

**LA REVOCATORIA
DE MANDATO EN COLOMBIA:
DISEÑO INSTITUCIONAL
Y RESULTADOS DE SU APLICACIÓN**

MARÍA LAURA EBERHARDT

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN II. BREVE DEFINICIÓN DE LA REVOCATORIA DE MANDATO III. LA REVOCATORIA EN COLOMBIA: ANÁLISIS INSTITUCIONAL 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991 2. LEY N.º 131 «POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL VOTO PROGRAMÁTICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES», 1994 3. LEY N.º 134 «POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA», 1994 4. LEY N.º 741 POR LA CUAL SE REFORMAN LAS LEYES 131 Y 134, 2002 5. LA LEY ESTATUTARIA N.º 1.757, 2015 IV. DESEMPEÑO DE LA REVOCATORIA EN COLOMBIA: SU APLICACIÓN ENTRE 1997 Y 2015 V. CONCLUSIONES

Fecha recepción: 1.05.2018
Fecha aceptación: 26.06.2018

LA REVOCATORIA DE MANDATO EN COLOMBIA: DISEÑO INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DE SU APLICACIÓN

MARÍA LAURA EBERHARDT¹

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Tecnológicas

I. INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato es un mecanismo de *accountability* vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo.

Fue incorporada, junto con otros institutos de democracia directa, en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida desde los años 90, en un contexto de crisis de la representación. El objetivo de estas reformas era abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública, en un intento por recrear ciertos consensos sociales y políticos desgastados en medio de un clima de pérdida de legitimidad de los mandatarios.

Algunos Estados la adoptaron para revocar todos los cargos, alcanzando incluso al mandato presidencial: Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que podría implicar una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Los cargos provinciales y locales fueron los más afectados por este mecanismo ya que, además de esos tres países, también lo incorporó a ese nivel Colombia, Perú y Panamá (este último abarcando asimismo a los diputados nacionales).

¹ Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Godoy Cruz 2290 (C1425FQB) CABA - República Argentina. Email: laura_rafaela@yahoo.com.ar

Entre los países latinoamericanos que incluyeron esta herramienta en sus constituciones nacionales se encuentra Colombia, que la incorporó a su Ley Fundamental en 1991, aunque solo para los titulares del ejecutivo a nivel subnacional (excluyendo a los representantes del poder legislativo de todos los ámbitos y al presidente). Dos leyes la reglamentaron en 1994 y, tras largos años de vigencia, fue modificada en 2002 y en 2015. En ambas ocasiones se procuró suavizar sus requisitos para facilitar su implementación. Sin embargo, desde sus comienzos y en adelante, ninguna de las solicitudes iniciadas logró revocar a representante alguno.

El presente artículo se propone por tanto analizar el diseño legal de la revocatoria de mandato en Colombia, el contenido y orientación de las reformas realizadas en su normativa y los resultados de su aplicación empírica. El objetivo es dilucidar qué uso se ha dado a esta herramienta de control ciudadano desde su puesta en vigencia, si se alcanzaron o no los objetivos planteados en su creación y los de su implementación, así como los aspectos de su reglamentación que incentivan dicho uso y los que facilitan o dificultan el logro de los efectos buscados.

II. BREVE DEFINICIÓN DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato es un mecanismo de participación y control ciudadano que en América Latina se enmarca principalmente en la tercera ola de la democratización y en las reformas políticas y constitucionales iniciadas en los años noventa. Forma parte del conjunto de innovaciones incorporadas en mayor medida por iniciativa de los gobernantes, como respuesta a un clima de descontento y apatía ciudadana respecto de la política y de los representantes, conocido como «crisis de la representación». En este sentido, se espera que tales dispositivos incentiven a los funcionarios electivos a rendir cuentas a los ciudadanos sobre su desempeño².

El *recall* (en inglés) constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta última en términos de un conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal³. Su finalidad es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones⁴.

² Cronin, T. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 145.

³ Altman, D. (2005). «Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y Gobierno*, XII, 2, pp. 204.

⁴ Payne, M; Zovatto, D; Carrillo-flores, F. y Allamand Zavala, A. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington D.C., BID – International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Además de la revocatoria de mandato, esta categoría incluye el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Dicho dispositivo otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular⁵. Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os cargo/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía⁶.

Conforma un instrumento de rendición de cuentas o *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial⁷. Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendentes a monitorear el comportamiento de los gobernantes, a exponer y denunciar sus actos ilegales y a activar la operación de agencias horizontales de control⁸. Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales.

De este modo, la revocatoria abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana «negativa» o de control, más que de expresión o gestión positiva de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido⁹.

Sin embargo, uno de los mayores riesgos que conlleva este mecanismo, es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización¹⁰.

⁵ Zovatto, D. (2008). «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007», en Lissidini, A; Welp, Y. y Zovatto, D. (Coord.), *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 260.

⁶ García Lema, A. (1994). *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, pp. 260.

⁷ O'Donnell, G. (1998). «*Accountability* horizontal», *Agora, cuaderno de estudios políticos*, 8, pp. 5-34.

⁸ Smulovitz, C. (2001). «Judicialización y *Accountability* Social en Argentina», Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>. Fecha de consulta: 27-02-2018, pp. 2.

⁹ Eberhardt, M. L. (2017). «La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador», *Colombia Internacional*, (92), pp. 109.

¹⁰ Lissidini, A. (2007). «Democracia Directa en América Latina: entre la Delegación y la Participación», Quito, FLACSO, Disponible en <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=22449>. Fecha de consulta: 27-02-2018, pp. 4.

III. LA REVOCATORIA EN COLOMBIA: ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Colombia fue el primer país de América del Sur en introducir la revocatoria de mandato a nivel constitucional. La Constitución de 1991 promovió la democracia participativa como una respuesta a los numerosos problemas que asolaban a la democracia colombiana¹¹. Esta iniciativa surgió «desde arriba», por parte del gobierno nacional y de los principales actores políticos que condujeron la «constitucionalización de la participación»¹². Sin embargo, estas nuevas instituciones, y particularmente la revocatoria de mandato, no lograron jugar un papel central.

1. *Constitución Política de Colombia, 1991*¹³

La Constitución Política de Colombia de 1991, incluye la facultad de todo ciudadano de revocar el mandato de los elegidos, como parte del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40.º).

El artículo 103.º, enumera la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, junto con el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa. El Estado se compromete a contribuir con la organización, promoción y capacitación de las asociaciones civiles sin detrimento de su autonomía para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Las posteriores reformas constitucionales realizadas hasta 2005 no modifican, eliminan ni agregan prescripciones sobre la revocatoria. Con ello, se deja un amplio margen a la normativa reglamentaria para definir sus alcances y procedimientos.

¹¹ Welp, Y. y Serdült, U. (2014). «La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza», Disponible en <http://www.condistintosacentos.com/la-dosis-hace-el-veneno-analisis-de-la-revocatoria-de-mandato-en-america-latina-estados-unidos-y-suiza/>. Fecha de consulta: 27-02-2018, pp.3.

¹² Welp, Y. (2015). «Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?», *Democratization*, 23:7, pp. 1162-1179.

¹³ Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, 6 de julio, Disponible en http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm. Acceso el 26/02/16.

2. Ley N.º 131 «Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones», 1994¹⁴

Las primeras leyes que regularon el ejercicio de la revocatoria de mandato en Colombia hasta el mes de julio de 2015, fecha de la última modificación registrada al momento, son la N.º 131 Sobre el Voto Programático, la N.º 134 Estatutaria de los Mecanismos de Participación (ambas de 1994) y la N.º 741 de 2002, que reforma las dos anteriores. El reglamento vigente hasta mediados de 2015, fue el que moldeó en la práctica la implementación de la revocatoria durante los 21 años posteriores a la aprobación de las primeras leyes de procedimiento (1994), y cuyos resultados (ver casos más adelante) motivaron la reforma de 2015.

Para comenzar, la Ley N.º 131, en su artículo 2.º, dispone que en desarrollo de los artículos 40.º y 103.º de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno es un mecanismo de participación popular en los términos de esta ley. Ello hace referencia al voto programático, reconocido en el artículo 259.º de la Ley Fundamental colombiana, según el cual quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. Dicho programa se convierte en exigible al funcionario, cuyo cumplimiento es monitoreado en forma constante por el votante. La falta de sujeción al mismo, podrá dar fundamento a una solicitud de revocatoria.

Este voto programático y la causal de revocatoria a él vinculada (incumplimiento del programa electoral), constituyen elementos novedosos en la época actual, caracterizada en general por representantes independientes, responsables de sus decisiones y libres de mandato imperativo. Dicha causal cuestiona en parte la noción moderna de representación política, en la que el representante goza de la confianza de la población respecto de su criterio para sortear las diversas coyunturas el cual sólo será premiado o castigado por el voto ciudadano al final de su período.

Según el artículo 7.º de esta ley, la revocatoria del mandato procederá siempre y cuando se atiendan algunos requisitos. En primer lugar, que haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la toma de posesión del respectivo mandatario. Sin embargo, no estipula un tope o punto de finalización del plazo susceptible de revocatoria, pudiéndose iniciar un proceso incluso durante el último año del mandato. Ello podría superponer la votación en referendo con la elección de las nuevas autoridades, duplicando costos y perdiendo sentido la consulta ante el inminente fin del período. Como en Colombia los cargos de gobernador y alcalde duran 4 años, el plazo en el que puede solicitarse una revocatoria (los tres últimos años) representa tres cuartos del mandato, siendo una norma bastante permisiva en este sentido.

¹⁴ Congreso de Colombia (1994). *Ley 131 Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones*, Colombia, 31 de mayo, Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley131-94.html>. Acceso el 04/01/16.

El segundo requisito para la procedencia del revocatorio es: que medie por escrito, ante la Registraduría Nacional¹⁵, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos. La Registraduría de la respectiva entidad territorial debe certificar, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones (art. 7.º).

Con la primera parte del enunciado, el universo de posibles adherentes se acota a los que ejercieron su derecho en los últimos comicios, reduciendo la perspectiva de alcanzar el mínimo de avales. Esto hace suponer que solo quién participó de la elección en la que se designó a un representante, adquiere luego el derecho de prestar apoyo a la revocación de su mandato. Cabe hacer notar que, siendo el voto no obligatorio en Colombia, esta ley vincula el piso de adhesión a una solicitud de revocatoria con el nivel de participación efectiva registrado en la elección del mandatario, y no así con el total de los empadronados (que sería un número mucho mayor).

El artículo 8.º dispone que el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria debe sustentar las razones que la animan. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento

¹⁵ Cabe aclarar que la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia es una entidad con funciones tanto electorales como propias del registro civil de las personas. Constituye uno de los órganos con competencia respecto de la organización electoral, junto con el Consejo Nacional Electoral. Tiene a su cargo «la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas»(art. 120.º de la Constitución Política de Colombia). Es «una entidad con autonomía administrativa, contractual y presupuestal, organizada de manera desconcentrada», que tiene a su cargo no solo «el registro de la vida civil e identificación de los colombianos», sino también «la realización de los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana». Se organiza en dos niveles: «el nivel central, con competencia nacional, y el nivel desconcentrado, cuya competencia está circunscrita a una circunscripción territorial específica». Ambos niveles participan en el diseño de los planes, políticas y programas generales de la administración, así como en su ejecución. En su nivel central, «cuenta con dos Registradurías Delegadas, una en lo Electoral y otra para el Registro Civil y la identificación, mientras que en el nivel desconcentrado cuenta con Delegaciones Departamentales, Registradurías distritales y municipales, registradurías auxiliares y una para el Distrito Capital de Bogotá». Entre sus principales funciones se encuentran las de: proponer las iniciativas de ley y demás normas relacionadas con la función de registro civil para la consideración del Consejo Nacional Electoral; adoptar las políticas del registro civil y atender lo relacionado con sus planes y programas; dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales; llevar el Censo Nacional Electoral; llevar las estadísticas de naturaleza electoral de los resultados obtenidos en los debates electorales y procesos de participación ciudadana; coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana; y muchas otras. Fuente: Sitio web de la RNE, Disponible en <https://www.registraduria.gov.co/-La-entidad-.html>. Acceso el 5-06-2018.

popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud (art. 9.º).

Reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7.º de esta ley, el registrador nacional debe coordinar con las autoridades electorales del departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular.

Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes si es aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario. Únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde (art. 11.º).

Vale destacar que la revocatoria en este país solo se habilita para los titulares del ejecutivo a nivel subnacional (gobernadores y alcaldes), excluyendo al presidente y al poder legislativo en general. Por otro lado, los porcentajes de votos y de votantes exigidos para revocar a un mandatario se calculan sobre la base (variable) de los votantes efectivos (en el referendo y en la última elección), y no sobre el padrón electoral. Ello debido a que, no siendo el voto obligatorio en Colombia y con un promedio de asistentes a las urnas en elecciones nacionales del 55% de los votantes, tomar como base del cálculo al padrón electoral completo implicaría una barrera muy difícil de superar para los ciudadanos interesados en revocar un mandato.

Asimismo, la base de presencia en las urnas exigida para validar el referéndum revocador guarda relación directa con la participación electoral constatada en la elección del mandatario: debe participar al menos el 60% de los votantes que sufragaron en la elección. Se busca así cierta correspondencia entre la participación electoral verificada en la elección y la participación registrada en el referendo de revocación. De este modo, se busca garantizar un nivel de representatividad compatible entre ambos actos: el que designa a un gobernante y el que lo destituye, a fin de evitar una desproporción notable entre la porción de ciudadanos que inviste a un representante y la que luego lo revoca.

Por otro lado, la prescripción que excluye de la posibilidad de sufragar en el referéndum a quienes no votaron en la última elección, reduce las posibilidades de alcanzar los votos mínimos requeridos para destituir a un mandatario. Según esta ley, solo pueden votar en el referéndum quienes hayan también participado en la elección correspondiente. Únicamente quien ha hecho uso del derecho a elegir a un representante resulta habilitado para hacer luego uso del derecho a revocarlo. El presupuesto subyacente podría ser que solo quien ha elegido a un mandatario (o lo ha descartado tomando otra opción) puede luego destituirlo vía revocatoria. O también, que los ciudadanos que delegaron la elección en quienes concurrieron a

sufragar, delegan asimismo el monitoreo del gobierno y su potencial destitución. Esta prescripción acota el universo de potenciales participantes en un referéndum y dificulta la revocación.

Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral, el registrador nacional trasladará a conocimiento del presidente de la república o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del gobernador o del alcalde revocado (art. 12.º). Una vez surtido dicho trámite, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata (art. 13.º).

Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones del nuevo mandatario dentro de los dos meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el presidente de la república o el gobernador, según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado (art. 14.º).

Esta modalidad sucesoria por elecciones, podría alentar expectativas electoralistas anticipadas en ex o futuros contendientes ansiosos por ocupar lo antes posible el cargo, contradiciendo la finalidad original del mecanismo como herramienta de control ciudadano. Más aún, considerando que los cargos de gobernador y alcalde son los más apetecibles para la competencia electoral, por un lado, debido a la relevancia de los puestos ejecutivos en un sistema presidencial (más que los legislativos) y, por el otro, con motivo de su alta visibilidad, tratándose de un cargo unipersonal (a diferencia del legislativo colegiado). Asimismo, son más accesibles que los cargos nacionales, ya que el universo de votantes es menor en el ámbito subnacional y, por lo mismo, los costos de campaña se reducen significativamente.

3. Ley N.º 134 «Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana», 1994¹⁶

La Ley N.º 134, estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo, es la segunda norma de 1994 (junto a la Ley N.º 131) que reglamentó el *recall*. Efectivamente, regula la revocatoria de mandato junto con la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular nacional, departamental, distrital, municipal y local; el plebiscito y el cabildo abierto (art. 1.º). Aquí se define a la revocatoria como un derecho político por el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato conferido a un gobernador o alcalde (art. 6.º).

Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo (exigencia que se da luego también por obligatoria como paso previo para la presentación de la solicitud de revocatoria), esta ley requiere ser ciudadano en

¹⁶ Congreso de Colombia (1994). *Ley 134 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*, Colombia, 31 de mayo, Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>. Acceso el 04/01/16.

ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil (5/000) de los ciudadanos inscriptos en el respectivo censo electoral. Cumpliendo con este requisito, podrán también ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial; indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo también acreditar el requisito de la personería jurídica en todos los casos. Además del cumplimiento de esos requisitos, en lo que hace a las organizaciones, partidos o movimientos políticos, las iniciativas deberán ser aprobadas en asamblea, congreso o convención por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija (art. 10.º). Es decir, se suma una exigencia previa al memorial de solicitud (el cumplimiento de los requisitos exigidos para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas), que extiende y complejiza el procedimiento revocatorio.

Siguiendo con estos requisitos previos, la norma indica que la Registraduría del Estado Civil elaborará el formulario requerido para inscribir una solicitud. En este deberá aparecer, en lugar visible, el número de firmas a ser recogidas para que los promotores puedan presentar e inscribir la iniciativa (art. 11.º). Para inscribir la solicitud se requiere, entre otras definiciones, la correspondiente exposición de motivos y el nombre de las organizaciones que la respaldan, con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos (art. 12.º).

El registrador correspondiente llevará un registro de todas las solicitudes inscriptas. En el caso de revocatoria, informará inmediatamente del hecho a la persona involucrada e informará trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso (art. 14.º).

El Título VII se dedica exclusivamente a la revocatoria del mandato. El artículo 63.º repite las prescripciones del artículo 7.º de la Ley N.º 131 cuando estipula que, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente. La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. La Registraduría del Estado Civil certifica que las cédulas de quienes firman el formulario correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria debe contener las razones que la fundamentan: insatisfacción general de la ciudadanía o incumplimiento del programa de gobierno (art. 64.º). El segundo motivo refuerza lo arriba mencionado respecto del voto programático y del mandato imperativo. Como

se dijo, con esto último el representante pierde en parte su condición de ser independiente del representado. En adelante, principal y agente se vinculan a través de un programa formulado con instrucciones explícitas para el ejercicio del mando y de cuya observancia el agente debe rendir cuentas a su principal, a riesgo de verse obligado, en caso de incumplimiento, a devolverle el poder que este le ha delegado.

Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el registrador del Estado civil, dentro de los 5 días siguientes, informará del hecho al funcionario en cuestión (art. 65.º). Los ciudadanos de la entidad territorial correspondiente serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil, dentro de un término no superior a 2 meses contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad (art. 66.º). Cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria el registrador del Estado civil debe coordinar con las autoridades electorales del departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación (art. 67.º).

El artículo 68.º repite las elevadas prescripciones exigidas por el artículo 11.º de la Ley 131, respecto de la presencia mínima en el referendo, los votos necesarios para aprobar la revocación, y los requerimientos para participar. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período (art. 69.º). Se resguarda así en parte la gobernabilidad.

El mandatario revocado no puede inscribirse como candidato en la elección de su reemplazante (art. 70.º). Los artículos 71.º, 72.º y 73.º repiten lo prescripto por los artículos 12.º, 13.º y 14.º de la Ley 131 respecto de la remoción del cargo, la ejecución inmediata de la revocatoria y la elección del sucesor, salvo que en este último caso el plazo de hasta 2 meses siguientes a la fecha de revocatoria concedidos para llamar a elecciones se reduce a: «dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificara los resultados de la votación» (art. 73.º).

En refuerzo de lo mencionado respecto de la Ley N.º 131 sobre el voto programático, esta Ley N.º 134 dispone que el sucesor del mandatario revocado debe dar cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período (art. 74.º).

4. Ley N.º 741 Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134, 2002¹⁷

Ley N.º 741 del año 2002, que reforma las anteriores leyes N.º 131 y N.º 134, reformula las exigencias previstas para la puesta en práctica de la revocatoria de mandato. Mantiene la restricción respecto de que debe haber transcurrido al menos un año de mandato para poder convocarla (sin mencionar límite de finalización),

¹⁷ Congreso de Colombia (2002). *Ley N.º 741 Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994*, Colombia, 31 de mayo, Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley-741-de-31-mayo-2002-congreso-colombia.pdf>. Acceso el 26/02/16.

pero modifica el segundo requisito: «Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido» (art.1.º que reforma el art. 7.º de la Ley N.º 131 y el 63.º de la Ley N.º 134).

Dicho porcentaje ha sido reducido en esta norma en comparación con las leyes de 1994, las que exigían el aval de un número de votantes no menor al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario. Ese piso más elevado, dificultaba el arribo a la instancia de votación. Con la modificación de 2002 no solo se redujo el mínimo de adhesiones pedido (calculado ahora sobre los votantes del mandatario en cuestión y no sobre el total de los votos válidos emitidos en la respectiva contienda), sino que además se amplió el universo de posibles adherentes (no solo los que habían votado en la investidura sino todos los ciudadanos).

En esta nueva ley se adoptó como novedad el requisito de vincular la cantidad estipulada de firmas que sustentan la solicitud del referéndum revocatorio con la cantidad de votos que obtuvo el mandatario, a fin de guardar cierta correspondencia entre su base popular de elección y aquella otra habilitada a iniciar el proceso para revocarlo.

El artículo 2.º de la Ley N.º 741 modifica los artículos 11.º de la Ley N.º 131 y 68.º de la Ley N.º 134, quedando redactado del siguiente modo: sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno (50% + 1) de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

Se observa así otra disminución en los requisitos en comparación con las leyes de 1994, que fijaban ambos pisos en 60%, y que solo permitía sufragar a quienes antes lo hubieran hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde. Nuevamente aquí el mínimo de presencia de votantes exigida en el referéndum (55%) mantiene una relación porcentual con la cantidad de ciudadanos que participaron del acto electoral de investidura, pretendiendo garantizar un cierto grado de representatividad del mecanismo participativo. Por tanto, cuanta más gente haya participado de la elección, más participantes serán necesarios para destituirlo.

Hágase notar además que en esta nueva formulación se elimina la frase según la cual solo pueden participar del referendo quienes antes lo hubieran hecho en la elección en que se invistió al mandatario. De este modo se amplía el universo de potenciales votantes, facilitando la posibilidad de alcanzar la revocación.

Algunos críticos de este diseño consideran que: «La normativa establece muchos requisitos. Por ello, la democracia participativa ha tenido muy poco desarrollo en las decisiones definitivas, porque tiene muchos controles. Cuando se pone en marcha, terminan “aguándose” los procedimientos. Hay que fortalecer la democracia partici-

pativa, las leyes que la regulan deben permitir tomar decisiones de manera expedita sin trámites burocráticos¹⁸.

5. *La Ley Estatutaria N.º 1.757, 2015*¹⁹

Lo anterior tuvo vigencia y aplicación en los casos analizados más adelante hasta el 6 de julio de 2015, fecha en la que el Congreso aprobó la Ley Estatutaria N.º 1.757 «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática».

El Congreso había aprobado modificaciones en 2012, pasando luego a revisión por la Corte Constitucional. Ésta devolvió el proyecto al Senado en dos oportunidades, argumentando vicios de procedimientos que, a juicio de algunos magistrados y observadores, implicaban un excesivo ritual, con sacrificio injustificado de derechos y principios sustanciales como los relativos a la participación ciudadana²⁰.

Era el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, acumulado Proyecto de Ley N.º 133 de 2011, que buscaba disminuir los requisitos que se exigían para que los ciudadanos revocasen el mandato de su alcalde o gobernador. Ello, debido a que, de las 37 solicitudes de revocatorias que llegaron a las urnas en Colombia entre 1996 y 2010, ninguna había prosperado y ningún mandatario resultó revocado de su cargo. Para muchos observadores, esto obedecía a las elevadas exigencias de las normas que regulaban ese mecanismo de participación.

La finalmente promulgada Ley N.º 1.757 regula varios mecanismos de participación: la revocatoria del mandato, la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, el plebiscito y el cabildo abierto (art. 1.º). Aquí, la revocatoria es concebida como un mecanismo de participación ciudadana de origen popular, a diferencia de los de autoridad pública como el plebiscito (art. 3.º).

En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar, entre otros requisitos, la exposición de motivos que sustenta la propuesta (art. 6.º). Cabe destacar que en ningún momento se menciona el requisito adicionado por la ley 134 de que para

¹⁸ Agencia de Noticias UN (2013). «Revocatoria de mandato, un mecanismo cuestionado», Disponible en <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/revocatoria-del-mandato-un-mecanismo-cuestionado.html>. Fecha de consulta: 27-02-2018.

¹⁹ Congreso de la República de Colombia (2015). *Ley Estatutaria N.º 1.757 «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática»*, Bogotá, 6 de julio, Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html. Acceso el 26/02/16.

²⁰ Sudarsky, J. (2014). «Corte se excede en formalismos ante ley de participación», Disponible en <https://johnsudarsky.wordpress.com/2014/02/06/corte-se-excede-en-formalismos-ante-ley-de-participacion>. Fecha de consulta: 27-02-2018.

ser promotor de un revocatorio se debía contar con el respaldo del cinco por mil (5/000) de los ciudadanos inscriptos en el respectivo censo electoral, lo que prolongaba y complejizaba el proceso.

Se mantiene en cambio la prescripción de que solo podrá solicitarse una revocatoria cuando hayan transcurrido al menos 12 meses a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador, pero se agrega además que puede iniciarse siempre y cuando no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional (art. 6.º inc. 1). Esta definición acota el período susceptible de revocación y protege al mandatario de las expectativas electoralistas anticipadas de posibles competidores, en el año previo a las nuevas elecciones. Asimismo, le garantiza un tiempo inicial prudente de un año para comenzar a ejecutar su programa de gobierno en el cuál no tendrá que enfrentar procesos revocatorios. Teniendo en cuenta que los cargos de gobernador y alcalde duran 4 años en ese país, la revocatoria aplica durante 2 años (la mitad del período): el segundo y tercer año.

Un requisito nuevamente recortado a través de esta modificación es el referido al apoyo necesario para la solicitud de revocatoria: se exige la firma de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del 30% de los votos obtenidos por el elegido (art. 9.º inc. e). Cabe recordar que los cargos uninominales (alcaldes y gobernadores) se eligen por mayoría simple, es decir, el candidato que obtenga la mayoría de votos es el que gana²¹, a diferencia del presidente de la república, que se elige por mayoría absoluta de votos válidos, con posibilidad de segunda vuelta entre los dos candidatos más votados (art. 190.º de la Constitución Nacional). Por tanto, se puede ser gobernador o alcalde con un número bajo de votos, obtenido de un universo reducido de votantes debido a la no obligatoriedad del sufragio. El 30% de firmas de ese apoyo inicial puede resultar un piso muy bajo y fácil de reunir.

Además, dicho mínimo bajó respecto del 40% requerido en la ley de 2002 y, más aún, respecto de las leyes de 1994 que lo calculaban sobre el total de votos válidos emitidos en la correspondiente elección. En adelante, también se concede a los promotores un plazo razonable de 6 meses para recolectar tales avales, prorrogable hasta 3 meses más por caso de fuerza mayor o fortuito debidamente acreditado (cuestión sobre la que antes no se pronunciaba) (art. 10.º).

En esa línea se dispuso que, para aprobar la revocatoria, el pronunciamiento popular a favor de la misma debe ser de la mitad más uno (50% +1) de los votos ciudadanos que participen en la convocatoria pero siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40% de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Este segundo piso se redujo respecto de su anterior medida fijada en el 55% (2002), al igual que de la primera, estipulada en 60% (1994), facilitando con ello la revocación. Si como resultado de la votación no se revoca el man-

²¹ Registraduría Nacional del Estado Civil (2011). «ABC Electoral». Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/-ABC-electoral,281-.html>. Fecha de consulta: 30-08-2016.

dato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período (art. 41.º inc. e).

Dentro de los 8 días siguientes a la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato, el presidente o gobernador según corresponda, fijará la fecha en que se llevará a cabo la jornada de votación de la revocatoria, la que deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría (art. 33.º, inc. b). Dicho máximo resulta en principio demasiado extenso para la resolución de una situación de descontento popular manifiesto con un gobernante, en un marco donde se ha logrado reunir las adhesiones mínimas requeridas para la votación.

Otro elemento a destacar es que en ese artículo sigue ausente la restricción mencionada en las leyes 131 y 134 de 1994, en cuanto a que sólo podrían sufragar en el referéndum de revocatoria quienes antes lo hubieran hecho en la jornada electoral en la cual se había elegido al respectivo gobernador o alcalde (art. 68.º, Ley N.º 134 y 11.º de la Ley N.º 131). Esas legislaciones, que también ratificaban el voto optativo, presuponían que quién no había sido parte de la elección perdía el derecho de ser parte de la revocatoria. Al igual que se mencionó respecto de la ley 741 de 2002, modificatoria de las anteriores, la mencionada omisión sobre la materia en esta nueva ley de 2015 amplía el espectro de la ciudadanía habilitada a votar en el referéndum, aumentando las probabilidades de alcanzar el mínimo de presencia exigida en las urnas para validar la votación, al igual que de los votos necesarios para concretar la revocatoria.

El artículo 43.º de esta Ley 1.757 dispone que, superado el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta, el registrador del Estado civil respectivo deberá coordinar con las autoridades electorales de la circunscripción la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación. No se estipula aquí calendario único dispuesto para programar los pasos procedimentales de todas las revocatorias que se presenten en el período, resultando por tanto la convocatoria en Colombia más abierta y menos restringida que, por ejemplo, en Bolivia, donde se establece un cronograma unificado para todos los procesos iniciados a lo largo y ancho del país.

Finalmente, ratifica que la revocatoria es de ejecución inmediata. De aprobarse la destitución, procede la remoción del cargo del gobernador o alcalde revocado y la designación por el presidente o el gobernador de un encargado (art. 44.º). Este encargado permanecerá en el puesto hasta tanto se realicen las elecciones para designar a un sucesor, las que serán convocadas dentro de los 2 meses siguientes. Mientras tanto, el reemplazante provisorio debe dar cumplimiento al Plan de desarrollo del respectivo período (art. 45.º). Nuevamente aparece la referencia al voto programático.

Cabe recordar que los casos de aplicación de la revocatoria en Colombia, analizados más adelante, se desarrollaron bajo la legislación vigente hasta la referida modificación de 2015. Esta última reforma legislativa se basa en las debilidades demostradas por el mecanismo en la práctica en los años en que estuvo regulado por las leyes de 1994 y su modificatoria de 2002. Con lo cual, los efectos prácticos de esta nueva normativa deberán analizarse en posteriores trabajos.

Cuadro 1. La revocatoria de mandato actual en Colombia (desde 2015)

País	Cargo	Plazo del mandato	Firmas y plazo para la Iniciativa Popular	Votos en el referéndum	Participación	Cantidad	Causa	Reemplazo
Colombia	Solo autoridades ejecutivas de departamentos y municipios (gobernador y alcalde) // Excluye autoridades legislativas (congresistas, diputados o concejales) y autoridades nacionales (como presidente)	Luego de transcurrido 1 año de mandato y no faltando menos de 1 año para la finalización (Los cargos de gobernador y alcalde duran 4 años)	Como mínimo el 30% del total de votos que obtuvo el elegido / Los promotores cuentan con 6 meses para la recolección de avales. Puede ser prorrogado por 3 meses	La mitad + 1 de los votos ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria	N.º de sufragios no menor al 40% de la votación total válida del día en que se eligió al mandatario (Voto no obligatorio – Para votar deben registrarse en el censo electoral municipal)	1 por mandato	El formulario de inscripción debe contener la exposición de motivos que sustenta la propuesta	Cese inmediato /Se convoca a elecciones en los 2 meses siguientes, quedando 1 ciudadano encargado designado por el presidente o gobernador / Mientras tanto debe dar cumplimiento al Plan de desarrollo del respectivo período

Fuente: Elaboración propia

IV. DESEMPEÑO DE LA REVOCATORIA EN COLOMBIA: SU APLICACIÓN ENTRE 1997 Y 2015

En toda Colombia, desde la promulgación de las dos leyes reglamentarias de la revocatoria de mandato en 1994 y su modificatoria de 2002, hasta el año 2012, se produjeron unos 134 intentos de *recall* pero ninguno prosperó. El panorama puso de manifiesto la esterilidad de un mecanismo que en tantos años de existencia no pudo concretar revocatoria alguna.

Sin embargo, tal fracaso no se atribuye a la falta de causa suficiente para sustentar las salidas anticipadas de los gobernantes ya que, por otro lado, se concretaron numerosas destituciones a través de órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, ya sea por corrupción y malas prácticas, desconocimiento o mala asesoría en el manejo de las normas, y/o participación indebida en política²².

La mayoría de las solicitudes de revocatoria fueron promovidas, no por las organizaciones ni por la ciudadanía, «sino por ex alcaldes o gobernadores, candidatos

²² Franco-Cuervo, A. B. (2014). «Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)», en Welp, Y. y Serdült, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia, pp. 61

derrotados o precandidatos electorales, que en defensa de intereses personalistas abusan del mecanismo en detrimento de la construcción de la democracia participativa»²³. Por tal motivo los intentos por revocar mandatarios se incrementaban en los años preelectorales como 2013²⁴.

Volviendo a los casos, entre 1996 y 2010 se votaron 37 solicitudes de revocatoria, pero ninguna de ellas fue aprobada y los mandatarios continuaron en sus cargos. De las revocatorias votadas ninguna prosperó porque no alcanzaron el mínimo de participación exigido en la normativa. En 2011, luego de los comicios de autoridades locales, solo una solicitud fue a las urnas, pero no alcanzó el caudal de votos exigidos²⁵.

En 2013 se presentaron a la Registraduría Nacional 28 solicitudes de revocatorias en diferentes localidades: 22 fueron oficializadas y entraron en evaluación, sin embargo, varias no resultaron luego certificadas (no superaron el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta) y otras se derivaron a revisión y/o recursos de apelación.

De las 22 solicitudes de revocatorias oficializadas ese año, al mes de julio, 8 habían pasado la etapa de revisión de firmas, entre las cuales 6 se encontraban en fase de recursos. Por ejemplo, la revocatoria de Angostura en Antioquia ya había sido votada pero sin superar el umbral de participación en tanto solo concurrió el 11,47% del censo electoral. Como señala Franco Cuervo²⁶, lo sucedido era una constante en ese tipo de eventos. Otras 5 solicitudes se hallaban en proceso de revisión de firmas y 9 no lograron aprobar esa fase²⁷.

Entre las 8 solicitudes que cumplieron la revisión de firmas se contaba la del alcalde de Achí, en Bolívar. La votación se había convocado inicialmente para el 25 de agosto según el calendario electoral publicado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Era el revocatorio número 39 en llegar a las urnas desde 1996. Como en la última elección de alcalde del municipio los votos válidos habían ascendido a 9.716, el umbral de participación para que prosperara su revocatoria era de 5.344 sufragantes²⁸.

La iniciativa de revocatoria del alcalde municipal, radicada el 4 de marzo por dos ciudadanos, había superado el mínimo de firmas requerido para convocar el referén-

²³ Ídem, pp. 57.

²⁴ Ídem, pp. 69.

²⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil (2013f). «Ya se pueden solicitar revocatorias de mandato», *Nuestra buella*, Bogotá.

²⁶ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 65.

²⁷ Registraduría Nacional del Estado Civil (2013b). «El domingo 17 de noviembre ciudadanos de Achí, Bolívar, acudirán a las urnas para decidir si revocan o no el mandato de su actual alcalde», Comunicado de Prensa N.º 844, Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/El-domingo-17-de-noviembre,11848.html>. Fecha de consulta: 21-01-2016.

²⁸ Cabe recordar que según la Ley N.º 741 de 2002, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario».

dum, y fue confirmada luego de resolverse los diferentes recursos que se presentaron. De los 1.995 apoyos entregados por los promotores, 1.634 resultaron certificados. Para que la revocatoria prosperara se requerían 1.552 firmas válidas, correspondientes al 40% de los votos obtenidos por el alcalde, quien había ganado con 3.881 votos en las elecciones de 2011. Los 361 apoyos restantes fueron anulados por ilegibles, incompletos, repetidos, por pertenecer a municipios diferentes, a militares activos, por pérdida o suspensión de derechos políticos, o por no estar inscritos en el Archivo Nacional de Identificación²⁹.

Sin embargo, cinco días antes de concretarse, la votación fue suspendida por la Registraduría, según lo dispuesto por un fallo del Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena, Sala Penal, en virtud de la tutela interpuesta por el propio alcalde. El motivo esgrimido era «la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo y derechos políticos»³⁰. El 25 de octubre el organismo electoral emitiría un nuevo calendario, por indicación de la Sala de Casación Penal, convocando al pueblo de Achí a referéndum para el 17 de noviembre.

Los resultados de la votación del 17 de noviembre dieron que solo 1.779 ciudadanos acudieron a las urnas, menos del umbral de 5.385 sufragios requeridos para validar el evento: el 55% de los 9.792 votos válidos registrados en la votación del 31 de octubre de 2011³¹. De los 30.984 ciudadanos habilitados para votar, únicamente el 5,74% del censo electoral ejerció su derecho de voto (no obligatorio). Por lo tanto, a pesar de que la gran mayoría de los sufragios emitidos apoyaron la destitución, el alcalde municipal de Achí, Walter Salvador Villacob Hernández, continuaría en su cargo hasta completar su período en diciembre de 2015³².

Desde comienzos de 2013 y hasta el 18 de noviembre de ese año se tramitó un total de 33 solicitudes de revocatoria, de las cuales 5 habían sido votadas sin prosperar: Achí en Bolívar; Campoalegre en Huila, Angostura en Antioquia, Florencia en Caquetá y Santiago en Putumayo.

Para entonces quedaba pendiente de votación la solicitud de revocatoria en San Marcos (Sucre) el 24 de noviembre y la de Usiacurí (Atlántico) el 1 de diciembre. En

²⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil (2013d). «El domingo 25 de agosto los ciudadanos de Achí, Bolívar, acudirán a las urnas para decidir si le revocan o no el mandato a su actual alcalde», Comunicado de Prensa N.º 478, Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/El-domingo-25-de-agosto-los.html>. Fecha de consulta: 20-01-2016.

³⁰ Registraduría Nacional del Estado Civil (2013e): «Se suspende revocatoria de alcalde de Achí, Bolívar, programada para este domingo, por fallo de tutela del Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena», Comunicado de Prensa N.º 609, Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/Se-suspende-revocatoria-de-alcalde.html>. Fecha de consulta: 21-01-2016.

³¹ Colombia.com. (2011). «Elecciones 2011», Disponible en http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2011/resultados/Alcaldia.aspx?D=5&M=4 Fecha de consulta: 24-08-2016.

³² Registraduría Nacional del Estado Civil (2013a): «Ayer domingo 17 de noviembre los ciudadanos de Achí, Bolívar, decidieron en las urnas no revocarle el mandato a su actual alcalde municipal», Comunicado de Prensa N.º 922 de 2013, Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/Hoy-domingo-17-de-noviembre-los.html>. Fecha de consulta: 21-01-2016.

el primer caso, ocurrió que de 40.272 ciudadanos habilitados para votar solo se expresaron en las urnas 8.211, cifra inferior al umbral exigido de 13.157 votos (siendo que en la votación del alcalde, celebrada en octubre de 2011, se habían registrado 23.921 votos válidos). Por tanto, el alcalde municipal, Arnulfo Miguel Ortega López del Partido Cambio Radical, continuaría en funciones hasta diciembre de 2015. Ello, incluso a pesar de que la enorme mayoría de los votantes del referéndum había optado por el sí a su destitución (7.769) y solo 152 lo hicieron por el no³³.

Algo similar sucedió con el caso de Usiacurí, donde el alcalde William Bresneider Alvear continuó su mandato al fracasar el proceso de revocatoria en su contra. Ello debido a que de 7.026 ciudadanos habilitados sólo votaron 575, cuando el mínimo necesario para hacer procedente la destitución ascendía a 2.852 votos. Aquí también la gran mayoría de los votantes había optado por revocarlo (509) y solo 45 tomaron la opción negativa. Aún así, la participación en el referéndum fue insuficiente para concretar la destitución³⁴.

Lo que sigue resume lo ocurrido con este mecanismo hasta ese momento: «Desde 1996 y hasta la fecha se han presentado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil un total de 102 solicitudes para la revocatoria del mandato de diferentes mandatarios, de las cuales 52 no superaron la primera etapa de revisión de firmas, 6 superaron la revisión de firmas y están en proceso de resolver recursos, 5 se encuentran en revisión de firmas y otras 39 llegaron a las urnas, incluyendo la de Achí, Bolívar. 37 ya se votaron y ninguna ha prosperado porque aunque el voto por el «sí» haya sido mayoritario, no se ha alcanzado el umbral mínimo necesario para revocar el mandato, que equivale al 55% de la votación válida registrada»³⁵.

Otro caso a destacar ocurrió en el municipio de Contratación (Santander) durante el primer semestre de 2013. Allí se presentaron tres intentos de revocatoria contra el alcalde Rubén Acuña Galeano del Partido Socialista de Unidad Nacional (PSUN). El promotor del primer intento esgrimió como argumento un compromiso incumplido por el alcalde con él como persona, pero que no cuestionaba su gestión municipal. En su cruzada había logrado el apoyo de varios líderes políticos municipales.

El alcalde denunció la especulación electoral de sus contendientes derrotados del Partido Verde, Conservador y PIN³⁶ que, ni bien cumplido el año de exclusión legal, presentaron el pedido. Los otros intentos que debió afrontar tuvieron como fundamento la «insatisfacción generalizada de la ciudadanía», pero luego se demostró que

³³ Registraduría Nacional del Estado Civil (2013c). «El domingo 24 de noviembre los ciudadanos de San Marcos, Sucre, decidieron en las urnas no revocarle el mandato a su alcalde municipal», Comunicado de Prensa N.º 939, Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/Hoy-domingo-24-de-noviembre-los.html>. Fecha de consulta: 21-01-2016.

³⁴ Emisora Atlántico (2013): «Fracasó revocatoria del alcalde de Usiacurí», Disponible en <http://emisoraatlantico.co/local/10722-fracas%C3%B3-revocatoria-del-alcalde-de-usiacur%C3%AD.html>. Fecha de consulta: 21-01-2016.

³⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil (2013f). *Op. cit.*

³⁶ Inicialmente Partido de Integración Nacional y luego Partido de Opción Ciudadana.

sus promotores poseían vínculos con el municipio, ya sea como contratistas o como miembros del concejo municipal³⁷. Con lo cual nuevamente la revocatoria se utilizaba no como un mecanismo de control ciudadano hacia los gobernantes sino como un instrumento estratégico al servicio de intereses políticos.

La capital del país, Bogotá, también ha sido escenario de numerosas solicitudes infructuosas de revocatoria, emitidas contra la mayoría de sus alcaldes, desde el momento mismo de la reglamentación del mecanismo. En dicho cometido la Fiscalía y Procuraduría resultaron ser más efectivas, ya que, hasta 2014, habían logrado destituir a dos de los nueve alcaldes elegidos: uno del Partido Liberal y otro del Partido Democrático Alternativo, ambos por corrupción³⁸.

Los dos principales intentos de revocatoria registrados en la capital colombiana desde 1994 fueron: el de Enrique Peñalosa (1998-2000), elegido en 1997 (movimiento cívico Por la Bogotá que Soñamos), y el más reciente (2013-2014), contra el alcalde mayor Gustavo Petro, elegido en 2011 (movimiento Progresistas). En el primero ocurrió que las firmas, que habían sido recogidas con gran facilidad debido al descrédito que sufría el funcionario y en virtud del accionar de algunos activistas contrarios (como los vendedores ambulantes), fueron luego desestimadas por la Registraduría, en cuyo examen constató que no cumplían con los requisitos exigidos para su validación. Por ejemplo, muchos de los firmantes no habían votado en la elección del mandatario, lo que por entonces era obligatorio. Por tal motivo la solicitud no llegó a las urnas³⁹.

En el segundo caso, el impulsor de la iniciativa fue el congresista Miguel Gómez Martínez (Partido de la U, representante por Bogotá), quién acusó a Petro de mala gestión e inscribió la solicitud de revocatoria el 2 de enero de 2013, sumándose a la ola de 39 municipios que por esas fechas (año preelectoral) manifestaban su voluntad de destituir a sus mandatarios. El motivo esgrimido fue la «insatisfacción generalizada» por mala ejecución, falta de planeación y de diligencia a la hora de llevar a cabo sus propuestas. Los primeros antecedentes contra Petro habían comenzado a gestarse en la Cámara de Representantes desde fines de 2012, antes de cumplirse el año de gobierno, a manos de sectores del PSUN y del Partido Conservador⁴⁰.

La aprobación de la solicitud requería al menos la validación por la Registraduría Distrital de 289.263 firmas (el 40% de los 723.157 votos obtenidos por el candidato el 30 de octubre de 2011). El 18 de abril se presentaron ante el organismo 641.707 avales (12,5% del censo electoral) de los cuales 357.250 fueron validados en el mes de julio, superando el mínimo requerido. El mandatario afectado respondió iniciando acciones legales destinadas a detener el proceso, en primer lugar, al cuestionar la validez de la gran mayoría de las firmas certificadas por la Registraduría. Sin embargo, el organismo confirmó su resolución anterior.

³⁷ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 66-67.

³⁸ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 67.

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 69.

Con las firmas recolectadas y validadas se programó la votación para el 2 de marzo de 2014. En adelante, para concretar el cese de Petro, se necesitaría una participación en las urnas de 1.234.230 votantes (55% de los 2.244.055 votantes que se expresaron en 2011) y que la mitad más uno de los sufragios (617.116) fueran a favor del sí. Esto es, un 13% del censo electoral de la ciudad y 106.041 votos menos de los que había obtenido el alcalde en su elección⁴¹.

Sin embargo, el proceso cayó cuando Petro tuvo que abandonar la Alcaldía por una sanción de la Procuraduría de diciembre de 2013, que lo destituyó e inhabilitó por 15 años por presuntas irregularidades en la instauración del nuevo modelo de aseo en la capital. La sanción obligó a la Registraduría a frenar la revocatoria. No obstante, el Consejo de Estado aceptó luego el estudio de una demanda de nulidad que interpuso Petro contra la decisión de la Procuraduría, y mientras se resolvía de fondo, el Consejo concedió al destituido alcalde una medida cautelar que le permitió regresar al cargo.

El 17 de marzo de 2015, al pronunciarse sobre la revisión de una tutela, la Corte Constitucional ordenó a la Registraduría revivir la revocatoria del alcalde de Bogotá, esto es, fijar fecha de referéndum en el plazo de los siguientes 2 meses. A su juicio no existían razones jurídicas válidas que autorizaran a la Registraduría a suspender indefinidamente o cancelar el proceso de revocatoria⁴². Dicha decisión fue criticada debido a que, en caso de votarse el referéndum, sería a menos de 6 meses de la fecha prevista para la culminación del mandato de Petro (diciembre de ese año), provocando costos innecesarios y desviando el interés ciudadano respecto de las próximas contiendas⁴³.

Finalmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que no habría revocatoria del alcalde de Bogotá. En su pronunciamiento modificó un fallo anterior asegurando que no se podía continuar ese proceso porque a Petro le falta menos de un año de mandato. De este modo, aplicó por primera vez las nuevas disposiciones legales propuestas en 2015 que modificaban la ley de participación ciudadana.

La Registraduría había señalado no solo el gasto que implicaría hacer la revocatoria, sino que esta solo podría llevarse a cabo antes de las elecciones de octubre pues allí ya se elegiría a un nuevo mandatario local. Con esta determinación de la Corte, el alcalde de Bogotá podía finalizar su periodo el 31 de diciembre de ese año⁴⁴, manteniendo el invicto del mecanismo, que no logró destituir a mandatario alguno desde su creación.

⁴¹ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 71.

⁴² El Tiempo (2015a). «Corte Constitucional ordena revivir proceso de revocatoria de Petro», Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/revocatoria-de-gustavo-petro/15417977>. Fecha de consulta: 25-01-2016.

⁴³ El Tiempo (2015b). «Revocarle el mandato a Petro a estas alturas, ¿para qué? / Análisis». Disponible en <http://www.eltiempo.com/bogota/revocatoria-de-gustavo-petro-analisis/15418835>. Fecha de consulta: 25-01-2016.

⁴⁴ El Colombiano (2015). «Corte tumbó revocatoria del alcalde Gustavo Petro». Disponible en <http://www.elcolombiano.com/corte-tumbo-revocatoria-del-alcalde-gustavo-petro-NF2007593>. Fecha de consulta: 25-01-2016.

Varias son las razones que pueden señalarse respecto del fracaso del revocatorio en Colombia. En primer lugar, aparecen los efectos de la reglamentación y los requisitos en los hechos. Si bien las reformas de 2002 y 2015 fueron siempre en dirección de reducirlos, Franco-Cuervo⁴⁵ recoge un estudio de la Misión de Observación Electoral (MOE)⁴⁶ de 2012 (previo a la segunda reforma) donde se destaca que en los primeros 8 años transcurridos desde la reglamentación legal en 1994, de las 34 iniciativas presentadas, 11 llegaron a instancia de votación pero ninguna logró el apoyo necesario para destituir al funcionario. La reforma de 2002 pretendió allanar las dificultades encontradas y eliminó el primer paso (recolección de firmas del 5 por mil del censo electoral para inscribir oficialmente la revocatoria), se cambiaron las características de los apoyos y se redujeron los umbrales de participación respecto del padrón⁴⁷. Consecuentemente, aumentó la cantidad de solicitudes en un 182% (96 iniciativas entre 2002 y 2012) pero solo 21 lograron superar la primera etapa del proceso y ninguna prosperó.

No obstante, a pesar de que hasta el momento no se hubiera revocado a ningún funcionario en Colombia por la baja participación ciudadana (en la recolección de firmas y en el referéndum), la solución no transitaría por el camino de continuar disminuyendo los requisitos⁴⁸, ya que en ese país, con un voto optativo y una baja participación electoral general, ello conduciría a que los mandatarios fuesen destituidos con una porción mínima de votos en relación con el censo electoral, e incluso con un número bastante inferior de votos que los que obtuvieron en su elección. Asimismo, dicha simplificación de exigencias alimentaría aún más la especulación electoral de los contendientes derrotados, desvirtuando la razón de ser del mecanismo.

Según Franco-Cuervo, «si la causal es “insatisfacción general de la ciudadanía”, ¿qué tan válido o democrático sería justificar esa insatisfacción con tan solo el 5% del censo electoral, es decir, con la “inmensa minoría”? Así las cosas, con los actuales requisitos podría ocurrir que alcaldes o gobernadores elegidos democráticamente, pero sin amplio apoyo, solo puedan ejercer sus cargos durante un año, pues adversarios avezados en el juego político solo tendrán que esperar el segundo año para promover la revocatoria, argumentando la insatisfacción general de la ciudadanía, algo tan general y ambiguo que se vuelve simplemente un ejercicio de percepción de algunos sectores, y cuyo éxito dependería de la coyuntura, de los intereses en juego y del apoyo o no de los medios»⁴⁹.

⁴⁵ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 62

⁴⁶ Misión de Observación Electoral (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia -20 Años de Ilusiones*, Bogotá, Torre Blanca Agencia Gráfica.

⁴⁷ Cabe recordar que la Ley 134 de 1994 requería, como primer paso, reunir el 5 por 1000 de firmas respecto del censo electoral para inscribir el proceso (art. 10.º). En segundo lugar, se exigía un aval equivalente al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario. Tercero, solo se permitía solicitar la revocatoria a quienes habían participado en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente (art. 63.º).

⁴⁸ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 73.

⁴⁹ *Ibidem*.

Asimismo, como el voto en Colombia es optativo y los niveles de participación electoral son por ello bajos (promedio del 55% en elecciones nacionales y del 52% en regionales y locales), «al estar la revocatoria ligada a estos, tanto para superar la primera etapa (recolección de apoyos) como la segunda (la votación), hacen que, de una parte, el abstencionismo, el ausentismo y/o la apatía afecten la implementación de este mecanismo»⁵⁰. Por otro lado, dicha situación incentiva a los afectados a implementar estrategias que fomenten el ausentismo electoral el día del referéndum con miras a boicotear la votación. Incluso a pesar de la reforma de 2002, el requisito del umbral mínimo de participación continuó siendo el más difícil de superar.

A juicio del ex alcalde Jaime Castro, elegido en 1992 por el Partido Liberal Colombiano, el fracaso del mecanismo se debía a que dichos intentos habían sido promovidos y liderados por políticos opositores al mandatario de turno, así como a la falta de pertenencia de los habitantes con y para la ciudad. El primer motivo implicaba la simultánea escasez de respaldo y disciplina partidaria a tales iniciativas. Incluso algunos promotores eran adversarios poco conocidos que usaban ese mecanismo para salir a la luz con vistas a la próxima contienda: «un enfrentamiento entre políticos»⁵¹.

En cuanto al segundo motivo, el alto ausentismo verificado en el referéndum, aquí se considera que podría estar vinculado con un desinterés lógico del ciudadano medio no politizado respecto de una iniciativa que le era extraña y que tampoco le despertaba un entusiasmo cierto como para apoyarla. Esa falta de adhesión era previsible en ausencia de una cuota suficiente de insatisfacción hacia el gobernante, por demás necesaria para motivar el esfuerzo de asistir voluntariamente (al ser el voto no obligatorio) al cuarto oscuro.

Si bien entre los sufragios emitidos el día de la consulta siempre triunfaba, y con amplia diferencia, el apoyo a la destitución, el bajo número de adhesiones totales que tal opción acumulaba podía estar dando cuenta de las adhesiones político-estratégicas recolectadas por el futuro (y/o ex) candidato (devenido promotor) en torno a expectativas electorales comunes, mucho más que de una decepción o hartazgo popular cierto y mayoritario.

V. CONCLUSIONES

En términos teóricos, la revocatoria de mandato introduce una instancia de participación ciudadana directa en los regímenes representativos. El voto, además de permitir al ciudadano designar a un gobernante y re-elegirlo o reemplazarlo al final de su período, asume en la revocatoria una nueva función de control vertical. En este caso, brindando a la población la posibilidad de monitorear a su representante durante gran parte del período, la que puede destituirlo en forma anticipada con un referéndum.

⁵⁰ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 63

⁵¹ Franco-Cuervo, A. B. (2014). *Op. cit.*; pp. 68

El voto se constituye así en un doble instrumento democratizador, al igual que en una doble herramienta de *accountability* vertical. Una, en términos electorales⁵², cuando premia o castiga a un gobernante saliente en función de su desempeño en el cargo. Otra, en términos societales, cuando decide interrumpir un período y revocar la confianza concedida a un representante.

Asimismo, es un mecanismo que abre una salida institucional a una situación de grave crisis de gobernabilidad, en especial cuando se basa en la pérdida de legitimidad de un representante. La ciudadanía, la oposición o incluso el propio gobernante en cuestión pueden solicitar la convocatoria a un referendo, en el que podrá ser destituido y reemplazado o confirmado en el cargo. De este modo, se flexibilizaría el sistema presidencial al relativizar la rigidez que implican los mandatos fijos (especialmente el del presidente), al tiempo que se evitaría caer en rupturas institucionales o de la propia democracia.

La introducción de la revocatoria de mandato en el marco normativo de Colombia vendría, en principio, a satisfacer una doble función de suma importancia para la salud democrática e institucional del país. La primera, en términos de participación ciudadana, habilitando el control directo o *accountability* societal por parte de la población hacia sus gobernantes, la que en adelante podría destituir a quien, a su juicio, hubiera incumplido con sus deberes o defraudado sus expectativas. Dicha función podría ejercerse actualmente en ese país durante la mitad del mandato (luego del primero y antes del último año). En segundo lugar detentaría la mencionada cualidad de funcionar como un mecanismo de cese anticipado de los gobernantes, que evitaría la permanencia en el cargo de mandatarios que hubieren perdido en alto grado el sustento popular y que se estuvieran sosteniendo a base del uso de la fuerza, del abuso de autoridad, o con una notable debilidad política, con implicancias negativas para la gobernabilidad y la estabilidad institucional.

Este potencial en términos teóricos de la revocatoria de mandato ha sido contrastado en Colombia con su dimensión normativa, que hace al diseño institucional del mecanismo en ese país, y también con su dimensión empírica, respecto de su aplicación y sus resultados.

Comenzando con el aspecto normativo, es menester recordar que toda reglamentación establece las condiciones, alcances, requisitos y límites para la implementación de una norma, en este caso, la relativa a la aplicación del mecanismo de revocatoria de mandato. Las definiciones que en ella se establezcan respecto de quiénes y cuándo pueden convocarla, qué cantidad de avales se requiere y en cuánto tiempo puede recolectárselos, la proporción del electorado necesaria en las urnas para validar el referendo, la cantidad de votos exigidos para aprobar la revocación, los efectos de la misma y el modo de reemplazo del revocado, entre otros muchos detalles, hacen al

⁵² Morlino lo denomina «rendición de cuentas (*accountability*) electoral o bien responsabilidad electoral» Morlino, L. (2008). «Calidad democrática entre líderes y partidos», en Morlino, L. y Alcántara Sáez, M. *Calidad democrática entre líderes y partidos y La calidad del liderazgo político en los países andinos*, México D. F., Instituto Federal Electoral, pp. 14.

grado de accesibilidad del mecanismo para los ciudadanos que quieran ponerlo en práctica.

Mientras algunas reglamentaciones se inclinan hacia un efectivo ejercicio del control ciudadano a través de la moderación de sus requisitos y restricciones, otras prefieren preservar la continuidad del mandatario, aun al precio de quitar toda aplicabilidad y efecto al mecanismo. El caso de Colombia, durante más de veinte años de vigencia del revocatorio, ha tendido en sus sucesivas reformas a lo primero pero, curiosamente, sin contar en su haber con casos de mandatarios revocados por esta vía.

Mientras que las normas demasiado laxas (más aún si van unidas al reemplazo del revocado vía electoral como en Colombia), pueden dar lugar a un uso excesivo e inadecuado del *recall*, basado en la especulación estratégico-política de algunos ex o futuros candidatos que pretenden llegar antes de tiempo al poder, las reglamentaciones excesivamente exigentes y/o intrincadas (más aún si el reemplazo de la autoridad destituida descarta la vía electoral), pueden poner en jaque la aplicabilidad y el interés de la revocatoria para la ciudadanía.

En el caso Colombia aquí estudiado, la normativa vigente durante más de 23 años (desde 1994) permitió e, indirectamente, estimuló un uso frecuente y recurrente del revocatorio pero, no solo a manos de una ciudadanía decepcionada con algún gobernante, sino también, y de modo indeseable, a requerimiento de ciertos contendientes políticos que buscaban llegar lo antes posible al poder.

Si bien el revocatorio se habilitó en forma restringida, solo para gobernadores y alcaldes (excluyendo a todos los demás cargos electivos), su reglamentación ha ido facilitando progresivamente la implementación, haciendo cada vez más viable el uso de esa herramienta participativa. Desde sus inicios, permitió que tanto individuos como organizaciones pudieran convocarla (a diferencia de Venezuela, que solo habilita la solicitud a organizaciones civiles o políticas, pero no a ciudadanos a título personal).

Aunque su formulación de 1994 incorporó requisitos extraordinarios a la activación del mecanismo, estos fueron eliminados en las posteriores reformas. En primer lugar, exigió que para convertirse en promotor de una iniciativa de revocatoria se debía contar con el apoyo del cinco por mil (5/000) de los ciudadanos inscriptos en el respectivo censo electoral, haciendo más costoso el proceso y desestimulando su uso por parte del ciudadano común. Este requisito fue luego omitido en la reglamentación de 2015. Segundo, estipulaba que solo quienes hubieran votado en la elección del mandatario podían luego avalar con su firma la solicitud de revocatoria, reduciendo con esto el universo de posibles adherentes y dificultando el cumplimiento de este requisito. Tal prescripción fue eliminada en 2002.

Por otro lado, hasta 2015 solo se excluyó al primer año del mandato (de 4 años de duración) de la posibilidad de enfrentar pedidos de revocatoria. Es decir, que tres cuartos del período quedaban abiertos a tentativas de *recall*. La exclusión del primer año garantizaba al gobernante un plazo lógico para implementar su programa de gobierno sin interrupciones, pero luego quedaba sujeto al monitoreo constante de la población, incluso en el cuarto año. Esto último, si bien potenciaba los alcances de la

revocatoria, podía igualmente alentar expectativas electorales anticipadas, redundando en una inapropiada superposición de votaciones (revocatorio, elecciones de reemplazo y elecciones para el nuevo período). Con miras a evitar estos males, la reforma de 2015 excluyó al cuarto año de todo intento revocatorio, quedando habilitada solo la mitad del período (el segundo y tercer año) para quienes quisieran demostrar su disconformidad con un representante a través de esa vía.

Respecto de la solicitud, si bien la ley de 1994 pedía que se explicitasen los motivos de la iniciativa, no exigió elementos probatorios (a diferencia de Ecuador que sí los requiere). En esta primera formulación se aludía primordialmente a la revocatoria por incumplimiento del programa de gobierno, complementando al voto programático. Aunque también podía argumentarse insatisfacción general de la población.

Uno de los aspectos claves en el que se observa la progresiva disminución de las exigencias a fin de facilitar la utilización de esta herramienta es el piso de firmas necesarias para validar la solicitud. En 1994 se pedía el aval de quienes hubieran sufragado en la elección del mandatario en una proporción no menor al 40% del total de votos válidos emitidos en aquella ocasión. Cabe resaltar que la base del cálculo no era el padrón, debido a que en Colombia el voto es optativo, lo que significa una presencia variable en las urnas y significativamente menor a la cantidad de empadronados. En 2002 no solo se dejó de exigir a los firmantes haber participado en la elección del mandatario, sino que también se cambió la base de cálculo del 40%, constituida ahora por el total de votos que obtuvo el elegido. Se amplió así el universo de los posibles adherentes y se redujo el piso de avales exigidos. Finalmente, en 2015 se pasó del 40% al 30% de los sufragios obtenidos por el representante.

Vale destacar que al comienzo no se restringió el tiempo de recolección de avales (a diferencia de Venezuela, que solo otorga el exiguo plazo de 3 días). Recién en 2015 se estipuló un plazo de 6 meses, con posibilidad de prolongarse 3 meses más: un tiempo prudente para conseguir las firmas necesarias.

El otro requisito en constante disminución fue la cantidad de votos a favor de la destitución exigida para desvincular al funcionario y, de la mano de esta, el mínimo de presencia electoral requerido a fin de validar el referendo. Para revocar a un gobernante era menester: 1) desde 1994, el voto favorable de al menos el 60% de los participantes, siempre que el número de sufragios no fuese inferior al 60% de los que votaron en la elección del mandatario, pudiendo sufragar únicamente quienes lo hubieran hecho en dicha elección; 2) desde 2002, el voto favorable de al menos el 50% + 1 de los participantes, siempre que el número de sufragios no fuese inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario, pudiendo sufragar todos los electores; y 3) desde 2015, lo mismo que en 2002 pero con una presencia electoral menor: al menos el 40% de la votación total válida registrada en la correspondiente elección. De este modo, se hizo cada vez más accesible la revocación de un mandatario.

El cumplimiento de ese requisito era suficiente para que el registrador nacional trasladara el resultado a conocimiento del presidente o del gobernador respectivo a fin de que procedieran a la revocación (ejecución inmediata).

Finalmente, desde 1994 en adelante, el reemplazo del/los revocado/s se resuelve a través de un llamado a elecciones para completar el mandato. Esta prescripción dio pie a un uso poco deseable del mecanismo y contrario a su finalidad original de control ciudadano. La sucesión vía elecciones alimentó expectativas electorales anticipadas en los competidores al cargo, desvirtuando la finalidad primera de esta herramienta participativa.

Efectivamente, en lo que hace a la dimensión empírica de este análisis, se observó un rotundo fracaso en los resultados de la aplicación de este mecanismo en Colombia, no por ausencia de solicitudes (ya que se presentaron numerosas iniciativas) sino por ausencia de mandatos revocados (hasta 2015 no se había revocado ningún cargo). Los motivos de este fracaso pueden sintetizarse en tres cuestiones: por un lado, la dificultad de superar algunos de sus requisitos, que se reflejó en una progresiva disminución de los mismos en las sucesivas reformas. Segundo, que la vía electoral de reemplazo aún vigente despertó, no el interés cívico de control vertical, sino la ambición de poder de numerosos contendientes que vieron en el revocatorio un atajo para acceder al cargo. Tercero, la falta de apropiación de este mecanismo por parte de la ciudadanía, demostrada no solo en lo que hace a la promoción de revocatorios sino principalmente en su ausencia en las urnas, que hizo naufragar a la totalidad de los referendos convocados por no alcanzar el mínimo de votantes.

Según lo analizado a lo largo del presente artículo, la solución de este déficit observado en la dimensión empírica no pasaría tanto por seguir reduciendo los requisitos legales del *recall*, ya que esto podría llevar a destituir a mandatarios elegidos por cierta mayoría con el voto de solo una ínfima cantidad de ciudadanos (una flagrante minoría), desvirtuando el carácter democrático del mecanismo. Dicha solución pasaría más bien por difundir entre la población la existencia y alcances de esta herramienta de *accountability*, para aumentar su presencia y aceptación en la ciudadanía y fomentar su incorporación y empleo cuando lo considerase necesario. Pasaría también por eliminar la vía electoral de reemplazo de los revocados, optando, en cambio, por la sustitución vía suplentes. De este modo, se desactivarían los incentivos electorales prematuros que conducen a un uso perverso del mecanismo por parte de algunos competidores políticos, aún a costa de profundizar la apatía cívica.

En síntesis, la revocatoria de mandato ha sido pensada en términos teóricos para flexibilizar y democratizar los regímenes presidenciales, relativizando la rigidez que implica el mandato fijo de los representantes, y sumando una vía de participación y control ciudadano directo hacia los gobernantes. Sin embargo, el modo en que se reglamenta este instituto respecto de sus alcances, requisitos y efectos, adquiere una importancia central para la aplicación empírica del mismo, no solo respecto de quiénes, cuánto y cómo lo emplean, sino también en lo que hace a sus resultados: lograr

gobiernos más responsables y atentos a las demandas cívicas y una ciudadanía activa en el control de sus mandatarios o, por el contrario, alentar conductas inapropiadas en los gobernantes y profundizar en los ciudadanos la indeseable crisis de la representación política.

Title

The Recall in Colombia: institutional design and results of its application.

Summary:

I. Introduction. II. Brief Definition of the Recall. III. The Recall In Colombia: Institutional Analysis 1. Political Constitution of Colombia, 1991. 2. Law No. 131 «By which the programmatic vote is regulated and other provisions are enacted», 1994. 3. Law No. 134 «By which are dictated norms on citizen participation mechanisms», 1994. 4. Law No. 741 Reforming Laws 131 and 134, 2002 5. Statutory Law No. 1,757, 2015. IV. Performance of the Recall in Colombia: its Application Between 1997 and 201. V. Conclusions

Resumen:

Desde los años 90, tras la crisis del modelo de representación de masas característico de los Estados de Bienestar y el arribo de la llamada democracia de audiencia⁵³, propia de los Estados de la Era Global, varios países de América Latina emprendieron reformas constitucionales en las que, entre otros cambios, incorporaron mecanismos de participación y control ciudadano asociados a las concepciones participativa y directa de democracia, como ser: la iniciativa popular, la consulta popular, el presupuesto participativo y la revocatoria de mandato, entre otros. Esta última herramienta de *accountability* societal vertical permite a los ciudadanos destituir a los representantes por ellos elegidos a través del voto en un referéndum, el que es convocado luego de que sus promotores hayan logrado reunir la cantidad de firmas mínimas requeridas para dar curso a la iniciativa popular de solicitud. Colombia la incorporó en su Constitución de 1991, pero solo para destituir a gobernadores y alcaldes. Es decir, autoridades ejecutivas del nivel subnacional, excluyendo por tanto al presidente y a los legisladores de todos los niveles. En el año 1994 dos leyes

⁵³ Manín, B. (1997). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

reglamentaron su ejercicio: la ley número 131 y la 134. En los años 2002 y 2015 se aprobaron modificaciones tendientes a disminuir sus requisitos: la ley número 741 y la 1.757, respectivamente. No obstante, habiéndose presentado numerosas solicitudes en sus más de 20 años de vigencia, ningún gobernante fue revocado hasta ahora. Este artículo se aboca por tanto a analizar, en primer lugar, el diseño institucional de la revocatoria de mandato en Colombia, para determinar si el mismo ha tendido a facilitar o a dificultar su uso por parte de la población. En igual sentido, se abordaron las sucesivas modificaciones realizadas a través de las mencionadas leyes, las que se orientaron a reducir requisitos claves como: la cantidad de firmas necesarias para acompañar la solicitud, la participación mínima exigida en el referéndum para validar la votación, el número de votos necesarios para destituir al mandatario, entre otros. Asimismo, se estudia el desempeño empírico de esta herramienta durante el período 1997-2015. Los resultados obtenidos indican que, a pesar de las reformas reglamentarias que redujeron en forma progresiva sus requisitos de implementación, y habiéndose presentado numerosas solicitudes, ningún mandatario fue revocado. Entre sus causas se identifica el incentivo político que el reemplazo del revocado vía elecciones implica para sus opositores interesados en arribar anticipadamente al poder. Sin embargo, el uso político electoral de este mecanismo, a manos de ex y futuros candidatos al cargo, no ha sido acompañado en las urnas de un apoyo popular suficiente para alcanzar las adhesiones mínimas requeridas para la revocación. De este modo, la revocatoria de mandato en Colombia funcionaría menos como un mecanismo de control ciudadano que como un instrumento de disputa política intra-élite.

Abstract:

Since the 90s, after the crisis of the mass representation model characteristic of the Welfare States, and the arrival of the so-called audience democracy, typical of the States of the Global Era, several Latin American countries undertook constitutional reforms in which, among other changes, incorporated citizen participation and control mechanisms associated with participatory and direct conceptions of democracy, such as: the popular initiative, the popular consultation, the participatory budget and the recall, among others. This last tool of vertical societal accountability allows the citizens to dismiss the representatives elected by them through the vote in a referendum, which is called after their promoters have managed to gather the minimum number of signatures required to carry out the initiative. Colombia incorporated it in its 1991 Constitution, but only to dismiss governors and mayors. That is, executive authorities at the subnational level, thus excluding the president and legislators at all levels. In 1994 two laws regulated its exercise: law number 131 and 134. In the

years 2002 and 2015, modifications were approved tending to diminish its requirements: law number 741 and 1.757, respectively. However, having submitted numerous applications in its more than 20 years of validity, no ruler was revoked until now. This article focuses on analyzing, first, the institutional design of the recall in Colombia, to determine if it has tended to facilitate or hinder its use by the population. In the same sense, the successive modifications carried out through the aforementioned laws were studied, which were aimed at reducing key requirements such as: the number of signatures needed to accompany the request, the minimum participation required in the referendum to validate the vote, the number of votes needed to dismiss the president, among others. Likewise, the empirical performance of this tool is studied during the period 1997-2015. The results obtained indicate that, despite the regulatory reforms that progressively reduced their implementation requirements, and having submitted numerous requests, no agent was revoked. Among its causes is identified the political incentive that the replacement of the revoked rulers via elections implies for its opponents interested in arriving in advance to power. However, the electoral political use of this mechanism, at the hands of former and future candidates for office, has not been accompanied at the polls with sufficient popular support to reach the minimum adhesions required for the revocation. In this way, the recall in Colombia would work less as a mechanism of citizen control than as an instrument of intra-elite political dispute.

Palabras claves:

Revocatoria de mandato, Colombia, Normativa, Casos

Key words:

Recall, Colombia, Regulations, Cases

