje de apoyo estuviera constituido por electores que hubieran emitido su voto el día de las elecciones en cuestión.

Cabe observar que el primer criterio no especifica un plazo máximo de vigencia del mecanismo. Esto indica que, de acuerdo con esta legislación, el mandato podría ser revocado en cualquier momento, incluso en el último año de mandato del titular, que es el año en que se celebran elecciones para elegir al nuevo representante. Según Eberhardt (2018), si esto ocurriera, el sentido de revocación del mandato se perdería debido a la inminente expiración del mandato. Adicionalmente, esta repetición de la elección resulta en un doble costo electoral innecesario. En un sentido similar, Rey Salamanca (2015) considera que la falta de una restricción temporal para el mecanismo podría llevar a su uso inadecuado, ya que permite a sus proponentes “lograr cierta exposición y entrar con esa ventaja a la campaña para elegir un nuevo presidente” (p. 109).

En cuanto a la segunda condición, se ha observado que la legislación impone una carga muy onerosa a quienes abogan por las iniciativas ciudadanas. Esta disposición establece que las únicas personas que tienen autoridad para apoyar una revocatoria de mandato son las que votaron en las elecciones más recientes. De este modo, se reduce el número de personas que podrían apoyar la activación de la revocación del mandato, lo que restringe la participación democrática. Por ello, el trabajo que deben hacer los promotores de la iniciativa para conseguir apoyos es más arduo, ya que requiere algo más que conseguir la firma de un ciudadano normal; también requiere determinar si la persona que firma la iniciativa tiene el requisito de haber participado en la jornada electoral anterior para que sea válida.

Según el artículo 8, la petición debe incluir las justificaciones de la anulación del mandato. Según el artículo 9, el Registrador Nacional del Estado Civil (RNEC) dispone de un plazo máximo de dos meses para convocar las elecciones para el pronunciamiento popular. De acuerdo con el artículo 10, el Registrador Nacional es responsable de coordinar la distribución, promoción e implementación del referendo revocatorio con las autoridades electorales del territorio (departamentales o municipales).

El artículo 11 estableció unos requisitos mínimos de participación para que los efectos de la consulta fueran vinculantes en el caso de que triunfara la opción de aprobar la revocatoria de mandato, una vez cumplidos los requisitos antes mencionados para declarar las elecciones y determinar el futuro del mandato de la autoridad contra la que se dirige la revocación. En este sentido, para que el procedimiento de revocación de mandato fuera legítimo y prosperara, debían cumplirse las siguientes condiciones: 1) Si los electores habían votado en las elecciones del mandatario electo, se requería que la votación total de la convocatoria igualara al menos el 60% de los votos emitidos el día de la elección. 2) Que el 60% de los que participaron en la elección revocatoria la respaldaran.

Para legitimar el proceso democrático y evitar que una minoría tenga la capacidad de revocar el mandato, el legislador fijó con estos mínimos un suelo de participación ciudadana en la convocatoria de elecciones. Para evitar una disparidad notoria entre la porción de ciudadanos que inviste a un mandatario y la que posteriormente lo revoca, la exigencia del umbral de participación del 60% de las personas que efectivamente habían votado previamente en la jornada de elección del presidente busca asegurar un nivel de representatividad compatible entre ambos actos: el que nombra a un gobernante y el que lo destituye (Eberhardt, 2018, p. 461).

Del mismo modo, se señala que no era necesario superar el criterio de participación para que la revocatoria de mandato saliera adelante. Según el legislador, una mayoría calificada de votantes, es decir, el 60%, debe aceptar la revocación para que sea efectiva. Con el elevado número de apoyos que necesitaba la revocación, este criterio disminuía aún más la probabilidad de que se revocara el mandato.

Además, este punto reitera la restricción impuesta en el artículo 7 a la capacidad de votar en el referéndum revocatorio. Como resultado, se redujo el número de votantes habilitados para votar en el referéndum revocatorio, ya que sólo podían votar si habían participado en las elecciones presidenciales. Esta acción se justificó con el argumento de que sólo quienes participaron en el debate electoral impusieron por mandato el programa planteado por el entonces candidato; en consecuencia, sólo estos electores pueden revocar el mandato, excluyendo al resto de la ciudadanía de participar en el control político ciudadano por no haber estado presente en la jornada electoral que escogió al presidente.

Por último, los artículos 12, 13 y 14 del estatuto examinado tratan de los resultados de la aprobación de la revocatoria de mandato, así como del método que debe seguirse en tal situación. Para proseguir con la destitución, el artículo 12 ordena al Secretario

informar al Gobernador o al Presidente de la República de los resultados de la revocación del mandato. Según el artículo 13, la destitución debe producirse de inmediato si se autoriza la revocatoria del mandato y se ha seguido el procedimiento descrito en el artículo anterior. El artículo 14 menciona la exigencia de que la elección del sustituto tenga lugar en los dos meses siguientes a la revocación. El Presidente de la República o el Gobernador designarán a un responsable del mismo grupo o partido político que el gobernador revocado, mientras dure este acto y el de posesión del sustituto.

De las discusiones anteriores se pueden extraer dos puntos clave relacionados. En primer lugar, la Ley 131 de 1994 restringió el radio de acción de la revocatoria de mandato. Esto en la medida en que excluyó la posibilidad de revocar el mandato del Presidente de la República y sólo permitió la revocatoria de Alcaldes y Gobernadores por su desobediencia al plan de gobierno planteado a sus electores. En segundo lugar, es demostrable que la interpretación del legislador sobre el derecho a la revocatoria de mandato con el voto programático se articuló como consecuencia de la aclaración antes mencionada, pues, como lo señala el ordenamiento constitucional, ésta sólo se aplica a Gobernadores y Alcaldes.

Ley 134 de 1994

La regulación de los Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) en el ordenamiento jurídico colombiano se buscó con la expedición de la Ley 134 de 1994. Como resultado, el artículo 1 de esta ley estableció que su objeto era regular la iniciativa popular legislativa y normativa: referendo; consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; revocatoria de mandato; plebiscito; y cabildo abierto.

Con respecto a la revocatoria de mandato, la exposición de motivos incluye varios temas relevantes para destacar:

- Señala que, conforme a lo establecido por la Constitución, únicamente los alcaldes y gobernadores pueden ser objeto de revocatoria. Esto se explica por el hecho de que son elegidos dentro de una sola circunscripción y tienen una relación más directa y continua con la ciudadanía.

- Sostiene que no es necesario establecer causas específicas para la revocatoria del mandato, ya que se trata de una decisión eminentemente política y no jurídica. En este sentido, se argumenta que exigir motivos penales o administrativos implicaría que los votantes posean conocimientos técnicos especializados para poder juzgar adecuadamente.

- Reafirma que el Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC) sólo puede activarse después de que el funcionario haya ejercido su cargo durante al menos un año. Este periodo busca brindarle el tiempo suficiente para demostrar su capacidad de gestión.

- Respalda la exigencia de que un porcentaje significativo de quienes participaron en

la elección presidencial respalden la solicitud de revocatoria. Esta condición garantiza que la propuesta cuente con un verdadero respaldo popular y evita que el mecanismo se utilice como instrumento de confrontación política o por motivos triviales.

En cuanto a las motivaciones del Gobierno Nacional, y antes de proceder a la valoración oficial de la norma, es necesario comentar la consideración inicial del primer apartado de la exposición de motivos. Al respecto, el Ministro De la Calle afirmó que por su vinculación con la comunidad, los Gobernadores y Alcaldes son los únicos sujetos pasivos del sistema. Sin embargo, esta afirmación no tiene razón de ser, pues el Presidente de la República debe tener un estrecho contacto con todo el pueblo del país, no sólo con su circunscripción. Del mismo modo, debe reconocerse que las acciones del Presidente de la República afectan a todo el país, por lo que la responsabilidad del mandatario es máxima en contraste con la cantidad de responsabilidad política de los Alcaldes y Gobernadores.

Del mismo modo, se rechaza la idea de que los Alcaldes y los Gobernadores sean elegidos por circunscripciones uninominales. Cabe señalar que Colombia tiene una forma de gobierno presidencialista en la que el Presidente es elegido directamente por los ciudadanos inscritos y habilitados para votar en el censo electoral. Por ende, el Presidente de la República también es elegido por una circunscripción uninominal.

El Título VII, artículos 64-76, trata de la regulación de la revocación del mandato. Cabe destacar, sin embargo, que no entraremos a investigar el método creado en esta ley para la activación y funcionamiento de la revocatoria de mandato. Esto debido a que la norma expedida en la Ley 134 de 1994 sobre los procedimientos para solicitar la revocatoria, umbrales mínimos de participación y mayorías necesarias para su aprobación es sumamente similar a la realizada en la Ley 131 de 1991.

La segunda innovación significativa introducida por la Ley 134 de 1994 es la adición de una nueva razón para exigir la activación de la revocatoria de mandato. Según el artículo 65, “el formulario de solicitud de convocatoria a la revocatoria deberá contener las causales de descontento general de los ciudadanos o de incumplimiento del programa de gobierno”. Esto implica que el descontento general se constituye como la segunda causal para promover la revocatoria de mandato, ya que anteriormente la Ley 131 de 1994 había establecido el incumplimiento del voto programático como la primera causal para activar el instrumento.

De las observaciones anteriores sobre el llamado “descontento general de los ciudadanos” pueden extraerse dos conclusiones. Para empezar, la legislación no establece ninguna fórmula para su sustanciación y forma de entenderla, ni explica cómo fundamentarla. Debido a las dificultades para identificar el motivo, esta omisión legislativa ha complicado su aplicación (Franco-Cuervo, 2014). Del mismo modo, esta premisa debilitaría las justificaciones para limitar la participación en el proceso de revocación. Si las acciones tomadas por los funcionarios causan insatisfacción de la ciudadanía en abstracto, no está claro por qué los individuos que no votaron en la elección de la persona a ser revocada están impedidos de participar en el proceso revocatorio. Según José Renán

Trujillo (2000), “esta limitación es injusta en la medida en que las decisiones tomadas por los Gobernadores o Alcaldes afectan por igual a todos los ciudadanos que viven en su circunscripción, independientemente de que hayan votado o no en la elección.” (p. 10)

Por último, cabe destacar que esta cláusula limitaba a una sola vez la opción de revocar el mandato de un Gobernador o Alcalde dentro del mismo periodo para el que fue elegido. El artículo 70 especifica que “si el mandato del Gobernador o Alcalde no es revocado como resultado de la votación, no podrá intentarse de nuevo durante el resto de su mandato”. El legislador pretendía con esta restricción establecida evitar que los adversarios le impidieran cumplir el programa de gobierno aprobado, dando así estabilidad al sistema democrático representativo.

En el año 2002 se expidió la Ley 741

Según la exposición de motivos presentada (2000), el principal propósito de esta propuesta legislativa era modificar las leyes de revocatoria de mandato en vista del fracaso de todos los intentos de revocatoria anteriores. El senador Trujillo afirma que la facultad constitucional de revocar mandatos se ha mantenido en la práctica, en letra muerta, y que las condiciones de los estatutos que regían en teoría la revocatoria eran irreales. Del mismo modo, se opone al concepto de mayoría cualificada porque viola la noción de mayoría simple, que debe ser necesaria cuando la Constitución no exige algo mayor. Finalmente, para explicar la alteración de las leyes preexistentes, alude a la exclusión de las personas que no ejercieron su derecho al voto en las elecciones presidenciales. Según este legislador, y reafirmando los puntos presentados en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 57 de 2000-Senado, la no ejecución del programa de gobierno perjudicó a todos los ciudadanos, no sólo a los que habían votado en la jornada electoral anterior.

Con base en lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 741 de 2002, que “reforma las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del Voto Programático”. Esta ley se encargó de revisar los artículos 70 y 110 de la Ley 131, así como los artículos 640 y 69 de la Ley 134, todas ellas promulgadas en 1994. Como resultado, se reformaron los prerrequisitos para la activación del mecanismo en cuanto a la cantidad de apoyo requerido para activar el mecanismo de revocatoria de mandato, el umbral de participación en la jornada electoral de revocatoria de mandato y las mayorías requeridas para la aprobación de esta propuesta.

Por consiguiente, la Ley 741 de 2002 introdujo las siguientes modificaciones:

a) Avales necesarios: La legislatura de 2002 introdujo dos cambios a la activación de la revocatoria de mandato. Para proponer el registro de una iniciativa ciudadana, se elimina el criterio de obtener el apoyo de cinco por mil de los ciudadanos con derecho a voto en una determinada circunscripción electoral. Del mismo modo, el artículo 1 de esta norma

modifica el cálculo utilizado para determinar la proporción de apoyos necesarios. En este sentido, era necesario un mínimo del 40% de los votos adquiridos por la persona elegida, en lugar de la totalidad de los votos legítimos registrados en la elección respectiva, disminuyendo el número de apoyos ciudadanos para la revocación. Del mismo modo, se eliminó la necesidad de haber votado en las elecciones para poder dar su aval.

b) Umbral de participación: La Ley 741 de 2002 modificó dos partes de este punto: Para empezar, disminuyó el listón al 55% de los votos válidos emitidos el día de la elección del respectivo mandatario, frente al 60% que exigía la normativa de 1994. En segundo lugar, con independencia de que hubieran votado o no en las elecciones presidenciales, se permitió participar a todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente, eliminando la restricción impuesta por las leyes anteriores al ejercicio del derecho de revocatoria de mandato.

c) Mayoría para aprobarse: La mayoría cualificada del 60% de los votos legítimos emitidos en las elecciones para apoyar la revocatoria de mandato ha desaparecido con la nueva ley. En este sentido, con este cambio legislativo, sólo es necesario obtener la mitad más uno de los votos para ratificar la revocación del mandato, siempre que se alcance el umbral electoral, es decir, la mayoría simple.

Con relación a la legislación mencionada, se decide que estos cambios resultaron en una flexibilización de las normas para la revocatoria de mandato, facilitando su aplicación y, por lo tanto, garantizando la efectividad de este Mecanismo de Participación Ciudadana (MPC). Lo anterior, en vista del fracaso de todas las iniciativas de revocatoria creadas durante la vigencia de las Leyes 131 y 134 de 1994, debido a los onerosos requisitos que debían cumplirse para autorizar la revocatoria de mandato.

Ley 1757 de 2015

La Ley Estatutaria 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones sobre la promoción y protección del derecho a la participación democrática” fue creada en respuesta a la urgente necesidad de continuar con la adecuación legislativa de las leyes que regulan la participación ciudadana. El objetivo de esta ley fue aumentar la participación ciudadana en el Estado colombiano, así como realizar cambios en el régimen de los Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC), incluyendo ajustes al reto de la revocatoria de mandato.

El Gobierno Nacional, representado por el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, elaboró el proyecto de ley No. 134 de 2011-Cámara, que dio origen a la legislación mencionada. En la exposición de motivos del proyecto, el Ministro reconoce la importancia de la participación ciudadana como pilar de la Constitución de 1991. En consecuencia, dijo que:

En cuanto a la revocatoria de mandato, admitió que, a la fecha de presentación del proyecto, ésta era el único MPC previsto en la Constitución de 1991 y posteriormente regulados en la Ley 134 de 1994 que había sido ampliamente utilizada por los ciudadanos

colombianos. Sin embargo, ninguno de los 124 intentos presentados desde la Constitución de 1991 y la liberalización normativa implementada en 2002 ha logrado destituir al Alcalde o Gobernador elegido . (Vargas Lleras, 2011).

El artículo 3 (Ley 1757 de 2015) categoriza los Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) según el origen de la iniciativa . Así, establece que son mecanismos de origen popular aquellos promovidos o presentados mediante petición avalada por firmas ciudadanas, señalando que la iniciativa popular legislativa y reglamentaria ante corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria de mandato entran en esta categoría. Por el contrario, el plebiscito sólo puede provenir de una autoridad pública, pero el referendo y la consulta popular pueden provenir tanto de arriba como de abajo.

El artículo 6, parágrafo 1, establece que, en la misma línea que la legislación anterior, la revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores puede propugnarse después de un año en el cargo. Sin embargo, debe activarse al menos un año antes de la conclusión del mandato constitucional correspondiente. Como puede observarse, esta nueva restricción corrige el defecto de la antigua normativa en cuanto a la ausencia de un límite máximo para la activación del mecanismo. De esta forma, la nueva legislación mitiga los peligros asociados a esta circunstancia.

El último requisito que comparten todos los Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) es que el Registrador dispondrá de quince días para preparar y entregar los formularios a los promotores una vez comprobados los requisitos para promover la iniciativa ciudadana y completado el proceso de registro de la propuesta. A partir de este momento, los promotores de la iniciativa tendrán un plazo máximo de seis meses para recoger las firmas. Este plazo podrá prorrogarse hasta tres meses en caso de fuerza mayor o caso fortuito reconocido oficialmente (artículo 10). Seguido a esto, vencido el plazo para la recolección de avales, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) deberá autenticar las firmas de los promotores (artículo 13) dentro de los 45 días calendario siguientes (artículo 14). Cumplido este procedimiento, la Registraduría certificará si se ha cumplido o no con el número total de respaldos consignados, el número de respaldos válidos y nulos y, finalmente, si se han cumplido o no los requisitos constitucionales y legales para apoyar el mecanismo de participación democrática propuesto (artículo 15).

Ahora bien, en las cuestiones clave relativas al apoyo ciudadano al proyecto, se ha descubierto que el estatuto examinado diferenciaba la revocatoria de mandato, respecto de las exigencias para otros Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC). En este sentido, para que proceda la revocatoria de mandato deben cumplirse las siguientes condiciones: Avales requeridos, Umbral de participación: y Mayoría para aprobarse.

Finalmente, el Capítulo V de la norma se refiere únicamente al procedimiento de revocatoria. Así, una vez verificadas las firmas y si se ha cumplido con este requisito, el Registrador del Estado Civil correspondiente comunicará la situación al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que en el término de dos meses fije la fecha de la votación (artículo 43). Si prospera la revocatoria de mandato, el Registrador Nacional

del Estado Civil notificará la decisión al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a separar del cargo al Gobernador o Alcalde revocado y a nombrar encargado, teniendo en cuenta que los efectos de la revocatoria de mandato son de ejecución inmediata (artículo 44). Finalmente, el procedimiento de revocación se completa con la elección del sucesor, que debe tener lugar en el plazo de dos meses a contar desde el día en que el registrador correspondiente certifique los resultados de la votación (artículo 45).

Con base en lo anterior, es claro que las revisiones a las leyes 131 y 134 de 1994 estuvieron encaminadas a modificar los parámetros de activación e implementación de la revocatoria de mandato con el fin de garantizar su eficacia y su aplicación por parte de los ciudadanos colombianos. Como se puede observar, uno de los cambios más importantes realizados en 2002 y 2015 fue la flexibilización del umbral electoral, el cual había sido el obstáculo más difícil de superar para las campañas de revocatoria. Este criterio, según Rey Salamanca (2015), “se ha convertido en un obstáculo imposible de superar para los ciudadanos y en el recurso mejor aprovechado por Alcaldes y Gobernadores para aferrarse al poder.” (p. 135).

De igual forma, es importante reiterar y resaltar que la exclusión del Presidente de la República como sujeto pasivo de la revocatoria de mandato se realizó en la legislación que nos ocupa. Es decir, la ley promulgada por el Congreso de la República no permitió la inclusión de la figura del Presidente dentro del campo de aplicación de este instrumento de responsabilidad social vertical. Esta ausencia sugiere que el legislador colombiano “entendió que la revocatoria se fundamenta en el voto programático y por ello definió que sólo procede contra Gobernadores y Alcaldes.” (Rey Salamanca, 2015, p. 102)

Desarrollo Constitucional

La Constitución Política de 1991 ordena el control previo de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria. De esa manera, la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con la democracia participativa y la revocatoria de mandato, principalmente en sentencias que declaran exequibles los proyectos de ley que dieron origen a las cuatro leyes comentadas, sin perjuicio de otros pronunciamientos al respecto dentro de la jurisprudencia colombiana. En el presente artículo se esbozarán las principales consideraciones realizadas por este tribunal en la evolución jurisprudencial de la revocatoria del mandato en esta secuencia de ideas.

En 1994 expiden la Sentencia C-011

En esta sentencia, la Corte Constitucional, realizó el control constitucional automático previo de los proyectos de ley No. 163 de 1992- del Senado y No. 254 de 1993- de la Cámara, y que finalmente se expidió la ley 131 de 1994.

Tomando la vigencia de la ley que creó el voto programático, que en esta ocasión sólo era aplicable a Alcaldes y Gobernadores, la Corte Constitucional determinó que la

revocatoria de mandato era consecuencia de la figura analizada. Este mecanismo, según la Corte Constitucional, materializaba la posibilidad de que los electores ejercieran un mayor control sobre los elegidos y su correspondiente mandato imperativo, pues “el voto programático es una expresión de soberanía popular y democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (Alcaldes y Gobernadores) y los ciudadanos electores.”

De igual manera, este tribunal evalúa la revocatoria de mandato como una “sanción política” impuesta por el pueblo a las personas que no han cumplido con el programa prometido durante su campaña electoral. Esta sanción es posible porque, bajo el esquema participativo impuesto por la Constitución Política de 1991, los ciudadanos no sólo se limitan a votar para elegir a sus representantes, sino que tienen la capacidad de controlar las actuaciones del elegido, lo que implica el ejercicio permanente de los derechos políticos durante todo el período del elegido.

Por otro parte, el Tribunal Constitucional se mostró de acuerdo con la restricción de que sólo puedan participar en el proceso revocatorio quienes votaron el día de las elecciones en que fue elegido el presidente. Según los magistrados, esta restricción es legal ya que sólo quienes ejercieron su derecho al voto impusieron al elegido el programa de gobierno enunciado durante la campaña como mandato imperativo. Sin embargo, advierte que la exclusión del resto del electorado que no votó no puede llamarse castigo porque el voto no es obligatorio en Colombia.

Igualmente, se determinó que exigir un número mínimo de adhesiones para activar el mecanismo era acorde con la Constitución, porque “la revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público”, según la Corte Constitucional. De esa manera, es justo que el Legislador exija un número determinado de personas que firmen el memorial para garantizar la seriedad de la petición de revocatoria.

En relación con el umbral electoral y la mayoría calificada requerida para la aprobación de la revocatoria, ambos impuestos por el artículo 11 de la Ley 131 de 1994, la Corte Constitucional concluyó que su constitucionalidad se fundaba en la necesidad de mitigar los factores generadores de crisis políticas y de gobernabilidad, que pudieran amenazar el sistema representativo en los municipios o departamentos donde se activa este mecanismo. En este sentido, la Corte Constitucional reconoció la necesidad de garantizar el funcionamiento del mecanismo, así como la necesidad de brindar un nivel mínimo de estabilidad en los gobiernos municipales y departamentales. En tal sentido, la revocatoria de mandato “no puede degenerar en una extrema fragilidad de la administración, en virtud de la cual quien la encabece deba sucumbir a todo tipo de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato pueda ser fácilmente revocado”.

En 1994 expiden la Sentencia C-180

Este fallo, presidido por el magistrado Hernando Herrera Vergara, consideró la validez de los proyectos de ley No. 92 de 1992 del Senado y No. 282 de 1993 de la Cámara de Representantes, que dieron lugar a la aprobación de la Ley 134 de 1994.

La Corte Constitucional describió la revocatoria de mandato como “la facultad del pueblo, derivada del principio de soberanía popular, de destituir a quienes ha elegido como sus representantes”. Igualmente, la Corte Constitucional advirtió que la revocatoria de mandato tiene dos implicaciones constitucionales: por un lado, es un derecho político de los ciudadanos y, por otro, hace parte del conjunto de Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) establecidos por la Constitución y la ley. Por tanto, la Corte define este derecho político de la siguiente manera:

El derecho a revocar el mandato forma parte no solo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y, ante todo, en el control del poder político.

Asimismo, el Tribunal Constitucional considera que la revocatoria de mandato sirve como una forma de “control político” que ejercen los ciudadanos sobre el Presidente. Es decir, cuando el elegido “incumple las obligaciones de su cargo, es responsable políticamente ante la sociedad y sus electores, permitiéndoles solicitar la revocatoria del mandato otorgado previo cumplimiento de una serie de requisitos constitucionales y legales”. De igual forma, la utilidad de la revocatoria de mandato como juicio político al gobernante se hace evidente cuando se reconoce que el incumplimiento del programa de gobierno abre la puerta para llamarlo “a exigir cuentas por sus acciones u omisiones y, en tal caso, revocar su mandato.”

Tomando estos factores, el vínculo entre la revocatoria de mandato y el juicio político resulta evidente. El documento examinado cumple tres funciones para el Tribunal Constitucional. En primer lugar, exige una mayor responsabilidad a los individuos elegidos por sus electores. En segundo lugar, fomenta un vínculo más fuerte entre los ciudadanos y sus dirigentes. Por último, anima a la gente a vigilar constantemente la actuación de sus cargos electos.

Ahora bien, es de vital importancia manifestar que, en materia de control de legalidad sobre el proceso y procedimiento de revocatoria de mandato, la Corte Constitucional acoge los fundamentos presentados en la Sentencia C-011 de 1994. Como se mencionó en el acápite 2.2.2, la norma promulgada por la Ley 134 de 1994 es sumamente similar a la promulgada por la Ley 131 de 1994, de ahí que se repita la jurisprudencia previamente establecida. En este sentido, los magistrados que anteriormente votaron parcialmente disidente por estar en desacuerdo con el requisito de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria de mandato, ratifican su desacuerdo con la posición mayoritaria de la

Corte en este tema, por lo que disienten parcialmente de su voto, el cual se basó en los mismos argumentos expuestos en la sentencia C-011 de 1994.

En 2022 expiden la Sentencia C-179

La corte Constitucional en este pronunciamiento, evaluó la legitimidad de los proyectos de ley estatutaria 58 de 2000-Senado y No. 219-2001-Cámara, que finalmente originaron la Ley 741 de 2002. Según la Corte Constitucional, y en consonancia con sentencias anteriores, la revocatoria de mandato es “la forma más directa de ejercicio del control político prevista” en la Constitución Política de Colombia.

Esta decisión limita el alcance del control político ejercido por la revocatoria de mandato. Según el Tribunal Constitucional, “la revocación no es ni puede convertirse simplemente en un medio de anticipar las elecciones propuesto por los adversarios del Presidente”, por lo que deben existir suficientes razones de peso que otorguen legitimidad al procedimiento.

Cabe mencionar también que en esta sentencia se consideró que debía modificarse la jurisprudencia establecida en los dos fallos emitidos en 1994, relativa a la titularidad del derecho a participar en la revocatoria de mandato. En las sentencias anteriores, se determinó que sólo podían participar en el mecanismo quienes hubieran ejercido previamente su derecho de voto el día de la elección del Presidente, debido a que fueron ellos quienes impusieron el mandato programático al mandatario electo.

El Tribunal Constitucional entendió que la posición fijada por sus predecesores en la magistratura “resulta aislada y descontextualizada del resto de la Carta, por lo que conduce a sacrificar desproporcionadamente el principio de democracia participativa que sustenta el modelo político adoptado por el constituyente” en este orden de ideas, con la nueva interpretación. Según el Tribunal, la restricción impuesta vulneraba el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar, concretamente en el gobierno político. Del mismo modo, se determinó que la revocatoria de mandato es el mejor método para que los ciudadanos ejerzan este control en ausencia de una disposición constitucional que condicione el derecho a retirar el mandato al ejercicio previo del sufragio.

Del mismo modo, el Tribunal sostiene: los políticos gobiernan para todos los ciudadanos y no únicamente para quienes los eligieron. Por ende, todas las personas tienen derecho a ejercer un control ciudadano sobre la gestión del Presidente. Según el Tribunal, “no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición con el fin de excluirlo de los mecanismos de participación.”

El argumento anterior se refuerza cuando se afirma que muchas de las personas que no votan en las elecciones a la Alcaldía o a la Gobernación lo hacen por diversas razones, entre las que pueden encontrarse factores ajenos a su voluntad. En este sentido, cita como ejemplos a quienes adquieren la ciudadanía durante el mandato, a quienes no pudieron votar por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o a quienes no estuvieron presentes en

la mesa electoral el día de la celebración de los comicios. Debido a esto, la exclusión de estas personas del grupo con autoridad para retirar un mandato sería un “sacrificio que el Tribunal considera desproporcionado e injustificado a la luz del principio expansivo de la democracia participativa.”

Por último, el Tribunal Constitucional considera que la interpretación del mandato, realizada en su momento por el mismo tribunal, que justifica la exclusión de quienes no otorgaron el mandato es análoga a la figura del mandato de derecho privado, en el sentido de que el mandatario sólo representa los intereses del mandante. Según el Tribunal Constitucional, el mandatario representa a todas las personas, no sólo a las que otorgaron el mandato programático. Teniendo en cuenta que el interés común está siempre presente en el derecho público, es decir, “por encima de la relación estrictamente personal entre el elector y el elegido, se superponen los intereses de todos”.

Como resultado del cambio judicial, se declaró ilegal el requisito de que sólo pudieran votar en la revocación quienes hubieran votado en las elecciones del mandatario. En consecuencia, todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral tuvieron la oportunidad de participar en la revocación, con lo que aumentó el número de personas con derecho a ejercer un control democrático sobre las autoridades elegidas.

Sentencia C-150 de 2015

Con el magistrado Mauricio González Cuervo como ponente, esta sentencia realizó el análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria 134 de 2011-Cámara (junto con el proyecto de ley 133 de 2011-Cámara) y 227 de 2012-Senado.

El Tribunal Constitucional recuerda a lo largo de la sentencia las normas jurisprudenciales establecidas por este Tribunal en las sentencias anteriormente citadas. Así, reitera lo dicho sobre el término mínimo que debe esperarse para activar la revocatoria de mandato, el soporte mínimo de la petición para promover el llamado a las urnas, la prohibición de excluir del proceso participativo a los ciudadanos que no estuvieron presentes en la elección del Presidente, el umbral mínimo de participación y la mayoría requerida para aprobar la revocatoria de mandato.

Del mismo modo, se prohíbe específicamente al legislador incentivar la participación de los ciudadanos en las revocatorias de mandato y otros Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) que estén sujetos a un umbral de participación. Según las normas de la sentencia C-041 de 2004, crear incentivos para las personas que participan en el proceso de revocatoria es contrario al espíritu del mecanismo. La eficacia jurídica de una revocatoria de mandato está supeditada al cumplimiento del porcentaje requerido del censo electoral. En este sentido, la abstención electoral es una decisión política, ya que busca que no se alcance el umbral necesario para que los resultados sean válidos y tengan eficacia jurídica. Por lo tanto, el tribunal determina que “la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición, por lo que no se permite al legislador crear incentivos para las personas que participan en estos actos democráticos

no electorales mediante el voto.”

Sentencia C-342 de 2006

De otro lado, reitera lo dicho en la sentencia C-342 de 2006 . sobre la posibilidad de aplicar la revocatoria de mandato a los miembros del Congreso de la República. Sobre el particular, argumenta que permitir la prórroga de la cuantía violaría el requisito de programático. Según la Corte Constitucional, en el sistema democrático colombiano no existen ni pueden existir obligaciones directas entre legisladores y electores por incumplimiento del mandato. En este sentido se pronunció:

En el caso de las Corporaciones de elección popular, no se puede hablar de un mandato imperativo, ya que no corresponde a los representantes de un partido cumplir íntegramente con todo el programa. La esencia y función de estos órganos colegiados radica en la negociación, el consenso y la toma de decisiones que se aproximen lo más posible a un ideal común plasmado en la ley. Por ello, no se les puede exigir un mandato imperativo ni someterlos a un proceso de revocatoria del mandato.

En este sentido, la explicación más reciente del Tribunal Constitucional es bastante útil. Los elegidos para cargos de circunscripción uninominal tienen la responsabilidad de concretar e implementar la agenda proporcionada al pueblo. Como resultado del concepto ampliado de democracia participativa, Quien ocupa la Presidencia de la República, tras ser electo en una circunscripción uninominal nacional, podría verse forzado a ejercer esta función.

Por otro lado, la sentencia en estudio especifica que los Alcaldes y Gobernadores que se enfrenten a una revocatoria de mandato están obligados a salvaguardar las expresiones destinadas a promover el instrumento participativo respetando también los derechos de los promotores. Así, para “no desconocer la libertad de expresión e información, no vulnerar el derecho al buen nombre y a la honra, y no inhibir o afectar el derecho de los ciudadanos a participar”, las autoridades tienen una responsabilidad específica en sus declaraciones a los medios de comunicación.

Finalmente, la Corte determina el plazo máximo para activar la revocatoria de mandato previsto en la Ley 1757 de 2015, ajustado a la norma superior. En esta secuencia de conceptos, la norma se justifica por los impactos, costos y obstáculos institucionales que acompañan la revocatoria de mandato en el último año del mandatario. De igual forma, esta restricción permite el crecimiento de los postulados de democracia participativa sin poner en riesgo otros importantes intereses constitucionales.

Por consiguiente, la validez de este reglamento se sostiene tras ponderar el derecho de participación, en particular la facultad de retirar el mandato, con los principios rectores de la actividad administrativa, concretamente la eficacia en las funciones de gobierno y administración. En este sentido, afirmó:

De las consideraciones expuestas y de la interpretación sistemática de la jurisprudencia constitucional se pueden derivar varias conclusiones relevantes. En primer lugar, ninguna de las sentencias de la Corte Constitucional permite sostener que la revocatoria del mandato presidencial sea, por sí misma, contraria a la Constitución. Por el contrario, el desarrollo progresivo del concepto de revocatoria en la jurisprudencia evidencia que este mecanismo, más que un simple instrumento sancionatorio, se configura como una herramienta de fiscalización política directa, orientada a garantizar que los gobernantes cumplan los compromisos programáticos que sustentaron su elección. Bajo esta perspectiva, la eventual incorporación de la figura respecto del Presidente de la República no solo sería compatible con el diseño constitucional colombiano, sino que enriquecería los controles democráticos, obligando al jefe de Estado a mantener un vínculo más estrecho y responsable con el mandato ciudadano.

En segundo lugar, queda claro que no existe sustento jurídico para afirmar que el Presidente ejerce un mandato libre o desvinculado de obligaciones frente al electorado. La tesis del mandato libre, asociada a un modelo estrictamente representativo, no encuentra respaldo en la Constitución de 1991 ni en la interpretación que de ella hace la Corte. Por el contrario, la jurisprudencia ha consolidado la noción de un mandato programático, según la cual quienes son elegidos por circunscripción uninominal — incluidos Alcaldes, Gobernadores y, por extensión lógica, el Presidente— están obligados a desarrollar el programa de gobierno que presentaron a la ciudadanía como base de su legitimidad democrática.

Finalmente, la línea jurisprudencial demuestra que este mandato programático no se restringe únicamente a las autoridades territoriales. Aunque la legislación estatutaria ha limitado la revocatoria a Alcaldes y Gobernadores, ello no significa que el Presidente esté exceptuado del deber de cumplir con un programa de gobierno ni que la revocatoria presidencial resulte incompatible con la estructura constitucional. La evolución del concepto y su anclaje en los derechos de participación permiten afirmar que, en un escenario de reforma normativa, la revocatoria del mandato presidencial sería jurídicamente viable y coherente con los principios de soberanía popular, control político ciudadano y responsabilidad democrática que inspiran la Constitución.

Conclusión

Luego de analizar el mecanismo de revocatoria desde tres enfoques —el teórico, el del marco normativo internacional y el del sistema jurídico colombiano— se derivan diversas conclusiones que es pertinente desarrollar en esta sección.

Este estudio ha demostrado que la Constitución Política de Colombia de 1991 no establece de manera explícita la imposibilidad de anular o revocar el mandato otorgado al Presidente de la República. Esta conclusión se sustenta en el examen de las ponencias y propuestas recogidas en las gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente. El análisis de estos documentos evidenció que, pese a los intensos debates y a la diversidad de opiniones entre los constituyentes, no se llegó a aprobar una posición mayoritaria que

excluyera de forma expresa al Presidente como un funcionario elegido popularmente y sujeto a revocatoria.

Así, se concluye que al asignarle al Legislador colombiano la responsabilidad de regular la revocatoria del mandato, la Constitución Política de 1991 le concedió la facultad de establecer límites al ejercicio de este derecho político y fundamental, que permite a los ciudadanos revocar el mandato de los funcionarios elegidos por voto popular. En ese sentido, el Congreso de la República, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, restringió la posibilidad de aplicar la revocatoria al Presidente de la República.

No obstante, esta limitación no fue impuesta de forma arbitraria ni por decisión unilateral. El análisis de las normas que regulan tanto la revocatoria del mandato como el voto programático evidenció que dicho mecanismo fue concebido principalmente como una forma de sanción para Gobernadores y Alcaldes que no cumplieran con el plan de gobierno propuesto a sus votantes. Por lo tanto, al establecerse la obligatoriedad del cumplimiento del mandato únicamente para estas autoridades, se puede interpretar como una exclusión indirecta —de carácter constitucional— del Presidente de la República respecto al alcance de esta herramienta.

Sin embargo, en relación con la denominada “insatisfacción general de la ciudadanía” establecida en el artículo 65 de la Ley 134 de 1994 como causal para solicitar la revocatoria, se concluye que ésta permite la eventual inclusión del mecanismo al mandato presidencial. Sobre esta causal de activación de la revocatoria del mandato, la Corte Constitucional se limitó a señalar que era “válida por constituir la verdadera expresión del sentir popular del elector en relación con el elegido, cuando ello genera un sentimiento de insatisfacción general en la ciudadanía” (Sentencia C-180-1994. M.P. Hernando Herrera Vergara, 14 de noviembre de 1994).

De lo anterior se concluye que la revocatoria del mandato no se otorga únicamente por el incumplimiento del plan de gobierno, sino que su aplicación legal se encuentra restringida a la posibilidad de revocar a Alcaldes y Gobernadores, tal como lo indica la doctrina. En este sentido, dado que dicha normativa está actualmente vigente y cuenta con el respaldo de la Corte Constitucional, existen argumentos para considerar que la causa de inconformidad general de la ciudadanía podría también aplicarse al Presidente de la República, y no únicamente a las autoridades expresamente contempladas por la ley.

El Tribunal Constitucional reconoció que los políticos gobiernan para todos los habitantes de su territorio, no sólo para quienes los eligieron. Así pues, independientemente de que hayan votado o no en la elección del Jefe de Estado, todos los ciudadanos tienen la facultad de ejercer influencia política mediante la revocación del mandato. En virtud de lo anterior, debe reconocerse que los actos del Presidente no son ajenos al control político de la ciudadanía, máxime si se tiene en cuenta que todas las decisiones tomadas por esta autoridad tocan a todos los colombianos, positiva o negativamente.

En este punto, vale la pena recordar la función de control político que cumple la revocatoria de mandato. En este sentido, impedir que los ciudadanos ejerzan este control ciudadano sobre el Presidente de la República implicaría que éste no se someta al escrutinio público y no rinda cuentas a sus electores, lo cual sería contrario a los postulados de la soberanía popular. Sin embargo, la Corte Constitucional se ha pronunciado frecuentemente en el sentido de que la revocatoria de mandato es la mejor herramienta que tienen los ciudadanos para ejercer el control democrático, sin que su interpretación indique que el Presidente de la República sea inmune a esta medida.

Esta reiteración jurisprudencial se evidenció en los controles de constitucionalidad aplicados a las disposiciones estatutarias que regulan el mecanismo en cuestión. En este contexto, también es relevante destacar el valor que el Estado colombiano ha otorgado a este instrumento, así como a la democracia participativa en general. La promulgación de las leyes previamente mencionadas puso de manifiesto la aplicación efectiva del principio democrático participativo como base de legitimación de la Constitución Política de 1991. Esta, a su vez, garantizó que los postulados de la participación democrática no permanecieran como simples enunciados, sino que se tradujeran en herramientas concretas de acción política.

Sin embargo, a pesar del crecimiento legislativo de la democracia participativa, en particular la revocatoria de mandato, y teniendo en cuenta la flexibilidad normativa del Congreso de la República, estas figuras participativas no han alcanzado el éxito buscado por los electores. Como se dijo anteriormente, los resultados de las solicitudes de revocatoria de mandato han sido en su mayoría estériles, con sólo una revocatoria de mandato exitosa hasta el momento.

Al mismo tiempo, es importante resaltar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional no contempla ninguna interpretación que prohíba o restrinja la posibilidad de aplicar la revocatoria del mandato al Presidente de la República. Por el contrario, se reconoce que este tema genera discusión por dos motivos. En primer lugar, se relaciona con el hecho de que, de acuerdo con la idea amplia de democracia participativa, esta herramienta debería ampliarse gradualmente a otros cargos elegidos por circunscripción uninominal. El segundo fundamento de esta conclusión es la exclusión inequívoca y categórica de los miembros del Congreso de la República como sujetos pasivos de la revocatoria de mandato, debido al carácter distinto del mandato conferido a estos representantes.

Por otro lado, es crucial anotar que, en la ponencia presentada sobre el mecanismo, el Constituyente Antonio Galán Sarmiento aconsejó excluir al Presidente como sujeto removable, justificado en razones de orden público y para evitar la inestabilidad política. Estas observaciones, que en su momento fueron ciertas por el temor al uso excesivo de la figura y por el hecho de que la revocatoria de mandato era un procedimiento novedoso no sólo en Colombia, sino para toda la región, se han desvirtuado.

En este orden de ideas, los argumentos que sustentan la pérdida de validez del argumento se basan en el desempeño del instrumento en juicios internacionales. Como

se dijo anteriormente, la revocatoria de mandato fue un procedimiento que jugó un papel importante en la resolución de los agudos problemas de legitimidad presidencial en Venezuela en 2004 y Bolivia en 2008. Aunque los resultados apoyaron a los presidentes en ejercicio, sugiriendo que el referéndum revocatorio fue un fracaso, este proceso sirvió para sostener las administraciones de esos presidentes, legitimando así sus mandatos.

Por el contrario, la imposibilidad de rescindir el mandato a través de procedimientos legales y democráticos ha contribuido al desarrollo de inestabilidad y crisis políticas. Como ya se ha dicho, la experiencia venezolana de 2016, en la que la convocatoria a las urnas se vio frustrada por barreras legales, exacerbó la crisis política del país. Del mismo modo, en Ecuador, durante la vigencia de la Constitución de 1998, que no permitía la revocatoria de mandato del Presidente, se produjeron dos destituciones presidenciales como consecuencia de las constantes movilizaciones populares que exigían la destitución del Presidente, situaciones que posiblemente no se hubieran producido de la misma manera si ya se hubiera habilitado la opción de cesar al Presidente de Ecuador a través de un proceso democrático.

Asimismo, es importante destacar que la revocatoria de mandato y en especial la del Presidente— no debe interpretarse ni utilizarse como una herramienta para reabrir el debate democrático ya resuelto en las urnas. En otras palabras, debe evitarse que los actores políticos que no resultaron favorecidos en las elecciones intenten convertir este mecanismo en una segunda oportunidad para revertir el resultado popular. Si esto ocurriera, se pondría en riesgo la legitimidad democrática del Presidente electo, debilitándola ante los intentos meramente revanchistas de sus opositores.

De esa manera, los requisitos para que el mecanismo funcione deben prever causas importantes que justifiquen la convocatoria a las urnas. La revocatoria de mandato presidencial sólo debe utilizarse como última opción. Teniendo en cuenta esto, deben reforzarse los procesos de rendición de cuentas.

Dadas las circunstancias, y de acuerdo con Weïp, la revocación de los mandatos presidenciales es un mecanismo de seguridad democrática en los sistemas presidenciales. Esta válvula de seguridad trata de prevenir las crisis presidenciales que suponen una amenaza urgente para la estabilidad política de un país utilizando medidas institucionales, legítimas y legales. En otras palabras, la capacidad de revocar al mandatario impide los golpes de Estado y otros métodos ilegítimos de cambio de la primera autoridad ejecutiva nacional, ya que se trata de una herramienta en la que los ciudadanos deciden la continuidad o la salida del Presidente.

Colombia ha sido catalogada recientemente como un país con una democracia estable, sin golpes de Estado, dictaduras militares, ni cuestionamientos a la legitimidad presidencial que hayan conducido a la renuncia anticipada del Presidente de la República.

Referencias Bibliográficas

Acosta, A. (2005). Ecuador: ecos de la rebelión. Nueva Sociedad (198 (jul-ago)), 42-54. Obtenido de <https://nuso.org/media/articles/downloads/32701.pdf>

Alexi, R. (2007). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Lautolegitimación gubernamental o censura ciudadana? Política y Gobierno, XII (2), 203-232.

Aragón Reyes, M. (1990). Constitución y Democracia. Madrid: Editorial Tecnos

Aragón Reyes, M. (1995). Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Aragón Reyes, M. (2005). El Gobierno. Problemas Constitucionales. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

Asamblea Nacional Constituyente. (24 de Mayo de 1991). Informe-Ponencia para primer debate en plenaria: Gaceta Constitucional No. 81. Bogotá. Recuperado el 10 de Junio de 2019, de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054co1126/id/3850/sh ow/3839/rec/2>

Asamblea Nacional Constituyente. (18 de Marzo de 1991). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 54. Gaceta Constitucional No. 22. Bogotá. Recuperado el 2019 de 12 de Junio, de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054co1126/id/3850/sh ow/3747/rec/1>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf