

## **LA REGULACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO DE MANDATO EN VENEZUELA Y EN COLOMBIA**

**David Matheus Brito\***

---

### **Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 16 de junio 2008

**Revisión, corrección y aprobación:** 09 de julio del 2008.

**Resumen:** El presente artículo describe y analiza la regulación constitucional, legal y jurisprudencial, de la revocatoria del mandato de los funcionarios de elección popular como mecanismo de participación política directa, tanto en Venezuela como en Colombia. Determina los elementos característicos en cada caso y, efectúa una comparación de ambas regulaciones; también establece sus diferencias esenciales.

**Palabras claves:** Referéndum / Democracia Directa / Consulta Popular / Revocatoria del Mandato / Puesto de elección popular / Venezuela / Colombia

**Abstract:** This article describes and analyses the constitutional, statutory and case law regulations for recall elections as a mechanism of direct political participation, both in Venezuela and Colombia. It determines the characteristic features in each case and makes a comparison between both legal frames, establishing as well their essential differences.

**Key words:** Referendum / Direct democracy / Popular consultation / Recall election / Elective office / Venezuela / Colombia

---

\* Abogado (Universidad Santa María, Caracas: Venezuela); especialista en Derecho Administrativo (Universidad Católica "Andrés Bello", Caracas: Venezuela); actualmente en etapa de culminación de la Especialización en Derecho Constitucional y Parlamentario (Universidad Externado, Bogotá: Colombia). Se desempeña como Abogado Sustanciador en el Consejo Nacional Electoral de Venezuela. Es autor, entre otras publicaciones, del libro "Criterios Administrativos Sobre Impugnaciones de Procesos Electorales 1999 - 2005" Caracas: Vadell Hermanos, Editores. 2006; y del artículo "La Justicia Electoral en Venezuela" en la revista "Apuntes Electorales" del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). No. 29. Tercer trimestre de 2007. e-mail: davidmatheus@cantv.net.

## **I. EL REFERENDO REVOCATORIO DE MANDATO EN VENEZUELA**

Uno de los aspectos más resaltantes que recoge la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y que ha sido objeto de un prolijo análisis tanto por los autores, como por la jurisprudencia nacional, es el relativo al reconocimiento y al avance que se recoge en dicha carta magna con relación a los mecanismos de participación política. En tal sentido, tal y como lo expresa Pellegrino (2003, p. 457):

*"No es sino a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que podemos afirmar que se consagra en nuestro sistema constitucional una democracia fundamentalmente participativa".*

Dentro de los mecanismos de participación política consagrados por la Carta Fundamental venezolana se encuentra incluido el referendo revocatorio de mandato, el cual según señala Ayala (2006, p. 2920): "se trata de una modalidad de participación política directa de los ciudadanos, en el control de la legitimidad de los funcionarios electos popularmente".

Dicho tipo de referendo en Venezuela encuentra su consagración en el artículo 72 *eiusdem* de la siguiente manera:

*"Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.  
Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.  
Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de*

*la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.*

*La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley”.*

Sin embargo, a pesar del avance que supuso el texto constitucional en la materia, desde la promulgación del mismo y hasta la fecha, no se ha dictado en Venezuela el respectivo entramado legal que desarrolle y regule el referendo revocatorio de mandato.

Si bien del artículo constitucional antes mencionado se puede extraer que la solicitud de un referendo revocatorio de mandato en Venezuela sólo procede cuando ha transcurrido la mitad del periodo del funcionario electo popularmente, siempre y cuando lo soliciten un número no menor del veinte por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción y, que para considerar revocado un mandato deben haber concurrido al referendo un número igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, es evidente que la mencionada disposición constitucional necesariamente requería –y requiere– desarrollo legal que permita darle operatividad al precitado mecanismo de participación política.

Fue precisamente el escenario de inexistencia de texto legal que regule el referendo revocatorio de mandato el que se presentó en el año en el que se verificó el requisito de carácter temporal; previsto en el texto constitucional para activar el referendo revocatorio del Presidente de la República, situación que obligó a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sus sentencias N° 2073/2003 y N° 2341/2003, del 4 y 25 de agosto de 2003,

respectivamente, facultar de manera extraordinaria al Consejo Nacional Electoral, es decir, al máximo organismo administrativo en materia electoral del país, para que dictara un cuerpo normativo tendente a regular el referendo revocatorio.

Esta facultad concedida en forma extraordinaria al Consejo Nacional Electoral, hasta tanto el parlamento emitiera la ley correspondiente, fue ratificada por la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia identificada con el No. 2757/2003, del 23 de octubre de 2003, en la cual se dejó establecido:

*"corresponde al Consejo Nacional Electoral, en tanto órgano encargado de ejecutar las normas constitucionales, legales y reglamentarias relativas a los referendos, dictar, sin menoscabo de la reserva legal, las reglas necesarias para el ejercicio efectivo del mencionado derecho constitucional, lo cual es posible al estar habilitado para interpretar la normativa electoral, es decir, en tanto tiene la potestad de optar por alguno de los sentidos que pueda justamente atribuírsele a los textos que lo vinculan, incluso, para integrar el ordenamiento jurídico ante las imprevisiones que, respecto de esta materia, adolezcan las normas previstas en las leyes vigentes (ver sentencias números 2926/2003, del 20.11 y 137/2003, del 13.02)".*

De igual forma, la habilitación extraordinaria otorgada al Consejo Nacional Electoral, ante la ausencia de textos legales, para dictar las normas tendentes a instrumentar el mecanismo del referendo revocatorio de mandato, fue reconocida igualmente por el mismo Tribunal Supremo de Justicia, pero a través de la Sala Electoral, tanto en sentencia N° 72/2004, del 19 de mayo de 2004, como en fallo más reciente, identificado con el N° 53/2008, del 15 de abril de 2008, en el cual se reitera el criterio ya señalado y en que nuevamente

se determina que el referido organismo tiene: "potestad reguladora de los referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular, hasta tanto la Asamblea Nacional dicte la respectiva ley que regule los referendos revocatorios".

Fue en ejecución de la atribución que le fue conferida ante la ausencia de ley que regulara el referendo revocatorio, que el Consejo Nacional Electoral, en el año 2003, emitió un conjunto de normas que regularon no sólo la convocatoria, sino también, la celebración y procedencia del mencionado mecanismo de participación política, teniendo siempre en cuenta la regulación constitucional, la cual *grosso modo* puede ser explicada de la siguiente manera:

En lo relativo a la solicitud del referendo revocatorio de mandato, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la solicitud de convocatoria del referido tipo de referendo se constituye, como ya se ha dicho, con la manifestación de voluntad de un número no menor al veinte por ciento de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente, expresada después de transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario. Es decir, que la solicitud de referendo revocatorio de mandato se genera necesariamente con la manifestación de voluntad del referido número de electores y, bajo ningún respecto, con anterioridad a ésta.

Sin embargo, es evidente que para que se logre dar contenido a dicho derecho, es decir, lograr que se produzca la solicitud de referendo revocatorio, resultaba necesario que tanto la Administración Electoral, como los propios interesados, realizaran algunas actuaciones previas, las cuales fueron objeto

de regulación en las normas dictadas por el Consejo Nacional Electoral como ente rector del Poder Electoral, una de las cinco ramas del Poder Público en Venezuela.

En este sentido, las normas que fueron dictadas por el Consejo Nacional Electoral regularon una etapa inicial, previa a la propia solicitud de referendo revocatorio de mandato, que permitía establecer o regular los mecanismos y las personas que participarían en todo el proceso del mencionado referendo. Así, se dejó establecido en la norma *in comento* que la posibilidad de solicitar tal tipo de referendo correspondía exclusivamente a los partidos políticos y a los electores, quienes en este último caso debían previamente constituirse como agrupación, a través del cumplimiento de determinados requisitos por ante el Consejo Nacional Electoral.

Con relación a la solicitud de referendo revocatorio propiamente dicha, y que se refiere a todo el proceso de la obtención de las manifestaciones de voluntad de los electores que desean revocar el mandato a un determinado funcionario de elección popular, con base en la normativa dictada, en el proceso de recolección de la voluntad para revocar, no participaba directamente la Autoridad Electoral, es decir, que ésta no otorgaba fe pública en la formación de la voluntad, ni en la identidad de los participantes.

En efecto y tal como ocurrió con el proceso de referendo revocatorio presidencial, la recolección de firmas de los electores que estaban a favor de revocar el mandato, descansaba en manos de los propios particulares o interesados, quienes a su vez, una vez que recolectaban las manifestaciones de voluntad, posteriormente las presentaban ante la Administración Electoral,

a los fines de que ésta verificara la identidad y demás datos de quienes expresaron su voluntad de revocar el mandato del funcionario.

De igual forma, en las normas que fueron inicialmente dictadas por la Administración Electoral, se establecía que eran los propios interesados quienes determinaban los sitios o lugares en los cuales tendría lugar la recolección de manifestaciones de voluntad, existiendo igualmente la posibilidad de captación de manifestaciones de voluntad mediante recolectores móviles, denominados Recolectores Itinerantes.

Por otro lado, las normas preveían, como se ha dicho, una revisión posterior por parte de la Administración Electoral respecto a las manifestaciones de voluntad recolectadas por los interesados, a los fines de constatar la veracidad o identificación de los electores, así como también, su inscripción en el registro o censo electoral de la circunscripción correspondiente.

En caso de que se hubiese obtenido el mínimo de manifestaciones de voluntad requerido para la celebración del referendo revocatorio, las normas ya indicadas desarrollaban las subsiguientes etapas para que se llevara a cabo la votación del citado proceso de referendo. En dicha etapa se incluían, entre otras, la de publicación e impugnación del registro o censo electoral, tanto preliminar como definitivo, la propaganda y publicidad, así como los actos de votación, escrutinio y totalización, al igual que la emisión definitiva de los resultados; todo lo cual guarda relación con las etapas esenciales de todo proceso electoral.

Con posterioridad y, ante la experiencia que supuso el referendo revocatorio presidencial, así como también, en razón de que el texto legal aún no ha sido promulgado por el parlamento, el Consejo Nacional Electoral en el año 2007, con miras en el cumplimiento del requisito temporal para solicitar referendos revocatorios a Gobernadores, Alcaldes y Legisladores de los estados, provincias o departamentos, procedió a realizar una modificación sustancial en el procedimiento para la solicitud y activación<sup>1</sup>; normativa que aún se encuentra vigente y, que a grandes rasgos puede ser explicada de la siguiente manera:

Respecto a las actividades que previamente deben ser desarrolladas tanto por los interesados como por el Consejo Nacional Electoral, a los fines de que se active una solicitud de referendo revocatorio de mandato, no se presentaron mayores modificaciones.

Se ratificó, de esta manera, que en Venezuela las organizaciones con fines políticas y los electores –previamente constituidos bajo la modalidad de agrupación– pueden presentar la solicitud de activación de referendo revocatorio de mandato.

---

<sup>1</sup> El Consejo Nacional Electoral dictó las siguientes Resoluciones: 1.- Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (Resolución No. 070413-347, del 13 de abril de 2007. Gaceta Electoral No. 373, del 7 de mayo de ese mismo año); 2.- Normas para la Constitución y Registro de las Agrupaciones de Ciudadanas y Ciudadanos que Participarán en los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (Resolución No. 070207-047, de fecha 07 de febrero de 2007. Gaceta Electoral No. 358, del 14 de febrero de 2007); 3.- Normas para Regular los Referendos Revocatorios (Resolución No. 070327-341, del 27 de marzo de 2007. Gaceta Electoral Nº 369, de fecha 13 de abril del mismo año); 4.- Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios (Resolución No. 070516-659, del 16 de mayo de 2007. Gaceta Electoral No. 376, del mismo mes y año); 5.- Normas para Regular el Funcionamiento del Punto de Recepción de las Manifestaciones de Voluntad para Solicitar Referendos Revocatorios. (Resolución No. 070516-658, del 16 de mayo de 2007. Gaceta Electoral No. 376, del 28 de mismo mes y año).

Sin embargo, en lo atinente a la recolección de las manifestaciones de voluntad para activar el referendo revocatorio de mandato se produjo un cambio importante e inclusive, trascendente, ya que la recolección de las mencionadas manifestaciones no seguiría en manos de los interesados sin intervención de la Administración Electoral, puesto que la normativa aprobada determinó que la voluntad de revocar, expresada por los electores, debía ser inequívocamente expresada ante funcionario -en este caso electoral, es decir, designado por el Consejo Nacional Electoral- que pudiera dar fe pública acerca de la identidad de quienes se presentan a manifestar su voluntad de revocar a un determinado funcionario o funcionaria, así como su inscripción en el Registro Electoral correspondiente.

Esto último supuso que en lo que respecta a las manifestaciones de voluntad, la verificación y el control de las mismas pasó de ser un control posterior de la Administración, a un control *in situ*, es decir, en el mismo momento en que los electores pretenden otorgar su manifestación a favor de la revocatoria de mandato se verifica su identidad, su condición de elector y su vinculación en el plano eleccionario con el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, sin necesidad de que exista un análisis, estudio o verificación posterior.

Por otro lado, las normas establecieron que, contrario a lo que estaba vigente hasta ese momento, el Consejo Nacional Electoral sería el órgano competente encargado de establecer expresamente no sólo el lapso para la recolección de las manifestaciones de voluntad que conforman la solicitud del mandato revocatorio, sino también, los sitios de recolección de tales respaldos, coincidiendo los mismos con los centros de votación previstos para las

elecciones y que en Venezuela son, en grado sumo, institutos de enseñanza; eliminándose, por lo demás, los denominados Recolectores Itinerantes.

Finalmente, en cuanto a la etapa de celebración del proceso de referendo propiamente dicho, en caso de que procediera por cumplirse con los requisitos previstos para ello, las normas vigentes no establecieron cambios sustanciales en este aspecto, aunque recogió algunas precisiones que pueden ser objeto de mención, tal y como sería, por citar sólo una, el acortamiento del periodo de campaña o publicidad.

Expuesto lo anterior, es imprescindible advertir que la regulación del referendo revocatorio en Venezuela no se agota *per se* en el cuerpo de normas que emitió en su oportunidad el Consejo Nacional Electoral, puesto que la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través de acciones de interpretación constitucional, se ha venido encargando de establecer elementos y aspectos indispensables y esenciales en la regulación del precitado mecanismo de participación política.

De manera que puede afirmarse en forma categórica, que la regulación del referendo revocatorio de mandato en Venezuela no se limita en la actualidad, única y exclusivamente a la estructura normativa que ha emitido el Consejo Nacional Electoral, conforme a la potestad que de manera extraordinaria le fue conferida, sino que resulta vinculante e influye de manera directa, la regulación judicial que sobre el tema ha efectuado el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, según se verá de seguida. Cabe destacar que la interpretación que ha venido dando la máxima instancia judicial constitucional del país, no sólo fue recogida en la modificación normativa que acometió el Consejo Nacional Electoral en el año 2007, sino que

tendrá que necesariamente ser asumida en el texto legal que en definitiva sea dictado para regular el referendo revocatorio de mandato en Venezuela.

Una de las sentencias que resulta fundamental en materia de referendo revocatorio de mandato en Venezuela es, sin lugar a dudas, la que emitiera la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia identificada con el N° 1139/2002, del 5 de junio de 2002. En este fallo –cuyos criterios quedaron ratificados en sentencia de la misma instancia judicial N° 658/2003, del 4 de abril de 2003, así como en la N° 3356/2003, del 3 de diciembre de ese mismo año, al igual que en la N° 2432/2003, del 29 de agosto de 2003– se declaró que el referendo revocatorio de mandato es un mecanismo de participación política cónsono con los principios de soberanía popular, y gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables establecido en la propia carta fundamental venezolana.

Asimismo, la Sala Constitucional en la sentencia *in comento*, precisó que el referendo revocatorio de mandato sólo puede tener su origen en una iniciativa popular y bajo ningún supuesto, en la iniciativa de personas jurídicas, sean públicas o privadas: “dado que esta última posibilidad no se corresponde con la *ratio* de la institución, cual es, que el cuerpo electoral que eligió considere conveniente someter a revisión la actuación de sus representantes”.

Por otro lado, ratifica la sentencia que se invocó inicialmente, la oportunidad para que pueda ser solicitado el mecanismo de participación política analizado, ya que conforme se expone en el precitado fallo: “el referéndum revocatorio sólo puede efectuarse una vez transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria”; cómputo que

se efectúa a partir de la toma de posesión del cargo y no de cualquier otro acto electoral previo. Esto último quedó ratificado además en la sentencia de la misma Sala, identificada con el N° 1087/2004, del 4 de junio de 2004.

En otro orden de ideas, en cuanto a las posibilidades para solicitar el referendo revocatorio del mandato de un funcionario de elección popular en un mismo periodo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se encargó de delimitar que no se podrá hacer más de una solicitud de revocatoria en un mismo mandato o periodo de ejercicio del funcionario, en aquellos casos en los cuales la solicitud de referendo revocatorio hubiese sido declarada procedente, pues en caso contrario, es decir, que no hubiese cumplido con las exigencias o requisitos, tal solicitud no podrá considerarse válida y, por ende, no podrá surtir efectos jurídicos, pudiendo en estos casos, promoverse una nueva solicitud (Sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1139/2002 del 5 de junio de 2002, y N° 2432/2003, del 29 de agosto de 2003, ambas aludidas anteriormente, así como también, en fallos N° 2758/2003, del 23 de octubre de 2003 y N° 502, del 5 de abril de 2004).

Finalmente, la jurisprudencia interpretativa citada anteriormente, destaca que una vez que el Consejo Nacional Electoral verifica el cumplimiento de las condiciones relativas a que haya transcurrido, al menos, la mitad del período para el cual se había elegido al funcionario o funcionaria, y que un número no inferior del veinte por ciento (20%) de los electores inscritos en el Registro Electoral en la correspondiente circunscripción así lo pidiesen; el máximo organismo electoral deberá convocar al referendo revocatorio solicitado, fijando la oportunidad de su celebración y organizando, dirigiendo y supervisando los comicios correspondientes.

La sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1139/2002, del 5 de junio de 2002, ya citada, establece igualmente que celebrado el referendo revocatorio de mandato de un funcionario de elección popular, este procederá cuando se verifiquen las dos condiciones previstas en el artículo 72 constitucional: 1) que igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria y; 2) que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de las electoral y electores inscritos para el momento de la celebración de los comicios referendarios. Lo anterior, por lo demás, fue ratificado en decisión de la mencionada corporación identificada con el N° 137/2003, del 13 de febrero de 2003, ya citada.

De igual forma, la anterior interpretación se reiteró, una vez más, en el fallo de la misma instancia judicial identificado con el N° 2750/2003, del 21 de octubre de 2003, dejando sentado al respecto que:

*"En el referido artículo 72 del Texto Fundamental se prevé que al menos el: a) 20% de electores inscritos en la circunscripción de que se trate solicite la convocatoria a referendo; b) que al menos participe en el referendo un 25% de los electores inscritos para que pueda ser válido.*

*Se establecen, así, un porcentaje mínimo para solicitar el referendo y uno para que pueda tomarse en cuenta el resultado del mismo, con lo que aunque hubiera sido convocado correctamente, no tendrá valor alguno si existe escasa participación. Esto último, sin duda, es una forma de evitar que pueda ser revocado el mandato de un funcionario electo con base en el resultado de un referendo con alta abstención.*

*El artículo 72 también dispone que sólo se revocará el mandato del funcionario si votan a favor de ello al menos una cantidad de personas igual al número de quienes lo eligieron en su momento, como una manera de impedir que funcionarios que alcanzaron su*

*puesto con altos porcentajes de apoyo popular puedan perderlo por simple mayoría”.*

Con relación a si el porcentaje de electores, requerido para solicitar la convocatoria de referendo revocatorio, se refiere a la cantidad de electores inscritos en registro o censo electoral para el momento de la solicitud o por el contrario, a los que estaban inscritos para el momento de la elección del mandatario correspondiente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N° 2432/2003, del 4 de abril de 2003, ya comentada, reiteró que:

*“El derecho al voto en el proceso referendario, máxima expresión de este mecanismo de participación popular, determina los sujetos con legitimación para la iniciativa de convocatoria a referendo, por lo que, de acuerdo con el principio que se sentó en dicha sentencia, se entienden legitimados para la solicitud de convocatoria a referendo revocatorio los electores que estuvieron inscritos al momento del ejercicio de ese derecho electoral, es decir, al momento de la iniciativa, en la circunscripción electoral correspondiente”.*

Lo cual quedó nuevamente asentado en el mencionado fallo N° 2750/2003, del 21 de octubre de 2003:

*“Se refiere al porcentaje de personas que estén inscritas en el momento de cada acto, bien sea para solicitar la convocatoria (para lo que hará falta un mínimo del 20%) o para formar el número mínimo de votantes que dé valor al resultado del referendo (que debe ser del 25%). Ninguna importancia tiene, a estos efectos, el número de electores inscritos para la fecha de la elección del funcionario (...)*

*El accionante dejó clara su interpretación: que sólo debería tomarse en cuenta el número de personas que originalmente podrían haber participado. Es más, de manera vacilante –pues en algunos párrafos le da importancia y en otros no- hizo ver que*

*ni siquiera deberían solicitar referendo ni participar en él quienes se abstuvieron en su oportunidad, como si el desinterés o imposibilidad del pasado les inhabilitara para el futuro.*

*Esta Sala no puede compartir ese criterio, pues hacerlo implicaría desconocer el derecho a la participación ciudadana. Cualquiera que haya sido la razón para no estar inscrito en el registro electoral en el momento de la elección o sin importar si la persona que pudo votar no lo hubiera hecho –por el motivo que fuese- lo cierto es que el referendo revocatorio tiene su causa en el deseo de una parte de la población en que un funcionario electo deje de ejercer un cargo. Ese ánimo, por supuesto, puede tenerlo cualquiera que sea elector para la fecha en que se efectúe la solicitud o se haga el referendo.*

*En el fondo de todo parece estar la convicción de que sólo puede revocar un mandato aquél que lo dio. De otra manera no se entiende cómo el recurrente ha afirmado que quienes se abstuvieron de votar en su momento deben asumir las consecuencias de su omisión.*

*Sin embargo, de ser así sólo podrían votar quienes a su vez votaron a favor del funcionario, que de esa forma le retirarían la confianza que depositaron en él. El resto de la población –los que no podían votar, los que se abstuvieron, o los que votaron por otro- jamás habrían dado su apoyo, por lo que tampoco tendrían que retirárselo. Eso constituiría una forma de asimilar el mandato político al mandato del Derecho Común, con el que en realidad no guarda mayor relación. No es difícil entender –y cree la Sala que nadie seriamente ha defendido esa concepción- que sería absurdo pensar de esa manera, empezando porque el secreto del voto impide saber quiénes dieron al funcionario la mayoría suficiente para obtener el cargo. Pero al igual que es absurdo ello, también lo es limitar el derecho a quienes hayan votado, así sea en contra”.*

Criterio, que a su vez, ratificó una vez más la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1087/2004, del 4 de junio de 2004, ya referida, así como también, en la sentencia N° 1366/2004, del 20 de julio de 2004; al igual que en sentencia N° 967/2005, del 26 de mayo de 2005, así como en la N° 4295/2005, del 12 de diciembre de 2005.

En otro aspecto relativo a la regulación del referendo revocatorio de mandato, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció, como condición adicional a las dos que han sido expuestas para la procedencia de la revocatoria de mandato de un funcionario o funcionaria, conforme a lo previsto en el artículo 72 constitucional, que los votos a favor de revocar al funcionario deben ser superiores a los votos a favor de la no revocatoria. En este sentido, en la precitada sentencia N° 2750/2003, del 21 de octubre de 2003, ratificada igualmente con el fallo N° 3430/2003, del 5 de diciembre de 2003, se estableció:

*"Son las exigencias de la democracia: las mayorías deben prevalecer, sin que constituya olvido de las minorías, por lo que el Constituyente no quiso que se produjese la revocatoria de un mandato político, a menos que fuera evidente no sólo una mayoría en contra del funcionario electo, sino una mayoría superior a la que le permitió llegar a ocupar su cargo. Se trata de una especie de relegitimación del funcionario y "en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referendo obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él, aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato" (Subrayado de esta decisión) (...)*

*congruente con los principios democrático, del pluralismo político y de la primacía de los derechos humanos que constituyen, de acuerdo con el artículo 2 constitucional, valores superiores del ordenamiento jurídico, a todo proceso referendario que vaya a realizarse con fundamento en el artículo 72 de la vigente Constitución, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para ello, podrán concurrir tanto los electores que deseen manifestar su voluntad de revocar el mandato conferido a un determinado funcionario de elección popular, como aquellos que deseen manifestar su voluntad de que el mismo permanezca en el ejercicio de sus funciones, pues tanto unos como otros tienen, por ser iguales ante la ley, el*

*derecho constitucional a expresarse en forma libre y soberana por una u otra opción.*

*Igualmente, en cuanto a la consecuencia jurídica que debe seguirse al hecho de que los votos en contra de la revocatoria del mandato sean superiores a los votos a favor de dicha revocatoria, aun en el supuesto de que éstos resultasen ser más que los obtenidos por el funcionario al momento de ser elegido mediante el sufragio, de la sentencia antes citada se desprende que tal consecuencia no puede ser otra que la confirmación (relegitimación) del funcionario por los electores en el cargo cuyo mandato pretendió ser revocado por otro sector de la población con derecho al sufragio, por ser la misma cónsona con la regla de la mayoría, inherente al principio democrático consagrado en el ya mencionado artículo 2 de la Norma Fundamental, y congruente con la propia norma del artículo 72 constitucional, que si bien se limita a establecer el número de votos necesarios para que opere la revocatoria del mandato, en modo alguno puede interpretarse en el sentido de desconocer o negar la posibilidad de que tal número de votos sea superado por los depositados en contra de tal revocatoria”.*

## **II. LA REVOCATORIA DE MANDATO EN COLOMBIA**

En el caso de Colombia, la revocatoria de mandato tiene en palabras de Hernández (2000, p. 15): *“una doble característica. Es un derecho político fundamental de carácter constitucional y es un deber de rango constitucional”.*

La revocatoria del mandato en Colombia encuentra regulación expresa en la Constitución Política (1991), específicamente en los artículos 40.4 y 103, los cuales establecen:

*“Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

- 1. Omissis.*
- 2. Omissis.*
- 3. Omissis.*

*4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*

*Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”.*

Uno de los elementos diferenciadores entre la revocatoria de mandato en Colombia y el referendo revocatorio de mandato en Venezuela se encuentra en la fuente que determina los requisitos esenciales para la activación o procedencia del referido mecanismo de participación política, ya que mientras en este último país ello está consagrado por el Constituyente, en Colombia por el contrario, ello queda a potestad del legislador. En este orden de ideas, en la actualidad en Colombia -a diferencia de lo que ocurre en Venezuela- sí existe un cuerpo legal que desarrolla y establece el mecanismo para poder activar la revocatoria de mandato: La Ley 131 (1994) por el cual se reglamenta el voto programático, y la Ley 134 (1994), por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana; ambos instrumentos modificados, a su vez, mediante la Ley 741 (2002).

De manera que en Colombia, a diferencia de lo que ocurre en Venezuela, es el Legislador -y no el Constituyente- quien establece no sólo la parte procedimental del mecanismo de participación política en estudio, sino que establece adicionalmente algunos elementos esenciales para su procedencia, como por ejemplo, la oportunidad para su solicitud, pues mientras en Venezuela constitucionalmente sólo procede después de la mitad del periodo del funcionario, en Colombia conforme a la ley, debe necesariamente haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del funcionario.

Otro aspecto diferenciador que merece la pena resaltar del caso colombiano con relación al caso venezolano, es el referido al ámbito de aplicación, pues en Venezuela la revocatoria de mandato es aplicable a cualquier cargo de elección popular, mientras que en Colombia tal mecanismo sólo se puede intentar en contra de los Gobernadores y Alcaldes. En tal sentido, Reyes (2005, p. 659), al definir la revocatoria de mandato señala que: *"Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato conferido a un gobernador o a un alcalde"*.

Por otro lado, se observa que las causas para solicitar y, por ende, poder activar la revocatoria de mandato en Colombia –contrario a lo que ocurre en Venezuela, en la cual no existe causa expresamente contemplada para ello– tiene como fundamento principal el incumplimiento del programa de gobierno, ello como consecuencia del establecimiento a nivel constitucional del voto programático.

En tal sentido se evidencia que en Colombia la revocatoria de mandato está estrechamente vinculada con el denominado voto programático previsto en el artículo 259 de la Constitución Política. En tal sentido, la Corte Constitucional de Colombia en sentencia C-011/94, del 21 de enero de 1994, dejó claramente establecido al respecto:

*"El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la*

*consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991”.*

Es necesario destacar, sin embargo, que a pesar de que inicialmente se establecía como única causal para solicitar la revocatoria de mandato el incumplimiento del voto programático, con posterioridad se recogió en la normativa vigente como otra de las causales para la solicitud de dicho mecanismo de participación política, la insatisfacción general de los ciudadanos respecto de la gestión de sus gobernantes.

En cuanto al procedimiento para solicitar y activar una revocatoria de mandato en Colombia se observa:

Un grupo de ciudadanos igual al número que represente al menos el 40% de los votos que obtuvo el gobernante respectivo, sea Gobernador o Alcalde, deberá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato. El memorial de solicitud de convocatoria para pronunciamiento popular acerca de la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.

Habría que indicar que, con anterioridad, el porcentaje de ciudadanos que podía solicitar la revocatoria de mandato debía provenir de quienes hubiesen sufragado en la jornada que había escogido el mandatario, estando por tanto excluidos de tal derecho los nuevos electores. Ello era interpretado así por leyes anteriores y fue declarado exequible por la Corte Constitucional, la cual en la aludida sentencia C-011/94, del 21 de enero de 1994, dejaba sentado:

*"El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana".*

Sin embargo, a pesar de que dicho criterio se reiteró en sentencia C-180/94 del 14 de abril de 1994, posteriormente fue abandonado en la sentencia C-179/02, del 12 de marzo de 2002, en la cual la mencionada corporación interpretó:

*"Dado que se gobierna para todos los habitantes del departamento o municipio y que la gestión del burgomaestre o del gobernador alcanza a todos, el control sobre esta actividad gubernamental compete igualmente a todos los ciudadanos. Ciertamente, si la soberanía radica en el pueblo de manera tal que cada ciudadano es el titular de una porción de ella, como lo expusiera originalmente Rousseau, el hecho de no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición a efectos de excluirlo de los mecanismos de participación. En cuanto ciudadano, que sigue siéndolo, y por tal depositario de la soberanía, continua como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a*

*través del mecanismo de la revocatoria. Limitar el alcance del derecho a esta forma de control político acudiendo al argumento según el cual sólo los que sufragaron en la elección del mandatario le confirieron mandato, es traer al derecho público, sin fundamento alguno, la figura del mandato del derecho privado en la cual los intereses en juego son únicamente los de los contratantes - mandante y mandatario -. El derecho público que regula relaciones jurídicas en las cuales siempre subyace el interés general, no puede transmutar la figura sin variaciones, pues por encima de la relación estrictamente personal entre el elector y el elegido, se superponen los intereses de todos. Adicionalmente, contribuye a reforzar la argumentación anterior el hecho evidente de que no todos los que no participan en unas elecciones dejan de hacerlo por voluntad propia. Piénsese en los jóvenes que adquieren la ciudadanía con posterioridad a la jornada electoral en la que resulta elegido el mandatario cuya revocatoria posteriormente se va a decidir; o en los ciudadanos que por cualquier otra circunstancia constitutiva de fuerza mayor tampoco pudieron hacerlo; o simplemente en aquellos que por no estar en el lugar en la fecha de los comicios no tuvieron la oportunidad de depositar su voto. Todos ellos quedarían también excluidos de participar en la jornada en que se decidiera la continuidad del burgomaestre o del gobernador, sacrificio este que la Corte encuentra desproporcionado e injustificado de cara al principio expansivo de la democracia participativa a que se ha aludido (...)*

*Finalmente, si como lo enuncia el artículo 258 superior "el voto es un derecho y un deber ciudadano", no se entiende como a partir de la interpretación de una norma aislada del texto constitucional pueda restringirse tal derecho y obstaculizarse tal deber. En tal virtud, la Corte cambia la jurisprudencia antes sentada en torno a la titularidad del derecho a participar en la jornada electoral que decide la revocatoria de alcaldes y gobernadores, pues estima que este es un derecho universal, como por regla general lo es todo tipo de sufragio en Colombia, y con base en esta consideración adelantará el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que le ha sido remitido para control previo".*

Por otro lado, recibida o radicada el memorial de solicitud, la Registraduría Nacional la aprobará y expedirá la respectiva certificación, informando, dentro de los cinco días siguientes, al respectivo funcionario. Asimismo dicha corporación convocará a los electores para que emitan pronunciamiento sobre la revocatoria, dentro de un término no superior a dos meses siguientes a la emisión de la respectiva certificación.

Con respecto a la procedencia de la revocatoria de mandato, esta operará si la mitad más uno de los votos de los electores que concurren votan a favor, siempre y cuando el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario respectivo.

Finalmente, habría que señalar que en Colombia, a pesar de estar establecida la revocatoria de mandato desde el año 1991, no existe hasta la presente fecha un caso en el cual se hubiese producido o activado dicho mecanismo, mientras que en Venezuela no sólo en el año 2003 se llevó a cabo el referendo revocatorio del Presidente de la República, sino que con posterioridad, en el año 2005, se celebraron un total de 9 referendos revocatorios en contra de Alcaldes –de un total de 335 Alcaldes que conforman la estructura municipal del país– habiéndose revocado efectivamente el mandato a un total de 4 Alcaldes.

## LITERATURA CONSULTADA

Ayala, C. El referendo revocatorio de los funcionarios de elección popular en Venezuela. *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Tomo II. Pp. 2919 - 2985. Madrid: Editorial Aranzadi, S. A. Madrid, 2006.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 36.860, diciembre 30, de 1999.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional*, 116, julio 20, de 1991.

Hernández, P. *El referendo en Colombia. Una dualidad entre norma y realidad*. Bogotá: Fundación Instituto de Administración Pública –IDAP–, 2000.

Ley 131 (1994). *Diario Oficial*, 41.351, mayo 9 de 1994.

Ley 134 (1994). *Diario Oficial*, 41.373, mayo 31 de 1994.

Ley 741. (2002). *Diario Oficial*, 44.823, junio 4 de 2002.

Pellegrino, C. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999. *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en Homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. Tomo I. Pp. 441- 483. Madrid: Civitas Ediciones, S. L., 2003.

Reyes, G. *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Konrad –Adenauer– Stiftung, 2005.