

# CAPÍTULO 4

## APROXIMACIÓN A LA REVOCATORIA DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN COLOMBIA

Giselle Paternostro Mozo  
Mirian Isabel Paz Rojas



# APROXIMACIÓN A LA REVOCATORIA DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN COLOMBIA

*Giselle Paternostro Mozo<sup>1</sup>, Mirian Isabel Paz Rojas<sup>2</sup>*

## RESUMEN

### Palabras clave

Revocatoria de mandato, presidente, democracia participativa y control.

La revocatoria de mandato es uno de los principales instrumentos jurídicos de la democracia participativa, que busca la mayor intervención de los ciudadanos en el ámbito del poder político, al ejercer control directo sobre quienes lo representan. Se hace necesario la interrogante de ¿Por qué en Colombia, donde la revocatoria ya se implementó desde 1991, solo existe en el espacio local / regional, y no se puede practicar a nivel nacional con el cese del mandato presidencial? Es de gran interés plantearse su inserción, sus posibles efectos directos e indirectos al ejecutar la remoción de un presidente. Así como las diferencias existentes de la revocatoria local y nacional, y si existirían o no condiciones especiales para su implementación y la viabilidad de realizarlo. En los últimos años, se ha despertado en el interés de los ciudadanos colombianos, el deseo de dar por terminados los pésimos mandatos de algunos gobernantes, pero chocan con la idea de su inaplicabilidad para los casos de activación del revocatorio. De ahí, la intención de reflexionar la inclusión de dicho mecanismo para la revocación de mandatos presidenciales.

- 
1. Universidad Libre de Barranquilla.
  2. Universidad Libre de Barranquilla.

**Keywords**

Recall, president, participatory democracy, control.

**ABSTRACT**

Being the revocation of mandate one of the main legal instruments of participatory democracy, which seeks the greater intervention of citizens in the field of political power, exercising control over those who represent it, it is necessary to ask why in Colombia, where the revocation has been implemented since 1991, it only exists in the local space and cannot be practiced nationally with the end of the presidential mandate. It is of great interest to consider its insertion, its possible direct and indirect effects when executing the removal of a president, the existing differences of the local and national revocation, if there would be special conditions for its implementation and the viability of carrying it out. In recent years, Colombian citizens have wished to terminate the terrible mandates of the rulers, but they clash with the idea of their inapplicability for these cases. Hence, the intention to reflect on the inclusion of said mechanism for the revocation of presidential mandates.

## **INTRODUCCIÓN**

En Colombia la democracia participativa está inmersa en el modelo constitucional de 1991 (Presidencia de la República de Colombia, 1991). Donde se enfatiza el estado social y democrático de derecho en el que toda manifestación de poder público tiene legitimación popular. Donde los ciudadanos eligen directamente a sus representantes (democracia representativa) para un período de gobierno y, a su vez, ejercen el control que les proporciona la democracia participativa. Es manifiesto que estos representantes poseen responsabilidades respecto al pueblo y que, a causa de su cuestionable desempeño o cumplimiento a medias, se origina y activa el inicio del proceso de la remoción del cargo público que ejercen (en el caso de Colombia esto ocurre sólo con el poder ejecutivo) cuyo nombre técnico se conoce como revocatoria de mandato.

Al hablar de revocatoria de mandato en Colombia es necesario hacer mención a la prohibición del mandato imperativo, que va de la mano con la idea de responsabilidad del representante. Puesto que el gobernante elegido no tiene únicamente compromiso de propuestas con los electores concretos, sino además con el conjunto nacional. Por lo que su actuación debe ser acorde al bien común. Es ahí donde entra a jugar un papel fundamental el pueblo, con su facultad para remover al mandatario del cargo, si el gobierno que se lleva a cabo no está implementando las medidas correspondientes en beneficio y satisfacción de las necesidades del pueblo. Con base a esto, surge la cuestión relevante siguiente: Si en el país se utiliza desde 1991 la remoción de mandatos para

los ámbitos locales y regionales del poder ejecutivo (Alcaldía y Gobernación) ¿Por qué no existe la revocatoria de mandato a nivel nacional? Esto constituiría un rango de mayor aplicación en la sociedad, y tal vez algunas condiciones que no se alejen demasiado de las que ya se manejan en los ámbitos locales. Quizás con su implantación, se fortalecería la democracia representativa al implementar un mayor control sobre los gobernantes, quienes cuidarían su actuar político, y seguramente las mejoras de las acciones de gobierno no se harían esperar. Además, incentivaría la misma democracia, al aumentar la participación de los ciudadanos y tomar una posición más activa respecto del desempeño de sus gobernantes, en lo que al mandato nacional respecta.

La revocatoria de mandato presidencial existe en países como Venezuela y Bolivia, pero en Colombia no. Lo cual es una paradoja, porque precisamente fue en el nuevo constitucionalismo colombiano que se influenció en las Constituciones e indirectamente en la introducción de las herramientas jurídicas de participación, como lo es la revocación de mandato, de los dos primeros países ya mencionados. Por su parte, la democracia participativa busca, por supuesto, mejorar siempre y cada vez más, la calidad democrática, complementándola con sus instrumentos jurídicos participativos, que se perfeccionan a través de los ciudadanos, quienes son los que activan dicha democracia al ejercer el control de los gobiernos. Con esta acción de contraloría del pueblo se busca democráticamente la excelencia y el bienestar general de la sociedad. Si la herramienta jurídica de la revocación de mandato no existiera aumentarían las probabilidades de

condenarse como colectivo al estancamiento, involución, y hasta desembocar en gobiernos personalistas y caudillistas. En tal sentido, políticos oligarcas y, en general, pésimos mandatos, podrían perpetuarse, sin que la ciudadanía logre intervenir de manera eficaz e inmediata. Por ello, se constituye dicha herramienta de revocación, no solo en uno de los instrumentos participativos de mayor relevancia democrática, sino que, por su natural ubicación en la Constitución Política de Colombia (artículo 40), también en un derecho que brinda y garantiza el poder participar y controlar el poder político de la nación.

La revocatoria de mandato con la que actualmente cuenta el país, es decir, la aplicable al ámbito local y regional; posee la figura del voto programático, con el cual los electores le imponen al gobernante ya anteriormente elegido, el cumplimiento del programa de gobierno o propuesta de campaña que haya presentado como candidato estipulado en la ley 131 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994). Dando cumplimiento a la soberanía que en ellos reside, según lo establecido en la Constitución, y que les concede la autoridad para exigir la rendición de cuentas de parte del gobernante, y en caso de omisiones, la remoción del cargo que ostentan. Si la revocatoria de mandato se aplicara a la presidencia de la república colombiana, tal vez se profundizaría aún más en la verdadera democracia participativa. No está de más resaltar el hecho de que en Colombia se habla de revocatoria de mandato, debido al sistema presidencialista que la gobierna. De no ser así, no cabría siquiera la idea de remover cargos en los territorios locales, y muchísimo menos

introducirla en el territorio nacional, debido a que no fue el pueblo el encargado de elegir directamente en elecciones al gobernante para ejercer el poder ejecutivo. Por lo tanto, tampoco es el autorizado para cesar su mandato.

Por todo lo anterior dicho, cabe preguntarse: ¿Será posible la implantación de la revocatoria de mandato presidencial en Colombia, teniendo en cuenta que ya existe su aplicación para el ámbito territorial local y regional? ¿Tendría ésta efectos positivos o, por el contrario, adversos para la democracia en Colombia? Es objetivo principal de esta investigación determinar la viabilidad que supondría insertar la revocatoria de mandato presidencial en el país. Son objetivos secundarios el conocer los posibles efectos directos e indirectos; tanto en sus aspectos positivos y negativos, que traería consigo la inserción de la revocatoria de mandato de la presidencia. El establecer las diferencias que constituye la revocatoria de mandato en territorio local/regional y la nacional. El determinar si existen condiciones especiales para entablar la remoción del cargo presidencial. Además, otro objetivo secundario, es el de comprobar la factibilidad que comprendería la aplicación de la revocatoria presidencial en Colombia. La hipótesis de esta investigación es que el nivel de la calidad democrática en Colombia sería mayor si se fortalecieran los instrumentos de la democracia participativa, al llevar a la práctica la revocatoria de mandato presidencial. Sería el pueblo el legítimo sujeto para lograr que el presidente de la república pueda continuar o no, en el ejercicio de sus funciones, ya que la ciudadanía se encuentra investida

constitucionalmente para realizar tal acción política.

## **METODOLOGÍA**

Esta investigación se fundamenta en el estudio teórico de la doctrina nacional y comparada, así como la normatividad y la jurisprudencia colombiana. El método de esta investigación, por lo tanto, responde a los criterios de tipo cualitativo, que permite inferir, interpretar y aportar concepciones de la democracia participativa en el país. Con el fin, de incentivar a la sociedad a realizar más de cerca la regulación del poder político ejecutivo, en cuanto a sus representantes, para que se pueda llevar a cabo un buen gobierno, con garantías de progreso social. Mediante el uso de este método cualitativo se puede llevar a cabo las descripciones de la revocatoria de mandato, abarcando la realidad presente, y buscando el mayor grado de entendimiento posible con respecto al tema planteado en esta investigación. Se aborda la revisión de teorías argumentativas por medio de la inducción analítica. Así mismo, se emplea las herramientas conceptuales del derecho comparado, que permite dar respuestas a los distintos problemas, mediante el análisis comparativo de otros ordenamientos jurídicos.

## **LA REVOCATORIA DE MANDATO DESDE LA DOCTRINA COMPARADA NACIONAL**

La revocatoria de mandato ha sido definida como un mecanismo de democracia directa que se activa por la ciudadanía, que posee la aptitud para consultar mediante un referéndum revocatorio, sobre la interrupción del mandato de un funcionario público (Welp

y Serdült, 2014, p. 2). Por lo tanto, es un proceso con dinámicas de participación de abajo hacia arriba, propio de la democracia participativa, que permite a los ciudadanos recoger apoyo popular (firmas) para la decisión política de remover del cargo público al gobernante, a través de la iniciativa popular artículo 2 de la Ley 134/94 (Congreso de la República de Colombia, 1994).

Con su nuevo constitucionalismo de 1991, Colombia activa la Asamblea Nacional Constituyente. Como indica Cairo (2007) La Asamblea Nacional Constituyente permite a los ciudadanos crear una nueva Constitución en la que velen por garantizar sus derechos fundamentales y estructurar el sistema político del país. Dicha herramienta jurídica fue instituida en la democracia participativa para que los ciudadanos pudiesen ejercer un mayor control del poder político en la democracia representativa. Al respecto, indica Betria (2016), que la democracia representativa “es el principio político fundamental del sistema de las sociedades modernas” (p. 171). Según la doctrina Nacional, la democracia participativa fue ideada como respuesta a las problemáticas que la democracia colombiana venía presentando hasta aquel entonces (Welp y Serdült, p. 3). No obstante, la realidad parece demostrar lo contrario, ya que ha quedado en tela de juicio y demasiadas veces, el futuro y viabilidad del mecanismo de revocación. Puesto que, en 28 años transcurridos desde su implantación en el territorio local y regional, sólo ha prosperado en la práctica una sola revocatoria de mandato de un alcalde. Esta revocatoria se llevó a cabo en Tasco (Boyacá) cesando el mandato de Nelson García Castellanos, con una votación del 97% en favor de la revocación. El resto de solicitudes

de activación de revocatorias, sólo ha quedado en intentos fallidos, por no haber alcanzado el umbral de las votaciones requeridas para tal fin.

Esta situación negativa se debe en gran parte al abuso del mecanismo de la revocatoria de mandato, que cada vez lesiona y transgrede la democracia participativa. La revocación no está siendo utilizada por los ciudadanos para ejercer control y garantizar la eficacia de los actos del gobernante, ni mucho menos para mejorar la democracia representativa. Por el contrario, es manipulado y promovido por opositores políticos (candidatos derrotados, precandidatos electorales y hasta exalcaldes y exgobernadores), quienes realizan las solicitudes en defensa de intereses personalistas (Welp y Serdült, 2014, p. 6). En consecuencia, los fracasos de las revocatorias de mandatos son debido a las implicaciones políticas que ha tenido, ya que las personas han iniciado el proceso del mecanismo mirando sólo las utilidades políticas para sí, en vez del beneficio general de la comunidad. Lo que queda claro de revocar el mandato pertenece al deseo de una minoría que está descontenta, y no a la mayoría de los ciudadanos. Por tal motivo, no habrá movilización de estos a las urnas para alcanzar el número de votos establecido, y así poder revocar el mandato en territorio local y regional (El Tiempo, 2017).

En complemento de lo expuesto anteriormente, hay que subrayar la desconfianza en los ciudadanos respecto de la estructura institucional del país, y a su posible participación en la vida pública para exigir responsabilidades sobre los gobernantes. Otro factor o aspecto desfavorable lo constituye la distante relación de la teoría legal de

democracia participativa y su real práctica del mecanismo de revocatoria de mandato a nivel local y regional (Ramírez, 2016, pp. 131-132). Esto debido, por supuesto, a las prácticas de corrupción electoral, que en tiempo de campañas se presentan para la obtención de intereses personales y que, indirectamente, influyen en la consciencia de los ciudadanos para no participar y ejercer control activo del poder político. La revocatoria de mandato, en el caso colombiano, no se está implementando adecuadamente, por varias razones, entre las que cabe mencionar la concepción errada de ésta, el desinterés que proporciona su proceso complejo o la desinformación de cuándo solicitar una remoción del mandato, que se encuentra acompañada de la figura del voto programático. En todo esto, se percibe cómo el mandato que imponen los ciudadanos al gobernante elegido, es darle cumplimiento al programa de gobierno que haya presentado en la inscripción de su candidatura (Ramírez, 2016, p. 130). Cabe resaltar que esto ocurre sólo en el ámbito local y regional. Al haber hecho público el candidato su programa de gobierno, una vez de haber sido elegido por elección popular, los ciudadanos están facultados para obligarle a llevar a cabo sus propuestas de campaña, mediante planes de desarrollo (Ramírez, 2000, p. 163) que posibilitan ese cumplimiento.

El haber escrito el programa de gobierno ante las autoridades electorales, y el de hacerlo público oficialmente, se constituye en parte fundamental para permitir un buen gobierno, ya que proporciona ante de las elecciones, las propuestas que se realizarán durante el mandato. Así la ciudadanía conocerá las propuestas realizables y no utópicas, que vayan en beneficio de la comunidad

en general. Además de consolidar el voto programático, pues han sido los ciudadanos quienes han elegido al gobernante y sus propuestas, por tanto, son quienes están aptos para obligarlo a cumplirlas. Para la doctrina la institución del voto programático es vista como una especie de mandato imperativo. Este mandato consiste en la forma de representación en la cual el sujeto elegido para tal, debe darles estricto cumplimiento a las orientaciones de sus electores. Por lo tanto, el mandatario tiene que respetar todas las directivas del organismo o grupo de electores que lo eligieron para satisfacer las propuestas que ha formulado, y que tienen que realizarse en el tiempo definido bajo pena de revocación, sin tener en cuenta que la representación es del conjunto del electorado para procurar el bien común.

En oposición al mandato imperativo surge el mandato representativo, que se caracteriza por la plena libertad de acción que posee el elegido, quien no se encuentra obligado a cumplir órdenes o compromisos que ha adquirido anteriormente ante su grupo de electores. Dado que en el período de gobierno pueden presentarse nuevas prioridades, no previstas en el programa de gobierno ofrecido. En tal sentido, el mandatario está en el derecho de poder aplicar su propio criterio para la toma de decisiones que tenga en cuenta al conjunto nacional el cual representa. En el caso colombiano, aunque no se rechace directamente el mandato imperativo, demuestra que la forma de mandato que debe regir es el representativo, pues se representa al pueblo. Sin embargo, se plantea como límite realizarlo teniendo en cuenta la opinión pública para la justicia y el bien común. Por ello, se afirma que la representación

será ante todo un mecanismo político, por medio del cual se asigna a los representantes la función de ser expresión de las verdades sociales, valores e intereses en que se plasma la opinión pública, y no como aquel mecanismo donde el representante actúe en nombre del representado, limitándose a expresar su voluntad.

Colombia, pese a ser el país que abrió paso a la corriente del nuevo constitucionalismo latinoamericano en 1991 al incluir los mecanismos de participación ciudadana (democracia participativa) como rasgo fundamental, no figura la revocatoria de mandato en su normatividad, para titulares de cualquier otro poder que no sea el ejecutivo. En vista de que sólo se aplica para el ámbito territorial local y regional, es decir, no se puede revocar el mandato del presidente de la república de Colombia, aunque éste haya sido elegido también por elección popular.

Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela, en uso de la democracia participativa y protagónica, cuenta con una revocatoria de mandato innovadora y poderosa, pues cesa el mandato de los titulares del poder ejecutivo en territorio local, regional y nacional, pudiendo así solicitar la revocación del gobierno del presidente de la república. Este revocatorio presidencial ya se aplicó en el año 2004, durante el gobierno de Hugo Chávez Frías, a quien el porcentaje de votos a favor le fue mucho mayor que los necesarios para revocarlo, garantizando así su continuidad en el poder. De más está decir que la marcada oposición del gobierno chavista, mostró su desacuerdo frente a los resultados y denunció que estos estaban adulterados por el fraude masivo que se produjo en el

referéndum revocatorio (Ramírez, 2016, p. 132). A pesar de constituirse la revocatoria como el mecanismo de participación que pretende un mayor control del poder político de parte de los ciudadanos para profundizar aún más en la democracia; la experiencia venezolana se interpreta como el lado oculto de la utilización del mecanismo en sociedades polarizadas al extremo (Kornblith, 2014, p. 116). Esto puede afectar en gran medida a la democracia misma, ya que somete a la sociedad a una confrontación social sobre la figura del gobernante, y, por desgracia, no se enfoca en ejercer control respecto de la responsabilidad que tiene el presidente ante las propuestas realizadas (Ramírez, 2016, p. 135).

Otro caso, aún más interesante, es el constitucionalismo de Bolivia. Este país se constituye como el único país del mundo en cuya normatividad señala taxativamente la revocatoria de mandato para todos los cargos públicos de elección popular. No sólo se limita a remover del mandato a los titulares del poder ejecutivo en el ámbito Nacional y Sub nacional, sino que se extiende y afecta al resto de funcionarios de los diferentes poderes públicos del Estado que hayan llegado al cargo mediante la decisión popular, con excepción del órgano judicial, de acuerdo a lo establecido en la ley (Serrafero y Eberhardt, 2016, p. 515). En cuanto a la constitucionalidad de dicho mecanismo de participación en Bolivia, resulta paradójico el hecho de que fuese implementado en agosto de 2008 durante el gobierno del presidente Evo Morales, cuando aún no se encontraba plasmado en la Constitución, pues fue en febrero 7 de 2009, la fecha en que se le introdujo la figura del revocatorio. La misma fue promovida por el mencionado presidente,

dato que se hace curioso, al analizar que fue al señor Evo Morales a quien, el año anterior a la promulgación del mecanismo, se le intentó remover del mandato. Sin embargo, la doctrina afirma que, a la acción participativa de 2008 sobre el gobierno de Evo Morales, no se le consideró un referéndum revocatorio, debido a que el revocatorio fue promovido por el Ejecutivo, y no por los ciudadanos. Asimismo, se realizó en ese mecanismo una pregunta sobre el apoyo para las acciones de cambio del gobierno de Morales, y no se incluyó nada respecto de su continuidad en el cargo. Cuestión que se asemeja más al mecanismo de participación como plebiscito (Ramírez, 2016, p. 128).

Un aspecto por destacar es que el sistema político boliviano permite la implementación de la revocatoria de mandato presidencialista. Como los ciudadanos son los electores directos del gobernante en este sistema, depositan en el mandatario, a través de las elecciones, su confianza para el cumplimiento de las propuestas de campaña. De allí que sea lógico que, en este mismo sistema, se dé el mecanismo de participación ciudadana: revocatoria de mandato, que consistiría en retirar esa confianza y deslegitimar el gobierno de turno. Este mecanismo se asimila bastante a la moción de censura que se realiza en los sistemas parlamentarios, propios de Europa Occidental, en cuanto a su efecto, más no al procedimiento. En este sentido, Serrafero y Eberhardt (2017) indican que:

El mandato fijo sólo se basa en que debe de ser ejecutado por la ciudadanía y no necesariamente en su procedimiento al voto de censura o de no confianza propio de los parlamentarismos (p. 517).

En el sistema parlamentario los ciudadanos eligen al parlamento y este órgano es el encargado de elegir al jefe de gobierno. Es decir, la ciudadanía elige indirectamente al mandatario, por lo que no se encuentra facultada para cesar el mandato, y resulta una incoherencia retirar una confianza que verdaderamente no depositaron u otorgaron. La revocatoria de mandato del presidente de la república en un sistema presidencialista, supondría la flexibilidad del sistema porque ofrece una vía legítima a la ciudadanía para remover a aquel que ha faltado a la confianza ciudadana con las acciones u omisiones de su gobierno. El mandato fijo (gobernar hasta concluir el período) que caracteriza al presidencialismo, podría ser interrumpido por la ciudadanía, quienes en teoría y, al cumplirse unas condiciones dadas, podrán retirar la legalidad otorgada al presidente en las elecciones, puesto que no es de carácter incondicional ni total su legitimidad autónoma (Serrafero y Eberhardt, 2017, p.517).

## **REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LA REVOCATORIA DE MANDATO EN COLOMBIA**

En el inciso 2 del artículo 40, de la Constitución Política de Colombia (Presidencia de la República de Colombia, 1991), reconoce expresamente y declara como derecho fundamental de los ciudadanos la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político del estado, mediante el mecanismo de participación democrática revocatoria de mandato. Asimismo, el artículo 103 de la Constitución delimita aquellos mecanismos de participación del pueblo como titular de la soberanía del poder, y dispone la reglamentación de cada uno de ellos en la ley

(Presidencia de la República de Colombia, 1991). Sin embargo; el Congreso de la República, casi tres años más tarde, establece la ley estatutaria 134 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994). En donde se regulan esos mecanismos, estableciendo las normas básicas para regir la participación democrática de los ciudadanos, organizaciones civiles y movimientos políticos. Por su parte, en el artículo 6 de la mencionada ley, se ofrece la definición exacta de lo que se concibe como el mecanismo de participación, en el que se reconoce abiertamente el derecho de los ciudadanos para revocar el mandato de los titulares del ejecutivo local y regional. A partir del artículo 64 hasta el artículo 76, que comprende el título VII de la ley 134, se encuentra la regulación específica de la revocatoria de mandato, es decir, se prescribe su proceso formativo.

Para que este mecanismo de participación pueda proceder es necesario que haya transcurrido un año desde el día de la posesión del mandatario, luego del cual se puede solicitar por escrito ante la Registraduría Nacional, la convocatoria de pronunciamiento popular para la revocación, que se realizará a través de un memorial suscrito por el 40% de los ciudadanos respecto de la votación que el gobernante obtuvo en las elecciones (Artículo 64 de la ley 134) (Congreso de la República de Colombia, 1994). En cuanto al formulario de la solicitud, tendrá que contener las razones que lo fundamenten. Ya sea el inconformismo general de la ciudadanía en relación del gobierno presente o aquellas por el incumplimiento de las propuestas que en su momento presentó como candidato (Artículo 65 de la ley 134 de 1994). Allí entonces surge la figura del voto programático, que se

constituye teniendo en cuenta el programa y el incumplimiento por parte del gobernante. El voto programático está reglamentado en la ley 131 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994), con sustrato en el artículo 259 de la Constitución política (Presidencia de la República de Colombia, 1991) que faculta esta regulación. Esto se entiende como el mecanismo de participación, a través del cual, los ciudadanos que eligieron al gobernador o alcalde, imponen por mandato al elegido, el cumplimiento del programa de gobierno, que presentó en la inscripción de su candidatura - Artículo 1 ley 131 de 1994 - (Congreso de la República de Colombia, 1994).

En el proceso para la revocatoria de mandato, una vez sea expedida la certificación que aprueba la solicitud, se informará al respectivo funcionario, y se contará desde entonces, no más de dos meses, para que el Registrador del Estado Civil convoque a votación a la entidad territorial que revocara el mandato. Para tal aprobación de la revocatoria, la votación de los ciudadanos que participen en la misma tendrá que ser de la mitad más uno, siempre y cuando el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación registrada el día de la elección del mandatario.

En cuanto a los resultados de la votación, que pueden ser positivos o negativos, reglamenta la ley que lo primero es el informe sobre los resultados del escrutinio por parte de la Registraduría correspondiente. El Registrador del Estado Civil le comunicará al presidente de la República o, en su caso, al gobernador para que ejecute de forma inmediata la remoción del cargo del mandatario que haya sido revocado en la

votación. Habiendo el registrador certificado esos resultados, a partir de esa fecha, se contarán treinta días dentro de los cuales se convocará nuevamente a elecciones para escoger al sucesor. El cargo revocado será ocupado por un interino perteneciente al mismo partido o movimiento político del mandatario revocado, quien será designado por el presidente de la República o el gobernador de la entidad territorial. Podrá ser candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos que establece la normatividad (ley 136 de 1994) a excepción del mandatario revocado. Una vez que sea electo el nuevo funcionario, deberá cumplir el programa inscrito para el respectivo período.

No obstante, si el resultado en la votación es negativo, no se revocará el mandato del gobernador o alcalde, tampoco se realizará otro intento de revocación en lo que resta del período de gobierno – Artículos 69 y 70 de la ley 134- (Congreso de la República de Colombia, 1994). Cabe aclarar que algunas de las disposiciones ya plateadas de la ley 131 y 134, ambas de mayo 1994, fueron reformadas el 31 de mayo por la ley 741 de 2002 (Congreso de la República de Colombia, 2002), con el fin de mejorar la interpretación de éstas. En cuanto al tipo de mandato que impera en Colombia y, teniendo en cuenta lo que establece la Constitución política en el artículo 133 (Presidencia de la República de Colombia, 1991), queda clara la acción por cumplir en el mandato representativo, y prohíbe el mandato imperativo en el país, al estar representando el gobernante no sólo a su grupo de electores, sino al conjunto de la nación. Por lo tanto, este mecanismo revocatorio no aplica para los titulares del poder legislativo y judicial.

## **JURISPRUDENCIA COLOMBIANA ACERCA DE LA REVOCATORIA DE MANDATO**

Desde el punto de vista jurisprudencial la Sentencia C 180/94 (Corte Constitucional de Colombia, 1994) es la de mayor relevancia en cuanto a democracia participativa se refiere, y todo lo que comprende su aplicación, Esta se centra en el análisis de la ley 134 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994) y antes que nada dilucida el verdadero sentido de la democracia participativa y el principio de participación democrática. Este método de participación ciudadana representado por la democracia participativa, lleva consigo la misma aplicación de principios democráticos que se encargan de mostrar en la práctica política y en aspectos diferentes de la electoral. En otras palabras, el principio de participación democrática no sólo expresa un sistema de toma de decisiones, sino también un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios de pluralismo, tolerancia, protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. En tal sentido, busca revalorar, por ende, la concepción de ciudadano, y su papel en la vida nacional para que sean los protagonistas centrales del rumbo de la democrática del país.

Sin duda alguna, la participativa consagra mecanismos o herramientas jurídicas que intentan profundizar en la democracia con la toma de decisiones que los ciudadanos realizan en referendos, consultas populares e incluso revocatorias de mandatos. Sin embargo, muchas de estas herramientas democráticas, sin ser de carácter estrictamente electorales, permiten que la ciudadanía

participe de forma permanente en el seguimiento de las acciones del gobierno. Con este sistema democrático que promueve la participación pluralista y fortalece la democracia representativa, se estructura el sistema constitucional colombiano, que pretende que la condición de ciudadano vaya más allá del aspecto político electoral, y se proyecte a lo individual, económico, familiar y social. Lo que supondría la recomposición cualitativa de los ciudadanos y la ampliación de oportunidades reales de su participación como sociedad en el contexto nacional. Ahora bien, esta sentencia expone y aclara la aplicación de cada una de las herramientas jurídicas que comprende la democracia participativa. Sin embargo, el análisis de esta investigación se centra exclusivamente en el mecanismo participativo como es el de la revocatoria de mandato desde la óptica jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Como parte esencial del mecanismo de la revocatoria, la Corte considera constitucional la existencia de las razones que motivan y sustentan la solicitud de convocatoria al pronunciamiento popular para la revocatoria (Artículo 64 de la ley 134 de 1994, y que confirma el Artículo 8 741 de 2002). Por tanto, estima la Corte como razonada y ajustada a la constitución la demostración por presión aquello que el formulario de la solicitud diga. Motivos por los cuales se convoca a votación, pues contiene esas causas que permite a los ciudadanos ejercer control político y así materializar el sentimiento popular del debido elector, cuando se incumple el programa de gobierno o este puede genera insatisfacción en los ciudadanos.

En las intervenciones de autoridad pública que incluye el proyecto en revisión para determinar su constitucionalidad, el Ministro de Gobierno, Dr. Fabio Villegas Ramírez, expresó su concepto y dividió el escrito en cuatro apartados en los cuales uno de ellos hacía referencia a la revocatoria de mandato para gobernadores y alcaldes. Considera el Dr. Villegas Ramírez que lo dispuesto en el artículo 63 de la ley 1341994 (Congreso de la República de Colombia, 1994), antes mencionada, rige sólo para aquellos funcionarios públicos, ya que son los únicos que pueden ser electos popularmente y se les impone mandato. Es por ello que el Ministro hace alusión a la relación existente con el artículo 259 de la Constitución política, del cual se interpreta que se excluye de la revocatoria al resto de funcionarios de elección popular, distintos al gobernador y al alcalde, ya que no se les impone un mandato impuesto con el programa presentado en campaña, es decir, que no aplica para ellos la figura del voto programático (Presidencia de la República de Colombia, 1991).

Por otra parte, y teniendo en cuenta lo anterior, afirma el Dr. Villegas Ramírez que al aplicar sólo la revocatoria de mandato a gobernadores y alcaldes, es debido al sentido que le dio el constituyente de no generar inestabilidad permanente en todas las autoridades y, muchos menos, al presidente de la república. Puesto que en ocasiones a esta máxima autoridad le será necesario in aplicar las políticas populares del programa de gobierno, y optar por otras acciones pertinentes por el bien común. Por lo que establecer la revocatoria para otros funcionarios, incluida la presidencia de la república, ejercería una presión sobre

estas gobernanzas, que por temor a ser revocadas podrían tomar inequívocas y graves decisiones políticas que afectaría al conglomerado nacional. En lo relacionado al tipo de mandato, la Corte Constitucional procede a aclarar en la sentencia estableciendo la distinción del mandato imperativo en oposición al mandato representativo, y señala la forma de mandato que se aplica en Colombia.

En el mandato imperativo, las personas designadas para ocupar cargos en cuerpos deliberativos, se encuentran obligadas a seguir instrucciones dadas por sus electores. Por su parte, el mandato representativo o mandato libre, se constituye por la libertad de los funcionarios de seguir las materias y acciones que sus conciencias les dicten. Sin poseer limitaciones con la imposición de las materias bajo las cuales poder accionar. En consecuencia, de esta última forma de mandato es el funcionario el representante del conjunto de la nación, y no del territorio en el que se haya escogido. Sin embargo, esta concepción se ha tergiversado, y se habla en la actualidad del mandato programático, que confieren los elegidos al elector a través del programa de gobierno que presentaron en la inscripción de la candidatura y por el cual fueron electos. Le corresponde al funcionario elegido defender y comprometerse ante sus electores, de darle cumplimiento al programa de gobierno, y que al no acatarlo sin razones que lo justifiquen, tendrán sus electores el derecho de revocarle del mandato. Esto sustentado en el artículo 3 de la carta constitucional que reconoce al pueblo como soberano del poder público, quien lo ejerce directamente o a través de representantes. Lo que implica que la opinión de los electores es

valiosa en el doble sentido de elección y de mandato.

De tal modo que los ciudadanos vean plasmada su opinión política en un programa y que esperen su realización al elegir un mandatario determinado. Es por ello que tanto la revocatoria de mandato como la sanción, funcionan como el complemento para cuando haya incumplimiento de lo mandado. Es decir, el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante, y luego desaparecer durante todo el período de gobierno hasta nuevas elecciones, sino que, desde el ejercicio directo de democracia participativa, el elector conserva sus derechos políticos para controlar al elegido durante todo el tiempo que dure el mandato. Lo que se entiende, por supuesto, como el mejoramiento de la democracia representativa.

No obstante, es importante aclarar que en lo que respecta a la figura del voto programático, se debe establecer quiénes han impuesto el mandato, a fin de determinar los que pueden revocar a los funcionarios en el territorio local y regional. La Corte entiende que el mandato es una relación de confianza en la que el mandante logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio del mandatario. En consecuencia, quienes sean los electores activos, es decir, quienes participaron en la elección del gobernante y no el conjunto del electorado, son únicamente los facultados para revocar al mandatario. Pues son estos los que legítimamente le impusieron como mandato el programa presentado en elecciones y, por ello se posibilita su participación en el proceso revocatorio. Tal vez la revocatoria de mandato es uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la

verdadera democracia participativa. Ya que permite que el elector ejerza contraloría social sobre las decisiones y conductas adoptadas por los representantes, y se convierte en una democracia real, pues son los mismo que lo eligieron los que poseen el derecho jurídico – político a remover del cargo al funcionario. Así mismo, permite el restablecimiento de la credibilidad y confianza por parte del electorado en los dirigentes políticos y sociales.

Es preciso destacar aquí el análisis específico que realizó la Corte Constitucional del artículo 75, que comprende la mencionada ley. En el cual la Corte optó por declarar inconstitucional, y posteriormente inexecutable, el inciso primero del artículo, por las razones expuestas en la sentencia C-011 de 1994. Puesto que el aplicar la disposición tal y como estaba consignada, implicaría un retroceso normativo y social, al ser el presidente de la república o el gobernador, según sea el caso, el que escogiere al sucesor del mandato. No obstante, distinto sería el hecho en que se tenga que nombrar interinamente a un funcionario, para evitar el vacío de poder por la falta de mandatario hasta las nuevas elecciones donde el pueblo elegirá a otro gobernante. El presidente de la república o el gobernador, cual fuere el caso, designará, como ya se ha dicho en esta investigación, a un gobernante temporal mientras se preparan, convocan y realizan las nuevas elecciones.

Al tener como referencia el artículo 69 de dicha ley, y que éste se ajusta al contenido de Constitución, en especial lo establecido en el artículo 103, que atribuye al legislador el poder de reglamentar este mecanismo participativo y, a su vez, determinar el número de votos válidos para activar o no

la revocatoria. Lo cual está pensado para procurar que se lleve a cabo el proceso de una manera objetiva, y no de complacer los intereses personales de unos cuantos ciudadanos. Es importante señalar que debe haber hechos y razones suficientes para que éste se ejecute debidamente, teniendo en cuenta que para solicitar dicha revocatoria, sólo podrán sufragar aquellos que hayan elegido al mandatario revocado. Eso es únicamente para solicitar, pero para participar en la elección del nuevo mandatario, sí pueden participar todos los ciudadanos inscritos para ejercer el voto.

En consideración a esto ha declarado la Corte en decisión mayoritaria, la exequibilidad de este artículo. Sin embargo, en el proceso de revisión del proyecto, se presentó salvamento de votos por parte de dos magistrados que argumentaban lo inaceptable que resulta la contradicción a la regla general del principio de mayoría simple que presenta el artículo 69. Este artículo establece una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria de un 60%, lo cual estaría violando, de manera injustificada, la Constitución, al no establecer esta la excepción al principio de mayoría simple para el presente caso. A su vez, la ley estaría concediendo a una minoría la posibilidad de reprimir un pronunciamiento de la mayoría, que posee todo el derecho para controlar a los gobernantes del poder político. Por tanto, se podría estar constituyendo la ineficacia del mecanismo de la revocatoria de mandato.

## CONCLUSIONES

En Colombia hablar de la revocatoria de mandato es hacer referencia actualmente a una aplicación de este mecanismo de participación ciudadana circunscrita solamente al ámbito territorial local y regional (alcaldes y gobernadores). Por lo tanto, la revocatoria de mandato es un mecanismo democrático y participación ciudadana que no se encuentra establecido en la normatividad nacional para la remoción del mandato del presidente de la república.

A diferencia de otros países latinoamericanos que, influenciados por el constitucionalismo colombiano de 1991, implementaron la democracia participativa y sus mecanismos, como en el caso de Venezuela donde se practica la revocatoria de mandato en los tres representantes del poder ejecutivo; lo cual también sucede en Bolivia, país donde no sólo se limitó a aplicar dicha herramienta jurídica a los tres titulares del ejecutivo, sino que rige para el resto de los poderes distintos al ejecutivo.

Si bien, la revocatoria de mandato se da por el incumplimiento de las responsabilidades de los gobernantes respecto a los ciudadanos. Es importante hacer mención de la prohibición del mandato imperativo, lo que supondría para el mandatario elegido no sólo cumplirle únicamente a su movimiento político o grupo de electores todas las propuestas que planteó en el programa de gobierno, sino que su compromiso de cumplirlas abarca también al conjunto nacional. Por el cual debe responsabilizarse y procurar el mayor bien común. En este sentido, al lado de la revocatoria local y regional, surge la figura del voto programático, que garantiza el

cumplimiento de las propuestas mencionado anteriormente, al imponer los ciudadanos que el representante que eligieron cumpla el programa de gobierno que presentó en campaña. Los ciudadanos hacen uso efectivo de su soberanía y, en ejercicio del derecho que poseen en controlar el poder político, proceden a revocar el mandato del funcionario cuando éste haya incumplido con sus responsabilidades para las que fue elegido.

Un aspecto por destacar en este mecanismo de la revocatoria es el referente al sistema político presidencialista que impera en Colombia, el cual permite el pleno funcionamiento sin ninguna limitación de la revocatoria de mandato como mecanismo de participación y control ejercido por los ciudadanos.

Por consiguiente, la idea de implementar la revocatoria del mandato del presidente de la república en Colombia, es una medida que resulta necesaria y pertinente adoptar para combatir gobiernos personalistas o caudillistas en un futuro próximo. Ciertamente, en Colombia se ha evidenciado, en los últimos años, la existencia y práctica de ciertas características propias del populismo, lo que hace del poder política muy vulnerable y fácil de tergiversar. Metafóricamente se hace referencia a un cáncer social cuando se trata de analizar las causas y efectos del populismo creciente, ya que se va esparciendo poco a poco en la cotidianidad, y enfermando todo el tejido del cuerpo social regional y nacional. Ya cuando realmente se quiera buscar una solución efectiva, quizás se habrá perdido la garantía de los derechos y, lo más importante, aquello que legitima y aprueba el ejercicio libre de la democracia participativa.

No se puede olvidar que Colombia es uno de los países con mayor corrupción política y, por ende, con tendencia a gobiernos oligárquicos. Por lo tanto, no sería nada extraño la presencia de la ciudadanía exigiendo mayor control respecto a sus gobernantes, con la intención democrática de poder frenar muchos de los pésimos mandatos existentes o por venir. La revocatoria de mandato presidencial se constituiría entonces como el medio clave por el cual se garantizaría la participación y control de todas aquellas élites políticas, y de los gobiernos ineficientes y corruptos. De tal modo, que no se puedan perpetuar en el poder y generar estancamiento democrático en la sociedad, sólo por satisfacer intereses propios o de su grupo político cercano. Por otra parte, al introducir la remoción del cargo en el ámbito territorial nacional, se profundizaría aún más en la democracia con la plena participación y control que ejercerían los ciudadanos en relación con el presidente de la república. De allí que se haga necesaria la inserción de esta herramienta jurídica a nivel nacional que cumpliría el fin último de la democracia participativa, pues complementaría y, por consiguiente, mejoraría la realidad de la democracia representativa en Colombia.

## **REFERENCIAS**

- Betria, M. (2016). Democracia Representativa, *Revista UNAM*, VOL 71, pp. 145-165
- Cairo, O. (2007). Derecho-PUC: revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La Asamblea Constituyente y sus funciones en el sistema democrático constitucional. Pontificia

- Universidad Católica del Perú. Facultad de Derecho.
- Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994). Ley 136 de 1994, Bogotá, Colombia. DO: 41. 373/ Recuperado de: <https://tinyurl.com/ydj76bum>
- Congreso de la República de Colombia. (31 de mayo de 1994). Ley 134 de 1994, Bogotá, Colombia. DO: 41. 373/ Recuperado de: <https://tinyurl.com/yfo6f5et>
- Congreso de la República de Colombia. (4 de junio de 2002). Ley 741 de 2002. Bogotá, Colombia. DO: 44. 823/ Recuperado de: <https://tinyurl.com/yjfubsy4>
- Congreso de la República de Colombia. (9 de mayo de 1994). Ley 131 de 1994, Bogotá, Colombia. DO: 41. 351/ Recuperado de: <https://tinyurl.com/yhwx6ldj>
- Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia C-011/94. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://tinyurl.com/yhj8cls3>
- Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia C-180/94. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://tinyurl.com/yhwx6ldj>
- Kornblith, H. (2014). Tanto metafísico como epistemológico. En *Una epistemología naturalista: Selección de trabajos*. (pp. 104-118). New York: Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado de <https://tinyurl.com/yzgpvzdj>
- Periódico El Tiempo. (2017). Aumenta incertidumbre por futuro de revocatorias de alcaldes. Gobierno: *El tiempo*. <https://tinyurl.com/yzv3o76j>
- Presidencia de la República de Colombia. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de: <https://tinyurl.com/yxsva848>
- Ramírez, G. (2000) Mandato imperativo y mandato representativo Una perspectiva diversa, el caso colombiano, *Revista Derecho del Estado*, n° 8, pp. 159-168
- Ramírez, A. (2016) Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España, *Revista de Derecho UNED*, n ° 18, 119-150.
- Ramírez, A. (2016) Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa, *Revista IUS*, n°37, 171-192
- Serrafero M.D. y Eberhard, M. L. (2017) Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América, *Revista UCM*, N°2, Vol 54 pp. 509-531.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2014). La revocatoria del mandato En Welp, Y., y Serdült, U.(Coord.), *La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria del mandato en américa Latina, Estados Unidos y Suiza*. (pp. 1-6). Perú: Quito : Consejo Nacional Electoral Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=568937>