

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

**Programa de Maestría en Derecho**

**Mención Derecho Constitucional**

**La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del  
Continente Americano.**

**Julio Teodoro Verdugo Silva**

**2007**

*Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.*

*Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.*

*Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.*

Julio Teodoro Verdugo Silva.

30 de octubre del 2007.

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

**Programa de Maestría en Derecho**

**Mención Derecho Constitucional**

**La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del  
Continente Americano.**

**Julio Teodoro Verdugo Silva**

**2007**

**Tutor.**

**Agustín Grijalva Jimenez.**

**Quito.**

## **La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano.**

Se estudia la revocatoria del mandato, entendida como un derecho político, así como un mecanismo de democracia directa, presente en las denominadas democracias participativas. La institución jurídico-política objeto de estudio es significada con los términos: revocar, revocatoria, revocación y *recall*. Estos términos tienen un sentido jurídico más o menos amplio, vinculado tanto al campo del Derecho Privado (Derecho Civil y Mercantil), así como con el Derecho Público, específicamente al Derecho Político y Constitucional, siendo este ámbito el que importa para entender la institución objeto de estudio. Esta investigación se basa primariamente en establecer cuales son las razones por las que este instituto no ha sido ejercitado en el Ecuador, proceso en el cual se acude a datos históricos, doctrina política y normativa jurídica nacional e internacional, lográndose establecer su génesis etimológica, doctrinaria e histórica, el tipo de mandato político en el que se fundamenta, su carácter institucional y apego irrestricto al debido proceso constitucional, su independencia frente a otros mecanismo o institutos con los que suele ser confundido, etc. Es un trabajo pionero ante la escasez de investigaciones sobre el tema, que abre la posibilidad de profundizar el estudio de diferentes aspectos políticos y normativos que giran alrededor de este tema, constituyendo un referente a considerarse al momento de implementar este mecanismo en las normativas jurídicas de cualquier país.

*A mis padres,  
a mis hermanos,  
a mi sobrino.*

**Agradecimiento.**

*Al Doctor Agustín Grijalva Jiménez, eminente catedrático, cuya severa guía incentivó a buscar la excelencia en esta labor investigativa.*

# ÍNDICE

## Introducción.

### I. La Revocatoria del Mandato.

1. Etimología. /11

2. Concepto. /12

3. Antecedentes. /12

3.1 Antecedentes sociológicos.

3.2 Antecedentes históricos.

3.2.1 El 'ostracismo' y su práctica en la democracia directa de Grecia como antecedente de la revocatoria del mandato. /14

3.2.1.1 La relación entre revocatoria del mandato y el ostracismo. /15

3.2.2 La interrelación política medieval como antecedente de la revocatoria del mandato. /18

3.2.3 La implementación formal de la revocatoria del mandato durante el siglo XIX. /18

3.2.4 La revocatoria del mandato y su adopción a lo largo del siglo XX. /21

4. Naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato. /25

4.1 La revocatoria del mandato y las diferentes categorías de democracia. /25

4.1.1 La revocatoria del mandato y la democracia directa. /26

4.1.1.1 La revocatoria del mandato y la posibilidad de su ejercicio bajo la noción amplia de democracia directa. /29

4.1.1.2 Otros mecanismos de Democracia Directa. 1. La Asamblea. 2. La Iniciativa Popular Legislativa. 3. Referéndum y Plebiscito. 4. El Veto. 5. La Apelación Popular de Sentencia. /31

4.1.2 La revocatoria del mandato y la democracia representativa. /33

4.1.3 La revocatoria del mandato y la democracia semidirecta. /35

4.1.4 La revocatoria del mandato y la democracia participativa. /37

4.2. La revocatoria y la noción jurídico-política de mandato y representación /38

4.2.1 El mandato y la representación desde el punto de vista del derecho político-constitucional. /39

- 4.2.2 Mandato y representación jurídico-política a través del tiempo. /40**
  - 4.2.2.1 La representación política y el mandato imperativo medieval como antecedente de la revocatoria del mandato. /40**
  - 4.2.2.2 La representación política moderna y el mandato irrevocable. /41**
  - 4.2.2.3 El mandato y la representación política inspirados en la doctrina rousseauiana de la soberanía popular. /44**
- 4.2.3 Mandato programático y revocatoria del mandato. /45**
  - 4.2.3.1 Sustento normativo del mandato programático. /47**
- 4.2.4 Diferenciación de los diversos mandatos político-imperativos que han emergido a través del tiempo. /48**
- 4.3 La revocatoria del mandato y la concepción *ius* privatista-civilista de mandato y representación. /50**
  - 4.3.1 Diferenciación entre el mandato imperativo civil y el mandato imperativo político. /51**
- 4.4 Tipo de mandato político en el que se sustenta la revocatoria. /53**
- 4.5 El mandato político revocatorio y el rol de los partidos. /55**

## **II. Delimitación de la revocatoria del mandato.**

- 1. La revocatoria del mandato como derecho. /56**
- 2. La revocatoria del mandato como institución y su sometimiento al debido proceso constitucional. /57**
- 3. Diferenciación de la revocatoria del mandato con otros mecanismos de democracia directa. /59**
  - 3.1 La revocatoria del mandato y la consulta popular. /59**
  - 3.2 La revocatoria del mandato y el referéndum. /60**
  - 3.3 La revocatoria del mandato y el plebiscito. /62**
- 4. Diferenciación de la revocatoria del mandato con otros mecanismos a través de los cuales se cesa en el cargo a representantes políticos de índole electiva. /63**
  - 4.1 Revocatoria de mandato y destitución. /65**
  - 4.2 Revocatoria del mandato y juicio político. /66**
  - 4.3 Revocatoria de mandato, la moción constructiva de censura y la disolución del parlamento. /67**

5. Ordenamientos jurídicos que denominan revocatoria del mandato a mecanismos que no lo son. /68

5.1 El caso panameño. /69

5.2 El caso cubano. /70

6. Factibilidad e improbabilidad de la revocatoria del mandato. /73

### **III. Elementos de la revocatoria del mandato y su análisis de derecho comparado.**

1. Autoridades sujetas a revocatoria del mandato. /76

2. Causas por las que puede revocarse el mandato de una autoridad de elección popular. /77

3. Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular. /80

4. Ocasiones por las cuales una autoridad puede ser sujeta de revocatoria del mandato en un mismo período. /82

5. La titularidad del derecho de revocatoria del mandato. /83

5.1 La titularidad del derecho de revocatoria del mandato en Colombia, normativa y jurisprudencia pasada y presente. /84

5.2 La titularidad del derecho de revocatoria del mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. /86

5.3 La manifestación de la titularidad del derecho de revocatoria del mandato. /88

6. Porcentajes. /91

6.1 Porcentaje o número de firmas necesarias para convocar a revocatoria del mandato. /92

6.2 Porcentaje o número de votos necesarios para la materialización de la revocatoria del mandato. /95

7. La votación de revocatoria. /98

8. El reemplazo del funcionario si este es revocado. /99

9. La reelección del funcionario revocado. /100

10. Solicitud, plazos, promotores y organismo encargado del proceso de revocatoria del mandato. /102

11. La pregunta a ser planteada en el proceso de revocatoria del mandato. /104

12. La campaña, la información, el papel de los medios de comunicación y los costos económicos de la Revocatoria del Mandato. /105

#### **IV. La Revocatoria del Mandato en el Ecuador.**

**1. Antecedentes. /105**

**2. La cuestión de los sujetos de revocatoria del mandato y su discusión en la Asamblea Nacional Constituyente de 1998. /108**

**3. Normativa jurídica que se refiere de la revocatoria del mandato. /111**

**3.1 Semejanzas y diferencias entre la normativa constitucional y la del estatuto y del proyecto de ley sobre revocatoria del mandato. /112**

**4. La revocatoria del mandato en la práctica. /116**

**5. La cuestión de los porcentajes y su tratamiento en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998. /119**

**6. El intento de reforma a la Constitución por parte del Congreso ante la impracticabilidad de la revocatoria del mandato. /121**

**Conclusiones. /124**

**Bibliografía.**

**Anexos.**

# CAPÍTULO I

## La Revocatoria del Mandato

### Introducción.

El estudio de la revocatoria del mandato, nace bajo la intención inicial de establecer las razones o causas por las cuales en el Ecuador no se ha utilizado este mecanismo para cesar en el cargo a diferentes autoridades de elección popular, a pesar de estar reconocida en la Constitución Política desde 1998. En el proceso de búsqueda de respuestas se evidencia en primer término, que en el Ecuador no existen estudios que den cuenta sobre los aspectos básicos de este tema, peor aún, elementos de juicio que permitan solventar la interrogante planteada. En ese contexto, fue necesario indagar la doctrina y normativa internacional, proceso en el cual se encuentran principalmente referencias normativas, siendo las doctrinarias las que escasean, pues este tema o bien es tocado de manera parcial o en su defecto de forma accesorio. Este hecho, abre la posibilidad de emprender un proceso investigativo, que con el fin de contestar la pregunta inicial, hace necesario, establecer los elementos que componen a la revocatoria del mandato. El resultado es un estudio que consta de cuatro capítulos. En el capítulo I se determina la etimología y los vocablos con que esta institución es denominada, su concepto, la rama del derecho a la que pertenece, su génesis historiográfica y su naturaleza jurídica. De igual forma se localiza a la revocatoria del mandato en su relación con las diferentes categorías de democracia, la evolución del mandato político y el tipo de mandato político en que se sustenta.

En el capítulo II, se delimita a la revocatoria del mandato y se establece su carácter de *derecho*, así como de *institución* compuesta de procedimientos que se sujetan al denominado debido proceso constitucional; así como las diferencias que tiene con otros mecanismos de democracia directa, con otros mecanismos a través de los cuales se cesa en el cargo a representantes políticos de índole electiva y con ordenamientos jurídicos que denominan como revocatoria del mandato a mecanismos que no lo son; por último, se reflexiona sobre la factibilidad e improbabilidad de la revocatoria del mandato.

En el capítulo III se establecen los elementos que componen la revocatoria del mandato, los procedimientos que determinan esta institución, se efectúan ejercicios de derecho comparado y elaboran tipologías en virtud de dichos análisis.

En el capítulo IV, se particulariza el análisis de la revocatoria del mandato al caso ecuatoriano considerando sus antecedentes históricos, su tratamiento en la Asamblea

Nacional Constituyente de 1998, así mismo se efectúa un ejercicio comparado entre la normativa nacional que se refiere a la revocatoria y la cuestión de la falta de ejercicio de este derecho en el país.

Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones. En lo referente a las conclusiones, si bien a lo largo de este trabajo se van tomando posiciones y estableciendo conclusiones sobre diferentes aspectos, en este apartado se pone énfasis en determinadas constantes que se desprenden de la comparación entre los ordenamientos jurídicos que reconocen la revocatoria. En cuanto a las recomendaciones, se presenta una suerte de modelo a considerar, en el evento de que algún ordenamiento jurídico reconozca la revocatoria o en el caso de que se proceda a la reforma de las normas ya existentes.

## 1. Etimología

Al hablar de este derecho, cuatro son los términos que se presentan inmediatamente para significarlo, estos son: revocar, revocatoria, revocación y *recall*.

El término *revocar* tiene su origen en el latín *revocare* y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Según el Diccionario de la Real Academia Española, revocar es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”.<sup>1</sup>

El término *revocación*, para Cabanellas, proviene del latín *revocatio* y tiene las siguientes acepciones: a) nuevo llamamiento; b) dejar sin efecto una decisión; c) anulación, sustitución de una orden o fallo por autoridad superior; d) acto con el cual el otorgante dispone en contra del anterior; e) retractación eficaz, y f) derogación.<sup>2</sup> Para este mismo autor, *revocatorio* significa “con virtud para revocar y para anular”.<sup>3</sup>

*Recall* es una voz inglesa, cuya traducción textual es “volver a llamar”<sup>4</sup> así como “convocatoria”<sup>5</sup>. Con este nombre se conoce a la institución jurídico-política norteamericana equivalente a la revocatoria del mandato.

---

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 2001, 22ª. ed., p. 1337.

<sup>2</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, t. III, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1976, 11ª ed., p. 598.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 601.

<sup>4</sup> Roberto Troncoso Benjamín, *Revocatoria del Mandato un derecho o un secuestro a la institucionalidad*. Internet. [http://www.panactual.com/noticias\\_detalle.asp?noti\\_code=40](http://www.panactual.com/noticias_detalle.asp?noti_code=40). Este autor manifiesta que *recall* significa “*a call you a count*, o sea te vuelvo a llamar para que me rindas cuentas, el famoso accountability”.

<sup>5</sup> Joseph F. Zimmerman, *Democracia Participativa el resurgimiento del populismo*, versión en español, México, Limusa, 1992, p. 115 En esta obra se traduce el término *recall* como “convocatoria”.

Los autores, para referirse a este derecho e institución política, lo hacen indistintamente utilizando el término revocatoria, así como revocación.<sup>6</sup>

## 2. Concepto.

Los términos revocatoria y revocación tienen un sentido jurídico más o menos amplio, vinculado tanto al campo del Derecho Privado (Derecho Civil y Mercantil), así como con el Derecho Público, específicamente al Derecho Constitucional.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, la revocatoria del mandato es una institución jurídico-política que encarna un derecho, por el cual, el cuerpo electoral puede dejar sin efecto, mediante votación, el mandato político otorgado a un funcionario de elección popular, antes de cumplir el período para el cual fue elegido. Dicha remoción opera a través de votación popular, pues, toda o parte de la comunidad electoral de una determinada circunscripción territorial, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, pueden promover la salida de sus autoridades o ratificar su mandato manifestándose en las urnas mediante voto directo.

La revocatoria del mandato permite la intervención directa y efectiva del cuerpo electoral en un asunto político de interés e importancia pública como es la permanencia o no de un funcionario de elección popular; convirtiéndose en un mecanismo de participación ciudadana, que permite al electorado ser parte de lo que se denomina “democracia gobernante”.<sup>7</sup> Posibilita, entonces, el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas mediante una interrelación mutua entre gobernantes y gobernados, efectivizando la rendición de cuentas y el ejercicio de un control político, moral y jurídico, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la demagogia, la corrupción administrativa y el uso del poder para favorecer intereses particulares; contribuye a la construcción de un sistema político donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, realizando el ideal del estado democrático de derecho.

La revocatoria del mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular puesto que la autoridad de los mandatarios para ejercer el poder público y político tiene su origen en la voluntad del pueblo. Se basa, además, en principios de democracia

---

<sup>6</sup> Hugo Ordóñez Espinosa enseña que para estos fines, se debería emplear el sustantivo revocación y no el adjetivo revocatoria. Hugo Ordóñez Espinosa, *Hacia la Democracia Participativa la Constitución de 1998*, Cuenca., Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999, p, 77.

<sup>7</sup> Raúl Gustavo Ferreyra, *Derechos Políticos y Participación Ciudadana*, 16 de Marzo 2005, Documentos Fundación Políticas Públicas, 2005, p.1 y ss. Internet. [http:// www.politicaspUBLICAS.org.ar/docs.php](http://www.politicaspUBLICAS.org.ar/docs.php).

electiva, directa, responsable y participativa; así como en la necesidad de un control político adecuado y un criterio de competencia de los funcionarios, juzgada a la luz de parámetros de responsabilidad, rendición de cuentas y administración pública libre de corrupción.

### **3. Antecedentes.**

#### **3.1 Antecedentes sociológicos.**

El *demos* o pueblo a lo largo de la historia, por lo menos desde la Grecia de Pericles hasta nuestros días, ha constituido el sector gobernado de la sociedad. En la propia democracia directa de Atenas el *demos* estaba sujeto al mando por cortos períodos (ej. los estrategas). En la Roma, tanto del Imperio como de la República, existió un conglomerado humano gobernado. Durante la Edad Media, desde el oscurantismo, pasando por el Renacimiento, hasta las monarquías absolutas, un sector gobernaba al otro. La Edad Moderna, bajo el influjo de las Revoluciones Americana y Francesa, se caracteriza por la construcción de una nueva forma de organización político-social en la cual existen ciudadanos que toman decisiones que afectan a otros. En definitiva, la historia de la organización política está marcada por la presencia de gobernantes y gobernados.

Dichos gobernantes toman decisiones que pueden beneficiar así como perjudicar a quienes fungen de gobernados. Aquellas que causan perjuicio han producido y/o producirán malestar, incomodidad e indignación entre quienes comprenden el sector gobernado. De esta manera, en toda época –cualquiera sea el sistema político organizativo de la sociedad– existe una relación directa entre los actos ilegítimos de la autoridad (llámese rey, emperador, monarca, presidente, etc.) y la actitud rebelde que caracteriza a los gobernados (llámense súbditos, esclavos, pueblo, etc.). Este hecho es una constante a través de la historia.

En ese contexto, la génesis de la revocatoria del mandato se encuentra en la insatisfacción, inconformidad, descontento y hasta ira de los gobernados ante los actos de los gobernantes. Estos sentimientos se han manifestado y se manifiestan de diferentes formas, sean estas pacíficas o violentas, a través de revoluciones, levantamientos, asonadas etc.

En Grecia, en el año 73 aC, acaeció la rebelión de esclavos encabezada por Espartaco. Durante la Edad Media, donde no existía una configuración de un sistema democrático tal como hoy se lo concibe, ante las actuaciones despóticas de quienes eran

titulares del poder, se recurría al tiranicidio, catalogado como derecho de resistencia, siendo defendido por pensadores como Tomás de Aquino, Juan de Mariana, Francisco Suárez, John Locke y Emmanuel Mounier. Santo Tomás de Aquino sostiene al respecto:

Porque si una sociedad tuviera derecho a darse un rey, no procedería con injusticia deponiéndolo o moderando su autoridad si abusara de ella de un modo tiránico; ni sería calificada de infiel destituyéndole, aun cuando se hubiera sometido perpetuamente a él, porque conduciéndose como mal príncipe en el gobierno del Estado, debiendo consagrarse a su bien y prosperidad, como cumple a su misión, se hizo acreedor a que sus súbditos rompieran el pacto que con él hicieron.<sup>8</sup>

El padre Juan de Mariana en el siglo XVI sostiene:

Supongamos que está vejada la república por las depravadas costumbres del monarca, que degenera el poder real en una manifiesta tiranía; ¿sería acaso posible arrancar al príncipe la vida ni el gobierno si no se hubiesen reservado los pueblos mayor poder que el que delegaron a sus reyes?. ¿Cómo podemos, por otra parte, suponer que los ciudadanos hubiesen querido despojarse de toda su autoridad, ni transferirla a otro sin restricción, sin tasa, sin medida?<sup>9</sup>

Todos y cada uno de los países y naciones en todas las épocas históricas, cuentan con ejemplos que demuestran que el pueblo, ante el abuso de autoridad, ha reaccionado y ha sido implacable.

### **3.2 Antecedentes históricos.**

No se puede establecer un ancestro determinado del cual la revocatoria del mandato se derive de manera históricamente permanente; pero se pueden identificar hitos compuestos de determinados principios, procedimientos y comportamientos que en determinadas épocas emergen y cuyas características coinciden y contribuyen con la construcción de la noción de revocatoria tal cual hoy se la conoce.

#### **3.2.1 El ‘ostracismo’ y su práctica en la democracia directa de Grecia como antecedente de la revocatoria del mandato.**

---

<sup>8</sup> Tomás de Aquino, *De Regimine Principum*, p. 53, citado por Pablo Dermizaky Peredo, *Constitución Democracia y Derechos Humanos*, Sucre, s.e., 1999, p. 86.

<sup>9</sup> P. Juan de Mariana, *Del Rey y de la Institución Real*, VIII, citado por Pablo Dermizaky Peredo, *Constitución Democracia y Derechos Humanos*, Sucre, s.e., 1999, p. 86-87.

John Randolph Haynes manifiesta que la revocatoria “se deriva históricamente de fuentes griegas y latinas.”<sup>10</sup> En la Grecia de Pericles existió un procedimiento denominado ostracismo, cuyas características permiten colegir que se trata de un antecedente remoto de la revocatoria del mandato.

El ostracismo consistía en “el destierro político que los atenienses imponían a los personajes muy influyentes a fin de evitar que sintieran la tentación de adueñarse del poder o perpetuarse en el mismo con mal para la libertad del pueblo”.<sup>11</sup> El término ‘ostracismo’, proviene del latín *ostracismus* y éste del griego *ostrakosmos*. De *ostrakiso* de *ostrakon* que significa concha.<sup>12</sup>

Fue la Asamblea Griega (*ecleccia*) la que se encargaba de tomar directamente las decisiones de todos los asuntos concernientes al gobierno, entre otros, el relacionado con el procedimiento de ostracismo. En enero de cada año la Asamblea procedía a practicar el proceso de ostracismo,<sup>13</sup> el cual se decidía por medio de votación, la misma que se efectuaba por dos ocasiones.

La primera, para decidir si el procedimiento era necesario. Si la respuesta era afirmativa se procedía a la segunda votación<sup>14</sup> en la cual se establecía el ciudadano a ser desterrado, escribiendo su nombre en la concha. Si la Asamblea, que comprendía generalmente por lo menos 5.000<sup>15</sup> o 6.000 ciudadanos<sup>16</sup>, votaba por mayoría simple a favor del destierro, que duraba diez años,<sup>17</sup> éste se consumaba con pena de muerte si el ciudadano sujeto de dicha sanción retornaba.<sup>18</sup>

### 3.2.1.1 La relación entre revocatoria del mandato y el ostracismo.

En Grecia la *representación política*, tal como hoy se la entiende, no existía pues todo giraba alrededor de la Asamblea; no obstante, existían cargos, como el caso de los

---

<sup>10</sup> Citado por Joshua Spivak *What Is the History of Recall Elections?* Internet. <http://hnn.us/articles/1660.html>. Traducción hecha por el autor.

<sup>11</sup> Guillermo Cabanellas, *op. cit.*, p. 141.

<sup>12</sup> “Ostracismo” en *Diccionario Enciclopédico Castell*, t. VI, España, Ediciones Castell, 1986, p. 1580. Al parecer, la medida fue instituida por Clístenes, como precaución ante la tiranía de Pisístrato.

<sup>13</sup> “Ostracism”. Internet. <http://en.wikipedia.org/wiki/Ostracism>.

<sup>14</sup> La Enciclopedia, *op. cit.* p. 11.472.

<sup>15</sup> Iván Escobar Fornos, “El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta”, p. 131, en *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A., coord., [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 1ª ed., 2002. [citado 27-11 2006]. Internet. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN970-32-0004-4>.

<sup>16</sup> Internet. <http://en.wikipedia.org/wiki/Ostracism>.

<sup>17</sup> “Ostracismo” en *La Enciclopedia*, Madrid, Salvat, t. 15, 2004, p. 11472.

<sup>18</sup> El exiliado perdía la posibilidad de participar haciendo política como causa de su ausencia, pero sus bienes no eran confiscados y el desterrado podía dirigir sus negocios desde fuera a través de un representante. Internet. <http://en.wikipedia.org/wiki/Ostracism>.

estrategas, ocupados por ciudadanos destacados que tenían la obligación de cumplir con los deberes que implicaban los mismos en pro de la democracia y lo que ésta evocaba en aquel tiempo. Sin embargo, fueron estos cargos los que a su vez podían ubicarlos en una posición óptima para hacerse del poder político total, por lo cual no es una casualidad que estrategas como Arístides y Themóstides y un general y político como Cimón<sup>19</sup> hayan sido sujetos de ostracismo y, en consecuencia, desinvertidos de sus cargos y de su posibilidad de intervención en la Asamblea.

El ostracismo fue, por tanto, una forma de *participación política*. Al respecto, Ángel Rivero, refiriéndose a la participación en la democracia antigua, manifiesta:

Pero también había otras formas de actividad orientadas a la influencia política menos directas. Eran éstas la discusión política o hasta la conspiración en el mercado en búsqueda habitualmente de una condena de *ostracismo*, esto es, el destierro de los contrincantes políticos, pero también las campañas políticas incluidas aquellas destinadas a orientar e incluso pervertir el voto en la asamblea, como atestiguan las enormes cantidades de *ostrakón* (fragmentos de cerámica que se utilizaban en las votaciones) con nombres preinscritos encontrados en el barrio de los ceramistas de Atenas o en los barrancos en la colina de la Acrópolis.<sup>20</sup>

Si bien los términos ‘revocatoria’ y ‘ostracismo’ son semánticamente disímiles, debido a que el primero significa dejar sin efecto un acto y el segundo denota exilio o destierro, es el contenido, esencia y razón de cada uno lo que permite establecer una relación histórica entre estos procedimientos, puesto que los elementos que los componen tienen características similares entre sí. La relación entre la revocatoria del mandato y el ostracismo es instrumental-finalista y procedimental.

Es *instrumental-finalista*, pues tanto la revocatoria del mandato como el ostracismo son instrumentos que permiten alcanzar un mismo fin, esto es, prescindir de la presencia de un ciudadano infractor de la democracia. El ostracismo, en tanto exilio, no fue un fin en sí mismo, por el contrario, fue el instrumento a través del cual se lograba despojar a un ciudadano de la posibilidad de su participación política en la asamblea, cuando éste trataba tomarse el poder para sí. Al evitar su presencia, el ciudadano infractor se encontraba imposibilitado de participar en la asamblea y, por lo tanto, ponerla en peligro.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Ángel Rivero, “Representación Política y Participación” en Rafael del Águila, edit., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003, p. 208.

Las características que tenía la democracia directa determinaban que los miembros de la Asamblea se convirtieran en destinatarios de una obligación que se traducía en velar por el ejercicio pleno del tipo de democracia que se practicaba en Grecia. Si no cumplía esta obligación y, por el contrario, se la ponía en peligro, se infringía un “mandato intrínseco” que emanaba de la naturaleza misma de la democracia directa. En definitiva, el ostracismo fue -simple y llanamente- una medida, un castigo, por medio del cual se lograba que un ciudadano infractor de la democracia no lo siga haciendo; como si actualmente, para evitar que un alcalde nos gobierne tuviésemos que sacarlo de la ciudad. Al respecto, Iván Escobar Fornos enseña: “El pueblo ateniense era muy exigente con el comportamiento de sus funcionarios públicos, aunque le brindaban respeto y le rendían honores a aquellos que lo merecían. Cualquier ciudadano podía revisar la actuación de los funcionarios públicos, denunciar las irregularidades y pedir la sanción correspondiente. Los funcionarios eran juzgados y los culpables condenados.”<sup>21</sup>

Es *procedimental*, debido a que los medios tanto de la revocatoria del mandato como del ostracismo son similares y concuerdan en diferentes elementos que los componen.

Era sujeto de ostracismo cualquier ciudadano que conformaba la Asamblea y, generalmente, quien desempeñaba funciones importantes –sin que haya existido la noción de representación política tal como se la entiende en la actualidad. En el caso de la revocatoria, en principio, son susceptibles de ser sujetos de este procedimiento, todos los ciudadanos que fungen como autoridades de elección popular.

Al igual que la revocatoria del mandato, el ostracismo no fue un procedimiento autoritario, ni injustificado, pues existían causas y razones para que opere. El miembro que ponía en peligro la democracia tratando de hacerse con el poder político para sí, no solo incumplía con una obligación lógica de mantener la estabilidad, sino que peor aún atentaba contra la democracia como la entendían en aquel tiempo. Tanto la revocatoria del mandato como el ostracismo son procedimientos cuyo ejercicio es racional, por lo tanto, no indiscriminado.

El ostracismo no era inesperado: se lo efectuaba una vez cada año, convirtiéndolo en un instrumento de disuasión, cuyo uso no estaba sujeto a eventualidades sino a real necesidad. Del mismo modo, obligaba a los participantes de la Asamblea a no atentar

---

<sup>21</sup> Iván Escobar Fornos, *op. cit.*, p. 131. Hay que aclarar que los funcionarios públicos de que habla Escobar, tenían una naturaleza distinta a la actual, pues en aquella época no existía una noción de la representación y del mandato político tal como se los entiende hoy.

contra la democracia ni cometer actos en su contra, pues en el futuro podían ser sujetos de ostracismo.

La decisión de ejecutar la revocatoria del mandato y el ostracismo no estaba a cargo de ningún cuerpo colegiado ni mucho menos, sino del *demos* o pueblo; en el caso del ostracismo a través de la asamblea, y en el de la revocatoria, a través del cuerpo electoral. En ambas, la decisión se expresaba mediante votación directa y secreta, acudiendo a las urnas, en el caso de la revocatoria, o escribiendo en la concha el nombre de quien debía ser desterrado, en el caso del ostracismo.

La revocatoria del mandato y el ostracismo necesitan de un porcentaje determinado para que éstos procedan, en el caso de la revocatoria del mandato dicho porcentaje depende de cada ordenamiento jurídico y, en el caso del ostracismo, la mitad más uno de los que conformen la asamblea (de cinco a seis mil).

Las consecuencias que producen la revocatoria del mandato y el ostracismo son eminentemente políticas pues, en el caso del ostracismo, ni siquiera se producía la confiscación de bienes u otro tipo de retaliaciones, al igual que en la revocatoria.

### **3.2.2 La interrelación política medieval como antecedente de la revocatoria del mandato**

Durante la Edad Media, en la etapa temporalmente inmediata anterior a la configuración de la unidad política Estado-nación,<sup>22</sup> las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados y las primeras manifestaciones de la representación política que mantenían los diferentes estamentos entre sí y frente al monarca, giraban alrededor de un mandato y representación política imperativa, por lo tanto revocable. Si bien en aquella época no existía un procedimiento con características asimilables a la revocatoria del mandato tal como hoy se la conoce pues la forma de organización política de aquella época difiere de la actual, no se puede desconocer que la dinámica de interrelación política medieval se constituye en un antecedente de la revocatoria del mandato, básicamente porque quien otorgaba un mandato estaba en la posibilidad de dejarlo sin efecto.<sup>23</sup>

### **3.2.3 La implementación formal de la revocatoria del mandato durante el siglo XIX.**

---

<sup>22</sup> La soberanía radicaba en el rey o monarca, por lo tanto, en el régimen feudal-estamental.

<sup>23</sup> Este tema se toca con mayor profundidad en la pagina 39.

A partir de la Revolución Americana (1776) y Francesa (1789), hitos que evocan el paso de la Edad Media hacia la Moderna, se impone la denominada democracia representativa, en una etapa donde se configura la unidad del Estado Nacional, en la cual las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados se desarrollan bajo una noción de mandato y representación política, por regla general, irrevocables. Ésta es una constante que se manifiesta de manera plena hasta mediados del siglo XIX, época en la cual se observa la paulatina influencia de las doctrinas rousseauneanas sobre la soberanía popular.

La democracia representativa, durante el proceso de su aplicación, evidenció una serie de vicios<sup>24</sup> que permitieron la reaparición de las tesis de la democracia directa y los planteamientos rousseauneanos acerca de la soberanía popular, que inspiraron un proceso de concienciación del pueblo, que se reconoce como detentador de la soberanía, lo que da como resultado la petición y exigencia por parte de éste, de mayor intervención y participación en los asuntos del gobierno. En tal contexto se inicia una progresiva lucha hacia la consecución de diferentes medios que garanticen una mayor participación, entre otros la revocatoria del mandato, entendida como la posibilidad de dejar sin efecto el mandato otorgado a un gobernante, posibilidad que bajo la filosofía de la democracia representativa fue imposible.

Suiza es el país pionero en el reconocimiento del derecho de revocatoria del mandato, pues en este país, este mecanismo se remonta a la fase temprana de la regeneración y al movimiento democrático de la segunda mitad del siglo XIX. La ciudad de Berna fue la primera que la adoptó en 1846.<sup>25</sup>

Estados Unidos es otro de los países donde se evidencia que las doctrinas rousseauneanas influyeron en la adopción de mecanismos de participación ciudadana. Así lo considera Zimmerman quien manifiesta que la teoría del contrato social y la voluntad general preconizada por Rousseau tuvieron fuerte influencia sobre los

---

<sup>24</sup> La inexistencia de un lazo de responsabilidad para los representados por parte de los representantes, la participación del ciudadano se limitaba única y exclusivamente a consignar su voto en la elección de autoridades, el ejercicio del voto estaba restringido para aquellas personas que reunían características patrimoniales. Con el fin de contrarrestar los vicios de la democracia representativa, se inicia la lucha hacia la consecución del voto universal, los derechos sociales, la aparición de diferentes formas de asociación y grupos de presión, la reducción de la jornada laboral, etc. En la Constitución Francesa de 1848 se consagra el voto universal. En Inglaterra, se amplía el número de participantes en la formación de la representación política mediante diversas leyes de ampliación del sufragio entre 1832 y 1918, proceso que otorga un nuevo matiz al proceso democrático. Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogotá, Temis, 1990, p 342.

<sup>25</sup> Yvo Hangartner, "Droit de revocation", *Dictionnaire Historique de la Suisse (DHS)* 11/02/2005. Internet. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10385.php>. Traducción hecha por el autor.

dirigentes de la Revolución Americana<sup>26</sup> iniciándose un proceso de emergencia y consolidación de ideales democráticos. Según Joshua Spivak, en Estados Unidos la cuestión de la revocatoria del mandato se remonta a las leyes de la General Court of the Massachusetts Bay Colony de 1631 y en la Massachusetts Charter de 1691. Sostiene además que después de declarar su independencia, once de las trece colonias escribieron su nueva constitución de las cuales pocas incluyeron el *recall* dentro de la ley como un método de control de los representantes electos.<sup>27</sup> Zimmerman manifiesta que el concepto de la revocatoria del mandato fue incorporado en la normativa jurídica de la Confederación y la Unión Perpetua en su artículo 5 que disponía que los estados fueran autorizados a reemplazar a sus respectivos delegados en el Congreso,<sup>28</sup> sin embargo, dicho concepto no fue puesto en práctica por ninguno de los estados durante la breve historia de la Confederación.<sup>29</sup> En la Convención de Philadelphia en 1787 durante el proceso de elaboración de la nueva Constitución, el asunto del *recall* fue mayormente ignorado a pesar del hecho de que la idea propuesta por Edmund Randolph en su presentación del Plan de Virginia el 29 de mayo de 1787 fue ampliamente discutida. En aquella época la implantación de la noción del *recall* fue un fuerte componente en el proceso de ataque contra el federalismo, proponiéndose su uso como un arma contra el poder de las autoridades del gobierno Federal, el que con su triunfo provocó que la idea del *recall* entre en un proceso de hibernación.<sup>30</sup> En los Estados Unidos las doctrinas rousseauneanas siguen ejerciendo influencia hacia finales del siglo XIX, lo que se evidenció en la conformación de movimientos ciudadanos, denominados *populistas*, de *reforma* y *progresistas* que luchaban por una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, exigiendo responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes ante evidentes actos de corrupción e invocando vigorosamente mecanismos de participación directa de los ciudadanos, entre ellos el *recall*. Esta exigencia se plasmó en las plataformas electorales nacionales del partido socialista y el partido populista de los Estados Unidos en los años 1892 y 1896, pues se proclamó en varios estados la adopción del *recall* conocido también como mandato obligatorio.<sup>31</sup>

Debo manifestar que hasta antes de iniciado el siglo XX lo que en Estados Unidos se conocía como *recall*, desde un punto de vista estrictamente doctrinario no reunía

---

<sup>26</sup> Joseph F. Zimmerman, *op. cit.*, p.13.

<sup>27</sup> Joshua Spivak, *op cit*, Traducción hecha por el autor.

<sup>28</sup> Joseph F. Zimmerman, *op. cit.*, p. 115.

<sup>29</sup> Joshua Spivak, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibíd.*

<sup>31</sup> Joseph F. Zimmerman, *op. cit.*, p. 115.

todas las características que hoy tiene, pues se prescindía de un elemento importante: la intervención del pueblo tomando la decisión. Joshua Spivak manifiesta que la versión de la revocatoria del mandato del siglo XVII y XVIII envolvía la remoción de una autoridad por otro cuerpo electivo, tal como una legislatura estatal removiendo a un senador de los Estados Unidos.<sup>32</sup> Si bien no es sino hasta iniciado el siglo XX cuando se consolida la capacidad del pueblo de tomar la decisión de revocatoria, no se debe perder de vista que los antecedentes históricos antes expuestos, son realidades que han desembocado en una construcción político-jurídica que ha evolucionado a través del tiempo dando como resultado la revocatoria del mandato.

Efectivamente, este mecanismo de democracia directa se consolida con las características con las que hoy la conocemos a inicios del siglo XX, cuando en Estados Unidos aparecieron diferentes circunstancias que hicieron reemerger la revocatoria del mandato como una opción política viable, cambiándose el campo de debate hacia el nivel estatal, siendo su actor principal el pueblo quien se posesiona sobre el poder de revocar el mandato.<sup>33</sup> En este sentido, la noción base que inspiró la revocatoria del mandato (control de los gobernantes, rendición de cuentas) que en un primer tramo transitó sola, se complementa con la intervención del pueblo (por los gobernados, participación ciudadana) que adquiere la facultad de decidir sobre la permanencia o salida del funcionario.

#### **3.2.4 La revocatoria del mandato y su adopción a lo largo del siglo XX.**

En Estados Unidos, el *recall* no se plasmó en ningún ordenamiento jurídico, sino hasta el año 1903 cuando el 22 de enero el cuerpo electoral de la ciudad de los Ángeles aprobó su carta constitutiva en la que se incluía este mecanismo.<sup>34</sup> De esta manera en Estados Unidos el *recall* inicia a nivel municipal. Luego de la adopción de la revocatoria del mandato en los Ángeles, se inicia un proceso paulatino de adopción de este mecanismo en diferentes ciudades y estados de Norteamérica. Rápidamente el *recall* va trascendiendo del plano municipal para incorporarse al estadual, de esta forma, Oregon es el primer estado que incorpora el *recall*, en su Constitución de 1908.

---

<sup>32</sup> Joshua Spivak, *op. cit.*

<sup>33</sup> *Ibid.* El cambio del que habla este autor se refiere del nivel nacional (senadores como sujetos de revocatoria) al nivel estatal y la titularidad de esta facultad que transita de la legislatura al pueblo. Spivak habla de que históricamente existieron intenciones de establecer la revocatoria de los senadores por parte de la legislatura y no del pueblo, mecanismo que, a mi juicio, no se trata de revocatoria del mandato en estricto sentido. En todo caso, estos hechos forman parte del proceso histórico que desembocó en el reconocimiento de este mecanismo de democracia directa.

<sup>34</sup> *Ibid.*

California lo establece en su Constitución de 1911 y, sucesivamente, adoptan igual criterio Texas, Idaho, Kansas, Nevada, Colorado, Michigan, Luisiana y la mayoría de los estados del Oeste.<sup>35</sup> Minnesota es el que más recientemente adoptó este mecanismo de democracia directa en 1996.<sup>36</sup> Veinte y nueve estados de este país reconocen en su legislación la revocatoria del mandato; un estado reconoce la revocatoria del mandato únicamente a nivel estatal: Rhode Island.<sup>37</sup> Diecisiete estados reconocen la revocatoria tanto a nivel estatal como local, estos son: Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Washington y Wisconsin. Once Estados reconocen la revocatoria únicamente a nivel local, estos son: Alabama, Arkansas, Florida, Missouri, Nebraska, New Hampshire, Ohio, South Dakota, Tennessee, West Virginia y Wyoming.

En Estados Unidos históricamente el *recall* ha sido ejercido más a nivel de gobierno local que a nivel estatal.<sup>38</sup> El ensayo del *recall* a nivel estatal ha sido singularmente no exitoso. Anterior al proceso de *recall* al gobernador de California Gray Davis,<sup>39</sup> en el 2003 el único proceso de *recall* a un gobernador en la persona de Lynn J. Frazier tuvo lugar en Dakota del Norte en 1921. En California, desde 1911 hasta 1994, se han presentado 107 iniciativas de *recall*, calificando para la votación solo cuatro. Un senador estatal fue revocado en 1913. En 1914, un senador fue revocado y otro salió adelante del proceso de revocación. En 1994 se efectuó otro proceso de revocación donde el senador implicado, David Roberti, no fue sujeto de revocatoria. En 1995, dos miembros de la asamblea fueron revocados. En Michigan, en el año de 1983, iniciativas de *recall* contra dos senadores estatales fueron exitosas por primera vez en la historia de ese Estado. En Oregon, en 1988, un legislador estatal fue revocado.<sup>40</sup>

Posteriormente, diferentes ordenamientos jurídicos alrededor del mundo empiezan un proceso de acogida a este mecanismo de democracia directa.

---

<sup>35</sup> Daniel A. Sabsay, *La participación en el Derecho Público Argentino*. Internet. [http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista\\_juridica\\_1.php](http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista_juridica_1.php).

<sup>36</sup> National Conference of State Legislatures, *Recall of State Officials*, March 21, 2006, Internet. <http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm>.

<sup>37</sup> *Ibíd.* Este Estado reconoce el *recall* solo a nivel Estatal a diferencia de los 17 Estados restantes que reconocen además el *recall* a nivel local.

<sup>38</sup> *Ibíd.* Veintiocho (28) Estados permiten el *recall* de autoridades locales.

<sup>39</sup> *Ibíd.* En California desde 1911 se han presentado 32 iniciativas de *recall* a los gobernadores, pero solo la última tuvo éxito. En 1988, en Arizona los votantes presentaron el número de firmas suficientes para efectuar el proceso de *recall* del gobernador Evan Mecham, pero este fue enjuiciado políticamente por la Casa de Representantes Estatal antes de la fecha en la que se realizaría el proceso de *recall*.

<sup>40</sup> *Ibíd.* Los esfuerzos de *recall* contra los legisladores estatales han sido más comunes pero inusuales en su concreción.

La Constitución Alemana de Weimar promulgada el 11 de agosto de 1919, es paradigmática en la inclusión de mecanismos de democracia directa, entre ellos el de revocatoria del mandato, pues establece como sujeto de este procedimiento al titular del Ejecutivo, es decir al Presidente de la República. La revocatoria del mandato fue reconocida en Liechtenstein el 24 de octubre de 1921. La Constitución soviética de 1936 disponía que “todo diputado tiene la obligación de rendir cuenta a los electores de su trabajo y del trabajo del soviet de diputados y puede ser revocado en cualquier momento, por decisión de la mayoría de sus electores.” Aquí se observa la influencia del pensamiento de Lenin quien en el decreto de 4-XII-1917 reflexiona acerca de la necesidad del mandato imperativo manifestando que “toda institución electiva o asamblea representativa solo puede ser considerada realmente democrática y representante electiva de la voluntad popular si se reconoce y se aplica el derecho de los electores de revocar a sus elegidos.”<sup>41</sup>

Es en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se inicia por parte de diversos países alrededor del mundo, un proceso de adopción de instrumentos denominados de ‘democracia directa’, especialmente la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato con la finalidad de disminuir la distancia que la democracia clásica representativa había establecido entre el elegido y el ciudadano elector. En dicho período, el debate acerca de la combinación de mecanismos de democracia directa con la democracia representativa es una constante y son más numerosos los países que introducen en sus ordenamientos jurídicos los mecanismos mencionados.

En Argentina, México y Canadá el reconocimiento de la revocatoria del mandato constituye un avance respecto del ordenamiento federal, debido a que en estos países la revocatoria del mandato no tiene vigencia a nivel nacional.

En Canadá el estado de British Columbia es el único que reconoce este mecanismo de democracia directa con el nombre de *recall*. Dicho estado reconoció este mecanismo de democracia directa el 24 de febrero de 1995, por iniciativa del entonces Procurador General Colin Gabelmann.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Antonio Torres del Moral, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, Universidad Complutense Facultad de Derecho, 1991, p. 352. La reflexión de Lenin se refería a la revocabilidad en cualquier momento de todos los representantes, sin excepción, idea que se incorporó al constitucionalismo de la URSS y posteriormente al de los países sometidos a su influencia.

<sup>42</sup> Bob Orrick, *Recall Legislation*. Internet. <http://www.senioryears.com/recall.html>.

En Argentina esta institución de democracia directa tiene una proyección del nivel provincial (unidades federales) hacia abajo. Reconocen el derecho de revocatoria del mandato las siguientes Provincias: Misiones (1958), San Juan (1986), San Luis (marzo 1987), Córdoba (abril 1987), Río Negro (junio 1988), Tierra del Fuego (mayo 1991), Corrientes (febrero 1993), Chaco (octubre 1994), Chubut (octubre 1994), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (octubre 1996), La Rioja (1998), Santiago del Estero (noviembre 2005), Neuquén (febrero, 2006) y Catamarca.<sup>43</sup>

En México, la Constitución Estatal de Chihuahua es la única que reconoce la revocatoria del mandato.

En el Perú, la Constitución de 1993 es la que acoge la revocatoria del mandato, considerado como un derecho fundamental, así como un derecho político de participación.<sup>44</sup> Luís Alberto Huerta Guerrero explica que la revocatoria del mandato parlamentario fue originalmente tema objeto de debate y discusión en las reformas a la Constitución de 1979, aunque se optó por no permitirla.<sup>45</sup>

En Colombia, la Constitución de 1991 establece la posibilidad del ejercicio de la revocatoria del mandato, considerada como un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. Según Javier Henao Hidrón, este mecanismo tiene sus antecedentes en 1986, cuando se discute en el Congreso Nacional la propuesta e iniciativa de reforma constitucional denominada “mandato imperativo” que comprendía la posibilidad de conferir un verdadero mandato al funcionario electo y de revocar, en determinadas circunstancias, aquel mandato. Sin embargo, dicha propuesta no recibió el respaldo de la mayoría parlamentaria.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> En el caso argentino la revocatoria se reconoce a nivel provincial y municipal. Constituciones provinciales establecen regulaciones expresas acerca de este mecanismo, otras se remiten a la ley para efectos de regulación. En el ámbito municipal se reconoce la revocatoria a través de las denominadas Cartas Orgánicas Municipales (COM). Es común que municipalidades pertenecientes a estas provincias reconozcan este mecanismo de democracia directa en las denominadas Cartas Orgánicas, entre otras, Rawson (Chubut), Córdoba (Córdoba), Neuquén (Neuquén), Resistencia (Chaco), Río Grande, Ushuaia (Tierra del Fuego), El Dorado, Leandro N. Alem, El Soberbio (Misiones), Esquina (Corrientes), General Roca, San Carlos de Bariloche (Prov. de Río Negro), Santiago del Estero (Santiago del Estero), Tinogasta (Catamarca). Esto indica que la normativa al respecto no es uniforme, por lo que, cuando se efectúe el análisis comparativo en páginas posteriores, se acudirá indistintamente a la normativa de las constituciones provinciales, la ley o las cartas orgánicas.

<sup>44</sup> Así lo establece el Art. 2 num. 17 y el Art. 31 de la Constitución Peruana de 1993.

<sup>45</sup> Luís Alberto Huerta Guerrero, “El derecho fundamental a la participación política”, en Comisión Andina de Juristas, comp. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. CAJ Konrad Adenauer Stiftung. Lima, 1996, p. 86.

<sup>46</sup> Javier Henao Hidrón, *Derecho Procesal Constitucional*, Bogotá, Editorial Temis, 2003, p. 138.

En Venezuela, la Constitución de 1999 reconoce la revocatoria del mandato para todos los funcionarios de elección popular.<sup>47</sup> Desde 1989 la revocatoria del mandato se contemplaba a nivel municipal (para alcaldes). En 1992 la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución, presidida por Rafael Caldera, planteó -a través de una propuesta de reforma constitucional que no prosperó- la extensión de la revocatoria del mandato a todos los funcionarios de elección popular. En dicha propuesta no se empleaba el término ‘revocatoria’ sino el eufemismo “evaluación del mandato”.<sup>48</sup>

En Ecuador la revocatoria del mandato es reconocida por la Constitución de 1998, teniendo como antecedente básico la cesación informal de Presidentes de la República.

#### **4. Naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato.**

##### **4.1 La revocatoria del mandato y las diferentes categorías de democracia.**

Para una mayor comprensión de la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato es necesario establecer cuál es el lugar que le corresponde a este derecho dentro del paradigma de la democracia y sus diferentes manifestaciones actuales.

Respecto a la noción de democracia, Rafael de Águila manifiesta:

El término Democracia, es hoy una de las pocas buenas palabras que existen en el vocabulario político. Pero por mucho que su uso actual sea positivo, esto no debería hacernos perder de vista dos hechos. Primero, que ese uso positivo es realmente muy reciente. En efecto resulta complicado encontrar simpatías con la democracia hasta bien entrado el siglo XIX [...] en toda la historia de la teoría política es difícil encontrar argumentos favorables a la democracia hasta que las luchas por el sufragio universal aparecen durante el siglo XIX y se desarrollan en el XX [...] El segundo hecho que hay que reseñar es que esta democracia que hoy es casi indiscutida, resulta difícil de definir por la multitud de significados políticos que se asocian a ella.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> La normativa constitucional venezolana, además de reconocer el mecanismo de la revocatoria del mandato, se refiere a ésta con cierto detalle procedimental, a pesar de lo cual, se evidenciaron ciertos vacíos que, a falta de ley, fueron llenados por vía de un recurso de interpretación del Art. 72 de la constitución venezolana, interpuesto el 21 de febrero de 2002, por los ciudadanos Sergio Omar Calderón y William Dávila, ambos miembros de la Coordinadora Democrática, opositora al gobierno de Chávez. Ante esta petición la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, dictó la sentencia N° 1139, de fecha 5 de junio de 2002, la cual estableció las condiciones que deben cumplirse para el efectivo ejercicio de la iniciativa de convocar a revocatoria del mandato.

<sup>48</sup> Ángel E. Álvarez, *De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos*. Politeia. Enero 2003, vol. 26 No. 30 [citado 27-11 2006], pp. 43-53. Internet. [http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S030397572003000100006&lng=es&nrm=iso](http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S030397572003000100006&lng=es&nrm=iso). Álvarez manifiesta que esta iniciativa de reforma constitucional fue vista por algunos con temor y por otros como una oportunidad para sacar del poder, por una vía distinta al golpe militar, al presidente Carlos Andrés Pérez y en alguna medida esto contribuyó a frustrar esa iniciativa de reforma política.

<sup>49</sup> Rafael del Águila, “La Democracia”, en Rafael del Águila, edit., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 139-140. Ver anexo 1 (Sobre la clasificación de Maurice Duverger)

La polisemia del término democracia nos obliga a recurrir a una clasificación de la misma. David Held señala que básicamente hay dos tipos o modelos de democracia: democracia representativa y democracia directa.<sup>50</sup> Además de estos modelos, en la actualidad, los doctrinarios hablan de la democracia *semidirecta*, así como de democracia *participativa* especialmente cuando analizan diferentes mecanismos democráticos a través de los cuales el cuerpo electoral se manifiesta acerca de tal o cual asunto; siendo la denominación *participativa* a la que se acogen diversas constituciones del mundo al momento de calificar a su democracia.

Estas cuatro categorías de democracia (directa, representativa, semidirecta y participativa) deben ser tomadas en consideración, a fin de comprender la esencia de la revocatoria del mandato.

#### **4.1.1 La revocatoria del mandato y la democracia directa.**

Muchos autores al referirse a la revocatoria del mandato lo hacen considerándola como un mecanismo de democracia directa.<sup>51</sup> En sentido lato, en la democracia directa llamada también antigua, no existen representantes, mandatarios o gobernantes, sino que es el pueblo el que toma por sí mismo las decisiones que le competen, autogobernándose.<sup>52</sup> La Asamblea Griega fue el paradigma de este tipo de democracia.<sup>53</sup>

Si la revocatoria del mandato comporta la existencia de representantes a quienes precisamente se les retira el mandato, entonces ¿quedaría este mecanismo fuera del

---

<sup>50</sup> David Held, citado por Ángel Rivero, “Representación Política y Participación” en *op cit*, p. 216.

<sup>51</sup> Entre otros: Giovanni Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, México, Patria, 1997; Carlos Santiago Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997 p, 205; Ernesto Saa Velasco, *Teoría Constitucional General*, Medellín., Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996., p, 231; Enrique Bernaldes Ballesteros y Alberto Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*, Lima, PE Editora Rao SRL, 1999, 5ª ed., p. 271; Luis Carlos SÁCHICA, *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*, Bogotá, Temis, 1992, p. 269; Manuel García Pelayo Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 183-4; Daniel Zovatto, “La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000”, p. 893, en *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A., coord. [en línea], Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 2002 [citado 27-11-2006]. Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN 970-32-0004-4>.

<sup>52</sup> Es una redundancia otorgar el calificativo de *directa* a la democracia, pues el término democracia etimológicamente denota de por sí el gobierno del pueblo. Sin embargo, esta redundancia es necesaria para diferenciarla de otras categorías de democracia que se han configurado a través del tiempo.

<sup>53</sup> La asamblea *–ecclesia–*, conformada por el pueblo *–demos–* se reunía en el *ágora*, donde se tomaban las decisiones relacionadas con los asuntos públicos de la *polis* mediante voto mayoritario. Ver anexo 1 (Sobre la Asamblea Griega).

alcance de la noción de democracia directa la cual comprende la inexistencia de representantes? A primera vista la respuesta sería afirmativa, sin embargo no lo es.

La calificación de la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa no depende de la mera inexistencia de representantes, sino de que dicha inexistencia se produzca al momento de tomar una decisión, es decir, que la decisión de cesar en el cargo a una autoridad de elección popular no sea tomada por representantes del pueblo, sino por éste directamente. De esta manera, la revocatoria del mandato no es democracia directa sino, entre otras, una forma y manifestación de ésta.

Para establecer si la revocatoria del mandato es o no un mecanismo de democracia directa, se debe observar la forma como se toman las decisiones: si se las toma directamente o por medio de representantes. Si la decisión de cesar en el cargo a una autoridad de elección popular la hace el pueblo directamente, *sin la intervención de representantes*, se puede catalogar a la revocatoria como un mecanismo de democracia directa, caso contrario, estamos frente a un mecanismo distinto a la revocatoria del mandato (a pesar de que se cese a un funcionario) y lejano a la noción de democracia directa. Giovanni Sartori y Carlos Santiago Nino nos dan mayores elementos de juicio al respecto.

Sartori habla de dos definiciones de la democracia directa: a) una definición *mínima*, según la cual, la democracia es directa por una característica básica: cuando se la ejerce “sin representantes y sin representación”; y b) una definición *amplia* que, además de la no intervención de representantes, se caracteriza por una dinámica de “inmediatez de interacciones”, una relación directa, *cara a cara* entre los participantes. Por la primera resulta el *gobierno directo*, por las dos definiciones juntas resulta el *autogobierno*.<sup>54</sup> Por su parte, Carlos Santiago Nino hace una diferenciación entre: a) *formas de democracia directa* y b) *la práctica de la discusión moral ideal*.

Este autor manifiesta:

---

<sup>54</sup> Giovanni Sartori, *op cit*, pp. 78 y s. Según este autor estas dos características se conjugaban, por ejemplo en la democracia de los antiguos. Y, desde que se conjuntaron, democracia directa y autogobierno son nociones intercambiables. Pero la conjunción que hace a la democracia directa sinónimo de autogobierno no es necesaria: las dos subespecies también se pueden desunir. Sartori manifiesta que el gobierno directo y autogobierno deben distinguirse, pues, a pesar de que durante un primer trecho del camino los dos viajan juntos, a lo largo del mismo se separan; ¿hasta cuándo estarán juntos?, lo estarán mientras el gobierno directo y el autogobierno no superen el tamaño de los grupos relativamente pequeños. Se puede observar cómo la posibilidad de interacción cara a cara entre los participantes es el elemento diferenciador entre la definición mínima y la definición amplia de democracia directa.

Debemos detenernos a considerar las diferencias que existen entre formas de democracia directa y la práctica de la discusión moral ideal. A pesar de que las primeras implican la expresión directa de las opiniones de los votantes respecto de cuestiones políticas o de la gestión de los funcionarios públicos ellas no reflejan una discusión genuina. Los participantes solo pueden contestar por ‘sí’ o por ‘no’. La concepción epistémica de la democracia se apoya principalmente sobre el proceso de deliberación colectiva y asigna valor a las decisiones mayoritarias solo por ser un mecanismo esencial para lograr que la deliberación tienda hacia la imparcialidad [...] En una discusión los propios participantes son los que formulan las preguntas, expresan sus intereses y tratan de justificarlos frente a los otros. Una discusión no es una mera suma de reflexiones individuales que operan en forma aislada sino que es un proceso colectivo en el cual la posición de cada participante se vuelve cada vez más focalizada como consecuencia de reaccionar a los argumentos de los otros. La reflexión de cada uno se ve así enriquecida por las de los demás.<sup>55</sup>

Sartori y Nino coinciden en establecer dos subtipos de democracia directa, definiéndolas de manera similar, aunque denominándolas de manera distinta.<sup>56</sup> Si se toma en consideración las tesis y planteamientos expuestos por los autores antes citados, se puede establecer que la revocatoria del mandato se subsume dentro de la “noción mínima” de democracia directa (Sartori) o de “los instrumentos de democracia directa” (Nino).

En efecto, por medio de la revocatoria del mandato existe la posibilidad –por parte del *demos* o pueblo– de expresar directamente su opinión respecto a la gestión de funcionarios públicos, sin la intervención de representantes, por lo tanto, sin representación, aunque sin la interrelación cara a cara o la práctica de la discusión moral ideal al momento de tomar la decisión, pues, desde el punto de vista epistémico de la democracia, la opinión acerca de la permanencia o no de un funcionario de elección popular en su cargo se limita a la manifestación de un “sí” o un “no”, sin una verdadera discusión donde se proponga, se opine, se dialogue, se discuta, se negocien, se acepten o rechacen posturas. Esto, debido a que las opiniones giran en torno a un asunto generalmente elaborado y presentado de antemano por otros, sin que exista la posibilidad de formular preguntas ni objeciones a quienes los plantean. Esto es así, puesto que la decisión de someter a revocatoria del mandato a un funcionario de elección popular, en un principio, no nace de la totalidad de los participantes, sino

---

<sup>55</sup> Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, pp. 209-210.

<sup>56</sup> Ésta encontró su materialización en la antigua Asamblea Ateniense y actualmente se practica en las asambleas. Lo que Nino denomina como “la práctica de la discusión moral ideal” es llamado por Sartori como “noción amplia de democracia directa”. Lo que Sartori concibe como “noción mínima de democracia directa”, Nino lo denomina como “instrumentos de democracia directa”.

generalmente de un grupo reducido. En todo caso, no cabe duda que la revocatoria del mandato puede ser catalogada como un mecanismo de democracia directa por el simple hecho de que el pueblo se manifiesta y decide *directamente* al respecto, sin intervención de representantes y sin representación de ningún tipo.

#### **4.1.1.1 La revocatoria del mandato y la posibilidad de su ejercicio bajo la noción amplia de democracia directa.**

La revocatoria del mandato, tal como está concebida actualmente, se subsume en la noción mínima de democracia directa, siendo al parecer imposible que pueda practicarse bajo las características de la noción amplia de ésta, pues, el número de ciudadanos impide que la decisión de cesar o no en el cargo a una autoridad de elección popular pueda efectuarse mediante una interacción cara a cara y a través del intercambio inmediato de ideas, opiniones, posturas, criterios, etc. Sin embargo, Nino manifiesta ciertas opiniones que permitirían sostener la posibilidad de que la revocatoria del mandato se efectúe bajo las características de la democracia directa de noción amplia; esto se colige cuando manifiesta lo siguiente:

Creo que debemos asumir el riesgo, al menos en nuestra imaginación y tratar de acercarnos a la democracia directa. Parece bastante claro para mí que la forma más pura de democracia debería emerger del proceso de descentralización política que generaría unidades políticas suficientemente pequeñas como para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva. Esta propuesta no es de imposible realización, dado que hay muchos ejemplos actuales de democracias directas en ciudades y pequeños cantones, sobre todo en los Estados Unidos y Suiza. Más imposible resulta ser la idea que los asuntos políticos más importantes que encara una sociedad puedan decidirse a través de asambleas populares. Mi propuesta requeriría que temas tales como el aborto, los códigos penales, los impuestos, los servicios sociales, la educación y la protección policial puedan transferirse a nivel de estas unidades políticas más pequeñas, donde todos los afectados podrían realmente encontrarse y discutir estos asuntos. Ello daría lugar también a que existiera una mayor posibilidad de que la gente eligiese la comunidad política a la cual quiere pertenecer [...] Por supuesto este nivel de descentralización no es suficiente para el funcionamiento de la democracia directa dado que no llega a permitir discusiones cara a cara. Debemos aún decidir cómo es posible implementarlas tanto en unidades muy pequeñas como también en la de grandes magnitudes.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> C.S. Nino, *op.cit.*, p. 212.

Como se puede observar, este autor se refiere a la descentralización política como medio por el cual la democracia directa de noción amplia puede ser materializada. Dicho criterio puede servir de sostén para que la revocatoria del mandato se efectúe no solamente mediante la no intervención de representantes en la toma de decisiones, sino que éstas se elaboren mediante un proceso de interacción cara a cara entre los participantes. Efectivamente, dentro de circunscripciones territoriales o unidades políticas pequeñas, tanto la elección como la revocación de las autoridades o gobernantes, podría hacerse de manera directa, mediante un proceso de diálogo, intercambio de opiniones, argumentos y contrargumentos, proposiciones, discusión, negociación, respuestas, aceptación y rechazo de posturas, en definitiva, practicando la discusión moral ideal.

Debo señalar que esta posibilidad daría como consecuencia que las autoridades revocadas bajo este sistema sean únicamente las locales, pues es evidente que las autoridades nacionales –donde el número de participantes es enorme– no podrían ser revocadas bajo la noción amplia de democracia directa, sino bajo la noción mínima de ésta. En todo caso, como se verá más adelante, bajo la concepción actual son sujetos de revocatoria todos y cada uno de los funcionarios públicos elegidos mediante procesos electorales.

#### **4.1.1.2 Otros mecanismos de democracia directa.**

Además de la revocatoria del mandato, existen otros mecanismos de democracia directa a través de los cuales los ciudadanos pueden intervenir directamente, sin intermediarios, en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.<sup>58</sup> Entre los más conocidos están:

##### **La Asamblea**

Esta modalidad constituye el paradigma de la democracia directa, debido a que además de la toma directa de decisiones concernientes al gobierno, se produce una “inmediatez de interacciones”, cara a cara.

La Asamblea se practicó en Grecia, en la Atenas de Pericles, bajo el nombre de *Ecclesia*. Durante la Edad Media se efectuó de manera aislada en España –donde hoy son los municipios de León y Castilla– con el nombre de Consejos Abiertos y subsisten

---

<sup>58</sup> El Art. 70 de la Constitución Venezolana y Art. 103 de la Constitución Colombiana catalogan a la revocatoria del mandato como un medio o mecanismo de participación.

hasta nuestros días en pequeñas aldeas montañosas de León y Asturias.<sup>59</sup> Actualmente este mecanismo está previsto en las legislaciones de Guatemala, Costa Rica y en ciertos Estados de Venezuela y México.<sup>60</sup> Cabe señalar que Colombia, en la Constitución de 1991, retoma este mecanismo y le otorga jerarquía constitucional.<sup>61</sup> Se la practica además, en determinadas localidades de Inglaterra en la denominada *Parish meeting* (reunión parroquial) y en algunas circunscripciones territoriales de Estados Unidos y Suiza. Sobre la Asamblea en Suiza, Albendea Pabón indica:

Se la practica en algunos cantones suizos, donde anualmente se reúnen las comunidades de la tierra (*lander-gemeinden*) integradas por toda la población con exclusión de los menores de veinte años o de dieciocho en algunos cantones. Es una asamblea legislativa y de gobierno en la que se aprueba el presupuesto, se revisa la ejecución del ejercicio anterior, se provee los cargos vacantes, se votan las leyes pertinentes y se recibe el juramento a los nuevos magistrados. La reunión suele hacerse en una pradera o en una plaza pública. Los concurrentes no pasan de doce mil en el más importante de los condados.<sup>62</sup>

El uso de este mecanismo responde a un proceso de raigambre histórica y de costumbres de determinados pueblos y se posibilita por el carácter relativamente pequeño de las circunscripciones territoriales donde el número de participantes no es tan grande.

### **La Iniciativa Popular Legislativa**

Es la posibilidad que tienen los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral de presentar al legislativo proyectos de naturaleza constitucional o legal, ya sea reformando, derogando o creando nuevas normas. Félix R. Loñ y Augusto M. Morello conceptualizan a la iniciativa popular como

El ejercicio de una función pública no estatal de naturaleza prelegislativa que configura una forma de peticionar a las autoridades consistente en presentar ante ellas un proyecto de ley para

---

<sup>59</sup> Antonio María Hernández, *Derecho Municipal Parte General*, p. 398, Capítulo Octavo [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, No. 159, 2003 [citado 25-09 2006]. Internet. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1099> ISBN 970-32-1101-1

<sup>60</sup> *Ibíd.*

<sup>61</sup> Respecto del Cabildo Abierto, véase Jacobo Pérez Escobar, *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá, Temis, 1997, 5ª ed., pp. 118 y ss. Estas asambleas denominadas ‘cabildos’ por influencia de los conquistadores españoles, tuvieron cabida en América especialmente en el proceso de conquista y al finalizar la Colonia, por lo que no son ajenas a los países latinoamericanos.

<sup>62</sup> José Albendea Pabón, *Teoría Constitucional y Ordenamientos Comparados*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1997, p. 69.

lograr la sanción, modificación o derogación de una norma jurídica, pudiendo comprender la reforma de la Constitución, con el objeto de lograr su tratamiento por la Legislatura la que podrá expedirse, rechazando, aprobando o modificando la iniciativa o elaborando un contraproyecto.<sup>63</sup>

La iniciativa puede ser simple o formulada. Cuando es simple el cuerpo electoral o una fracción de éste, se limita a exigir que se legisle sobre tal o cual materia; cuando es formulada, se presenta un proyecto articulado listo para ser tratado por la legislatura.

No todas las materias son susceptibles de la iniciativa: son las propias constituciones o generalmente las leyes, las que regulan y establecen sobre qué materias se pueden presentar iniciativas. Así por ejemplo, en el Ecuador no se pueden presentar iniciativas sobre materia penal o sobre materias que están reservadas al Presidente de la República.

### **Referéndum y Plebiscito**

Ambos conforman lo que en Ecuador se denomina ‘consultas populares’. No existe acuerdo general acerca de cuáles son las diferencias entre uno y otro. Se suele manifestar que el plebiscito es usado para consultar al pueblo sobre cuestiones de trascendencia nacional, asuntos gubernamentales y decisiones eminentemente políticas que bien podrían adquirir forma jurídica. El referéndum se utiliza para la aprobación o rechazo de textos constitucionales o legales. Manuel García Pelayo establece las siguientes clases de referéndum: a) por su fundamento jurídico: referéndum obligatorio y facultativo, y b) por su eficacia jurídica: referéndum de ratificación o sanción y consultivo.<sup>64</sup> Estos mecanismos son impulsados por el gobierno y decididos por el cuerpo electoral.

### **El Veto**

Consiste en la posibilidad que tiene el cuerpo electoral o una fracción de éste, para que, dentro de un plazo determinado y mediante votación popular, se decida sobre la permanencia o no de una ley vigente. “Se diferencia del referéndum facultativo en que allí se trata de un proyecto de ley, mientras que aquí se refiere a una ley ya establecida”.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Félix R. Loñ y Augusto M. Morello, *Lecturas de la Constitución*, Buenos Aires, Librería Editora Platense-Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2003, p. 720.

<sup>64</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 183.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 184.

### **La Apelación Popular de Sentencia**

Por medio de este instrumento el cuerpo electoral, mediante votación, puede pronunciarse sobre la aceptación o el rechazo de una ley declarada como inconstitucional por medio de una sentencia. Al respecto, Iván Escobar Fornos manifiesta: “Este sistema se acepta en Colorado (Estados Unidos) su Constitución dispone que el 5% de los inscritos en los comicios, tiene la facultad de pedir que se someta a referendo la ley que el Tribunal Supremo del Estado haya declarado inconstitucional [...] Fue patrocinado por Teodoro Roosevelt en la campaña presidencial de 1912, pero no tuvo éxito”.<sup>66</sup>

#### **4.1.2 La revocatoria del mandato y la democracia representativa.**

La noción pura de la democracia representativa denominada también “indirecta”<sup>67</sup> y “limitada”<sup>68</sup> no da cabida a la posibilidad de revocar el mandato a una autoridad de elección popular, pues este tipo de democracia se basa en la irrevocabilidad del mandato otorgado a los mandatarios y representantes electos por el cuerpo electoral, representantes que toman las decisiones acerca de la marcha de los asuntos políticos, públicos y de gobierno. La ficción básica a la que se acoge este tipo de democracia es que los representantes, una vez elegidos, representan a la nación toda y no a sus electores en particular, ante quienes tienen que actuar sin ningún tipo de consideraciones, razón por la cual su mandato no está sujeto a dictados de éstos, peor aún a revocación.

A partir de la implantación de este tipo de democracia emerge la construcción filosófica jurídica de la *representación política*, la cual se materializa mediante sistemas de elecciones para “reclutar” personal que desempeñe el papel de representantes. La representación política y las elecciones son rasgos fundamentales que caracterizan a la democracia representativa desde su inicio hasta la actualidad, rasgos que permiten comprender la naturaleza a la cual responde la revocatoria del mandato, pues la revocatoria del mandato necesita del concurso de estos elementos, sobre y a través de los cuales puede actuar.

---

<sup>66</sup> Iván Escobar Fornos, *op. cit.*, p. 146.

<sup>67</sup> Hugo Ordóñez Espinosa, *op. cit.*, p. 33.

<sup>68</sup> Félix R. Loñ y Augusto M. Morello, *op. cit.*, p. 714.

La democracia representativa pura, por lo tanto la noción de representación política irrevocable, evidenció vicios y distorsiones que fueron debilitando este paradigma y quitando sustento a la irrevocabilidad del mandato.

Este encuentro pone en evidencia una paradoja, debido a que la revocatoria es un mecanismo por el cual existe la posibilidad de tomar decisiones de manera directa sin representantes y sin representación de ningún tipo; sin embargo, dicha decisión recae sobre la manifestación material de la representación política: un representante de elección popular.

Si bien la representación política constituye el sustento material sobre el que actúa la revocatoria del mandato, eso no significa que la ausencia de dicho sustento material le quite sustento doctrinario y filosófico, debido a que la revocatoria del mandato, a pesar de actuar sobre manifestaciones de la democracia representativa, conserva su origen e inspiración teórica en los postulados de la democracia directa, razón por la cual, cada una de éstas mantiene su individualidad formal y sustancial.

En definitiva, la revocatoria del mandato es un mecanismo que, inspirado en los postulados de democracia directa, actúa sobre instituciones de la democracia representativa, sin que exista confusión entre éstos.

#### **4.1.3 La revocatoria del mandato y la democracia semidirecta.**

Diversos autores y ordenamientos jurídicos al referirse a la revocatoria del mandato la califican como un mecanismo de democracia semidirecta.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Autores: Isidre Molas, *Derecho Constitucional*, Madrid Tecnos, 1998, pp. 82 y ss.; Jorge Reinaldo A. Vanossi, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 442; Humberto Njaim, “Las Implicaciones de la Democracia Participativa: Un tema Constitucional de nuestro tiempo”, en Fundación Manuel García Pelayo, comp., *Constitución y Constitucionalismo hoy*, Caracas, s.e., 2000, p. 733; Jaime Cárdenas Gracia, “El Modelo Participativo Deliberativo, Cuestiones Constitucionales”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 11, s.l., s.f. Internet. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard2.htm>; Ernesto Emmerich, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, p. 83, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, No. 4, vol. 2, Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa Distrito Federal, México, 2004, pp. 67-90. Internet. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72620404>; José Manuel Belisle, “Acerca de la Revocatoria Popular”, en *Actualidad Jurídica*, No. 10, Córdoba, Argentina, 19 de agosto de 2002, pp. 590-593, [en línea]. 2002 [citado 28-11 2006] Internet. [http://www.mininterior.gov.ar/reformapolitica/revocatoria\\_municipal.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/reformapolitica/revocatoria_municipal.pdf); Juan Luis Rivera Sánchez, “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”, en *Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones*, No. 2, Costa Rica, s.ed., 2006, p. 4. Internet. [www.tse.go.cr/revista/art/rivera.doc](http://www.tse.go.cr/revista/art/rivera.doc); Iván Escobar Fornos, *op. cit.*, p. 140, califica a este tipo de mecanismos como de democracia “semirrepresentativa”. Ordenamientos jurídicos Argentina: Provincia de Neuquén (Art. 283 de la Constitución), Municipalidades de Santiago del Estero (Art. 48 num. 3 COM) Tinogasta (título tercero COM) Río Grande (el título tercero de la COM) catalogan a la revocatoria del mandato como institución de democracia semidirecta.

Si nos remitimos a la semántica de estos términos, se puede colegir que la democracia semidirecta significa casi directa, por lo tanto, que reúne ciertos elementos de ésta pero no todos, ocupando un lugar intermedio entre la democracia directa y la representativa. Si se considera la democracia directa como aquella donde se toman decisiones de manera directa sin representantes, la democracia semidirecta sería aquella donde se toman decisiones de manera más o menos directa, con o sin intervención de representantes. Es evidente que la revocatoria del mandato no es un mecanismo de democracia semidirecta porque, simple y sencillamente, los postulados en que se inspira este mecanismo de participación popular permiten la intervención por parte del pueblo, de manera directa (no a medias) y sin representantes. Por ejemplo, una decisión se tomaría de manera semidirecta cuando el pueblo se manifieste afirmativamente sobre la cesación de un funcionario de elección popular, pero el cumplimiento de dicha cesación dependerá de la voluntad de un tercero o cuando el pueblo se manifieste sobre la salida de un funcionario, delegando la manifestación formal de su decisión a un representante.

Félix R. Loñ y Augusto M. Morillo, al referirse a la democracia semidirecta, manifiestan que los mecanismos que componen este tipo de democracia “se caracterizan porque el pueblo no decide directamente, aunque tiene una intervención primordial en las determinaciones que se vayan a tomar [...] la Consulta y la Revocatoria son las que más se aproximan a la Democracia Directa”.<sup>70</sup> La democracia semidirecta, antes que inspiradora de la revocatoria del mandato, podría considerarse como un tipo de democracia. Autores como Hernán Salgado Pesantes consideran que la democracia semidirecta es producto de la inclusión de mecanismos de democracia directa en la democracia representativa. Él sostiene que luego de la Segunda Guerra Mundial los países desarrollados buscaron poner en práctica el sistema de democracia semidirecta mediante la introducción del mecanismo de democracia directa (consulta) en el sistema de gobierno representativo, a fin de acortar la brecha entre gobernantes y gobernados.<sup>71</sup>

Si la democracia semidirecta es concebida como un producto resultante del encuentro de prácticas tanto de la democracia representativa como de la democracia directa, la revocatoria del mandato es uno de aquellos mecanismos de democracia directa que actúa sobre la democracia representativa.

---

<sup>70</sup> Félix R. Loñ y Augusto M. Morello, *op.cit.*, p. 718.

<sup>71</sup> Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1996, pp. 36 y s. En similar sentido se expresan Jacobo Pérez Escobar (*op. cit.*, p. 101) y José Albendea Pabón (*op. cit.*, p. 72).

La utilización del adjetivo *semidirecta* para referirse ya sea a una categoría específica de democracia o para calificar a determinados mecanismos de participación ciudadana, al parecer, es cuestión más doctrinaria que normativa ya que ninguno de los ordenamientos jurídicos constitucionales de los países que acogen la revocatoria del mandato utilizan el adjetivo al momento de determinar cuál es el tipo de democracia que los rige, siendo preferido más bien el término ‘participativa’.

Con lo expuesto, se puede manifestar que el adjetivo ‘semidirecta’ para denominar a la revocatoria del mandato no es preciso. Es más conveniente denominarlo como ‘mecanismo de democracia directa’, principalmente si se toman en consideración los planteamientos que al respecto sostienen autores como Sartori y Nino.<sup>72</sup>

En todo caso, este tipo de denominaciones emergen, precisamente, porque diversidad de mecanismos de participación ciudadana –como la revocatoria del mandato– han sido parte de un proceso sistemático y paulatino de acogida normativa y utilización práctica en diferentes países alrededor del mundo.

#### **4.1.4 La revocatoria del mandato y la democracia participativa.**

Generalmente los ordenamientos jurídicos que reconocen el mecanismo de la revocatoria del mandato establecen que su democracia es participativa.

La relación entre revocatoria del mandato y democracia participativa es tan clara que se suele tomar como sinónimos a la democracia directa con la participativa.<sup>73</sup>

Iván Vila Casado sostiene que la democracia participativa, principio fundamental que constituye la superación de la democracia representativa, está asociada al Estado Social de Derecho, de la misma manera que la democracia representativa se identifica con el Estado Liberal de Derecho.<sup>74</sup>

A diferencia de la democracia semidirecta, la democracia participativa no implica únicamente la simple cohabitación de las prácticas de la democracia representativa y de la democracia directa, sino la participación (“tomar parte”) –de la manera más amplia

---

<sup>72</sup> Ver p. 23 y s. de esta investigación.

<sup>73</sup> Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”, p. 600, en *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A. coord. [en línea], Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 2002 [citado 27-11-2006]. Internet. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN 970-32-0004-4>. Estos autores consideran a la democracia directa y participativa como sinónimos.

<sup>74</sup> Iván Vila Casado, *Nuevo Derecho Constitucional Antecedentes y Fundamentos*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002, p. 402.

posible— por parte de los ciudadanos en los asuntos de interés general, fomentando las vías y los medios para convertir a los ciudadanos y sus grupos en agentes políticos directos. Esto hace que la democracia participativa se sustente en la incorporación de mecanismos a través de los cuales los ciudadanos tomen decisiones de manera directa. Uno de ellos es la revocatoria del mandato, consecuencia lógica de la soberanía radicada en el pueblo y, por lo tanto, del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder. La posibilidad de que la ciudadanía, a través de la revocatoria del mandato, pueda “tomar parte” en la decisión acerca de la ratificación o cesación en el cargo a una autoridad de elección popular, se constituye en una práctica eminentemente democrática que apunta no al mero remozamiento de la democracia representativa, sino al fortalecimiento y construcción de un nuevo tipo de democracia por la cual los ciudadanos participen como protagonistas.

Según el nuevo esquema filosófico, el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparecer durante todo el período que media entre cada elección (como en la democracia representativa), sino que en el transcurso de su gestión dicho gobernante puede ser cesado de su cargo antes de que cumpla el período para el que fue elegido. Esta posibilidad significa que el pueblo puede controlar y construir una relación de doble vía entre gobernantes y gobernados, rompiendo así con el alejamiento entre elector y elegido.

La revocatoria del mandato, por la naturaleza y tipo de decisiones que se toman en virtud de su ejercicio, incentiva la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos y la respuesta por parte de los gobernantes, contribuyendo a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera real en los procesos gubernamentales. Solo así se podrá tener una noción clara de cuál es el desempeño de una autoridad de elección popular y, en consecuencia, poder decidir en el momento oportuno si un gobernante merece o no ser sujeto de este mecanismo. Efectivamente, es la necesaria cotidianidad de la relación gobernante y gobernado la que acerca y estrecha la relación entre la revocatoria del mandato y la democracia participativa.

#### **4.2 La revocatoria y la noción jurídico-política de mandato y representación**

Para lograr un cabal entendimiento de la revocatoria del mandato y la naturaleza jurídica a la cual responde es necesario analizar las nociones tanto de mandato como de representación desde su significación eminentemente jurídico-política.

En el campo del Derecho, los conceptos de mandato y representación se circunscriben tanto en el ámbito del Derecho Privado, como en el ámbito del Derecho Público, específicamente en el político. Se advierte que el análisis debe girar principalmente alrededor del estudio de estos conceptos, tomando en consideración la concepción del derecho político-constitucional y no la concepción *ius* privatista-civilista. Esto no significa que la categoría privada del derecho no sea importante, sino que para este caso no es válida, como se demostrará más adelante.

#### **4.2.1 El mandato y la representación desde el punto de vista del derecho político-constitucional.**

El término mandato proviene del latín *mandatum*. Este término evoca una orden (mandar). Cuando se habla de mandato confluye además el concepto de representación que etimológicamente proviene del latín *representare*.

Desde el punto de vista del Derecho político-constitucional, mandato y representación son conceptos de difícil definición, oscuros y plurales en su significación, debido a que ambos engloban diferentes enfoques de la representación, sea ésta simbólica, sociológica, escenográfica, así como la que comprende la sustitución de algo o alguien haciendo sus veces.<sup>75</sup> Sin embargo, hay que tratar de entenderlos pues son conceptos medulares que se hacen presentes en el análisis de la Ciencia Política en general y particularmente importantes al momento de analizar la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato. La cuestión se polemiza con la entrada en vigor del mandato representativo, puesto que “la edad moderna trastocó por completo la representación haciéndola cada vez más abstracta”<sup>76</sup> y, por lo tanto, complicando el entendimiento acerca de la relación entre quienes representan y quienes son representados. La

---

<sup>75</sup> La representación *sociológica* que alude al tipo de un grupo como cuando se dice que un individuo es representativo del americano medio o aparenta determinada edad. El representar *escenográficamente* algo como encarnar un personaje (ejecutando una obra dramática, cuyo nombre antiguo precisamente era representación). El hacer presente con palabras o figuras una cosa que la imaginación retiene (como cuando se representa algo en una pintura o un poema). *Diccionario Enciclopédico Castell*, t. 7, p.1866. La representación *simbólica* o ser imagen de algo (un escudo, una bandera, un himno, simbolizan un país o un equipo de fútbol; la cruz y la balanza simbolizan al cristianismo y a la justicia) Antonio Torres del Moral, *op. cit.*, p. 342. Representar significa también informar, declarar o referir, dirigir o hacer peticiones quejas y demandas, “dirigir quejas al monarca significaba hacerle peticiones conforme a unos requisitos formales”. *Ibíd.*, p, 342.

<sup>76</sup> A. Rivero, *op. cit.*, p. 216.

representación política es ejercida por los representantes, quienes en la actualidad son elegidos mediante procesos electorales caracterizados por la participación popular.<sup>77</sup>

El mandato y la representación política son construcciones teórico-doctrinarias características de la democracia representativa, la misma que emergió como medio para materializar el gobierno y organización de la sociedad. Muchos son los autores que sostienen que, ante la imposibilidad de que se pueda ejercer la democracia directa, se hizo necesaria la representación política, para hacer posible la toma efectiva de decisiones acerca del gobierno y los asuntos de interés general.<sup>78</sup>

## **4.2.2 Mandato y representación jurídico-política a través del tiempo.**

### **4.2.2.1 La representación política y el mandato imperativo medieval como antecedente de la revocatoria del mandato.**

En la época medieval se configura un *mandato y representación “político imperativo”*, por lo tanto, revocable.

Según José Luis García Guerrero, el concepto de representación política tiene algún antecedente en la Antigüedad, pero no aparece propiamente hasta la época medieval.<sup>79</sup> Durante la Edad Media, la participación política giraba alrededor del monarca, en quien radicaba la soberanía, la cual tenía un origen divino. Dicha participación estaba reservada única y exclusivamente a los propietarios de tierras y riquezas, quienes en un primer momento estaban constituidos por la nobleza y el clero. Luego, mediante un proceso de adquisición de tierras y riquezas, la burguesía adquiere calidad patrimonial y logra derecho de participación y representación ante el monarca, como contraprestación a los impuestos que se les reclamaban, pudiendo así incorporar a representantes de burgos y condados.

Se trata de una sociedad estamental feudal donde no existe la figura del Estado-nación tal como hoy se la conoce. La relación de los estamentos entre sí y de éstos frente al rey,<sup>80</sup> se efectuó mediante representantes de estos sectores, quienes actuaban

---

<sup>77</sup> En las sociedades medievales se observan las primeras manifestaciones de la noción de representación política, la cual fue ejercida por los estamentos frente al monarca. Se advierten, además, especialmente en los estamentos burgueses, las primeras manifestaciones del método de elecciones como forma de provisión de representantes.

<sup>78</sup> En este sentido ver: Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 140 y ss.

<sup>79</sup> José Luis García Guerrero, “La representación política”, en Diego López Garrido, Marcos Francisco Massó Garrote, Lucio Pegoraro, directores, *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 572.

<sup>80</sup> Los estamentos no fueron los únicos que ejercían la representación política. El monarca, ante quien actuaban los representantes de los estamentos, también ejerció una representación, aunque de otro tipo, pues no actuaba ante los estamentos como representante o sustituto de algo o alguien; eran los

en sustitución, por nombre y cuenta del representado, sin iniciativa de ninguna clase, con la finalidad de arrancar dádivas del monarca y evitar que se les inculque cualquier tipo de cargas. Por ejemplo, los representantes de los burgos tenían como mandato u obligación eludir el pago de nuevos impuestos. En definitiva, dicha interrelación política se ejerció bajo características análogas al mandato del Derecho Privado, por el cual “el mandante o representado ordenaba al mandatario o representante un comportamiento político ajustado a las instrucciones que se le entregaba y se reservaba el poder de revocarlo en cualquier momento.”<sup>81</sup>

Dicha representación se materializaba en las denominadas ‘asambleas estamentales’, que aparecen en el Reino Unido en el siglo XIII y en Francia durante el siglo XIV. Dichas asambleas constituyen el antecedente más claro y el origen de la representación política. La representación de los burgos en las asambleas estamentales no aparecía ligada a la elección, aunque con el transcurso del tiempo la elección se fue imponiendo.<sup>82</sup>

José Luis García Guerrero, en cuanto a las asambleas estamentales, manifiesta:

No participan en la función de gobierno se limitan a colaborar, a transmitir peticiones y a buscar soluciones para evitar la introducción de nuevas cargas económicas [...] en las asambleas estamentales no se deliberaba, se votaba, por ello los habitantes de las ciudades enviaban a sus representantes con un «cuaderno de instrucciones» en el que se indicaba cual debía ser su actuación en la asamblea y muy especialmente a la hora de votar nuevas contribuciones económicas. Si la asamblea estamental afrontaba alguna cuestión no prevista en el cuaderno de instrucciones, la reunión debía suspenderse y el representante retornar a su Burgo en busca de nuevas instrucciones. Además, eran responsables de sus actuaciones ante sus representados y éstos tenían el poder de revocar su nombramiento y sustituirlo por otro.<sup>83</sup>

A pesar de que el mandato que recibían los representantes de los estamentos tenía características asimilables a las del mandato civil, su connotación rebasaba la esfera de lo privado porque las relaciones que existían entre los estamentos frente al rey y las decisiones a tomarse eran políticas.

---

estamentos los que actuaban ante él. El monarca no representaba a su reino pues él constituía ese reino (*L'etat c'moi*) todo iniciaba y terminaba en su ser.

<sup>81</sup> Antonio Torres del Moral, *op. cit.*, p. 345.

<sup>82</sup> José Luis García Guerrero, *op. cit.* p. 572

<sup>83</sup> *Ibíd.*

#### 4.2.2.2 La representación política moderna y el mandato irrevocable.

La representación política moderna se caracteriza por el denominado *mandato representativo irrevocable* que hace relación con la prohibición de las instrucciones y de la revocación hacia los representantes y que, por lo tanto, es la contraparte del mandato y representación político-imperativa. El mandato representativo irrevocable fue una construcción teórica europea impulsada por los burgueses como medio de combate político ante las fuerzas de la nobleza y el clero, en la coyuntura de la caída de los regímenes monárquico-absolutistas. Sobre el mandato representativo, Torres del Moral dice:

Las circunstancias históricas lo hacían recomendable a los sectores burgueses inquietos a fines del siglo XVIII. Lo que éstos pretendían era independizar a los diputados de las presiones locales (que indefectiblemente eran presiones de la nobleza y el clero, esto es, de los estamentos privilegiados contra los que combatía la burguesía) intentaban lograr un parlamento fuerte precisamente frente a estos estamentos y frente al Rey. Por eso fueron prohibidas primero las instrucciones y más tarde la revocación.<sup>84</sup>

En este sentido, el mandato representativo irrevocable se constituye en causa y consecuencia de la denominada ‘democracia representativa’, cuyos hitos de inicio son las Revoluciones Americana y Francesa.

Torres del Moral enseña que hay algunos leves antecedentes del mandato representativo a finales del siglo XV, pero que –salvo en Inglaterra– la evolución política durante los siglos posteriores fue poco favorable a su consolidación y que, como muestra, basta recordar que los Estados Generales no se reunieron en Francia desde 1614 hasta 1789.<sup>85</sup>

En Inglaterra el tránsito del mandato imperativo al mandato representativo se da mediante un proceso “consuetudinario”<sup>86</sup> que va desde el siglo XVI, cuando las Asambleas Estamentales evolucionan hacia el Parlamento, que es el producto de la alianza entre la nobleza y la burguesía que tratan de igualar el poder del rey, pasando por el siglo XVII cuando el Parlamento se fortalece aún más, hasta el siglo XVIII cuando se le da al parlamento el carácter de nacional y libertad para actuar.

Biscarreti di Ruffia,<sup>87</sup> haciendo alusión a la estructura y funcionamiento de la Cámara de los Comunes a fines del siglo XVIII, manifiesta que ésta se asentaba sobre dos principios básicos: a) los diputados representaban a todo el Pueblo y no solo a las

---

<sup>84</sup> Torres del Moral, *op. cit.* p. 348.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>86</sup> José Luis García Guerrero, *op. cit.*, p. 577.

<sup>87</sup> Citado por Félix Loñ, *op. cit.*, p. 700.

circunscripciones por las que fueran elegidos, y b) no podían recibir mandato imperativo, gozando de plena libertad de acción.

En Francia, el tránsito del mandato imperativo al representativo se produce: a) por una concesión del monarca, y b) por efecto de la revolución burguesa. Luis XVI, mediante el reglamento de elecciones de los *Estados Generales* dictado el 27 de diciembre de 1788, ordena que las decisiones de los representantes sean generales, sin que existan instrucciones de ninguna clase y sin posibilidad de revocación.

Luego de un corto lapso, el 17 de junio de 1789, la burguesía, se autoproclamó como Asamblea Nacional y luego, el 22 de diciembre del mismo año, dictan una ley en la que se declaró que los representantes lo son *de la nación entera y no de sus localidades y departamentos*. De esta forma se implantó el mandato representativo, por el cual los representantes tienen libertad general en la toma de decisiones y no responden ante las instrucciones de sus representados, consecuentemente, sin que se pueda revocar dicho mandato.

El mandato representativo irrevocable se sustenta principalmente en las teorías de la soberanía nacional que, bajo la ficción de la *nación* entendida como un ente abstracto de naturaleza amplia (conjunto de las generaciones pasadas, presentes y futuras, la cultura, los sentimientos y los intereses colectivos) y la necesidad de abogar por su unidad política suprema, permite a la burguesía desechar el mandato imperativo medieval (obsoleto e inservible para el nuevo régimen y las intenciones burguesas de afianzarse en el poder), consolidar sus posiciones, defender el poder arrebatado a la monarquía así como protegerse del acecho de la nobleza y el clero y, además, no perderlo a favor de las clases desfavorecidas que fueron mayoritarias.<sup>88</sup>

La democracia del mandato representativo irrevocable que se instaura a fines del siglo XVIII y se extiende a lo largo del XIX y gran parte del XX (siglo en el que este paradigma comienza a debilitarse) tiene una característica clave: la elección de representantes por parte de los ciudadanos, quienes ejercen su derecho de elegir y ser elegidos<sup>89</sup>, más dichos ciudadanos no contaban con el derecho de dejar sin efecto dicha

---

<sup>88</sup> Torres del Moral, *op. cit.*, pp. 340 y ss. manifiesta que “si bien el mandato representativo fue adoptado en unas circunstancias históricas que lo hacían progresista, recibió una fundamentación teórica muy deficiente.” Este autor además refiere tres aportaciones teóricas que sustentaron este modelo de mandato se refiere y a la diferenciación de soberanía popular y nacional.

<sup>89</sup> Sin embargo, en aquella época, especialmente la correspondiente al siglo XIX, el cuerpo de participantes en el proceso electoral no tenía las mismas características generales que hoy se observan, puesto que el voto restringido y censitario de características patrimoniales (basado en el principio de soberanía nacional) era ejercido –según era la regla– por una minoría letrada y adinerada, por lo que quienes participaban, constituían un reducido número en comparación a la población total.

elección, pues este período de la democracia liberal calificado por Naranjo Mesa como “democracia formal, restringida o burguesa”<sup>90</sup> se caracterizaba por el hecho de que, una vez ejecutado el acto de la elección, los electores perdían contacto con los elegidos, quienes toman decisiones por ellos mismos, sin ningún tipo de consideración o consulta ni responsabilidad hacia los electores. Por lo tanto, en esta etapa no existe la posibilidad de revocar el mandato a los representantes, hecho que se sustenta en la construcción teórica, según la cual los representantes “son de la nación toda y no de la circunscripción a la que pertenecen”, así como que “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes” Cabe manifestar que dichas máximas dicen relación básicamente con representantes del pueblo en el Parlamento, es decir los representantes políticos por antonomasia según la democracia decimonónica. En la contemporaneidad política la categoría de mandatario político no recae exclusivamente en los representantes en el Parlamento, sino en todos y cada uno de los representantes elegidos básicamente por medio de votación popular. Durante el siglo XX, en un inicio los representantes políticos elegidos por votación popular (que no únicamente los representantes en el legislativo) gozaron de la irrevocabilidad de su mandato, cuestión que se ve afectada, cuando en diferentes ordenamientos alrededor del mundo, se establece la posibilidad de que los electores puedan dejar sin efecto el mandato conferido mediante voto popular, con la finalidad de corregir el alejamiento entre elegidos y electores.

#### **4.2.2.3 El mandato y la representación política inspirados en la doctrina rousseauiana de la soberanía popular.**

El mandato y la representación política popular se caracterizan por ser eminentemente revocables. Dicha característica se explica por la fundamentación teórico-doctrinaria en la que se origina. En el ocaso del siglo XVIII e inicios del XIX, caído el régimen feudal monárquico estamental, como consecuencia de la independencia hacia la corona Inglesa, destrucción de la monarquía absoluta francesa y la Revolución Americana, durante el proceso de construcción del sustento teórico y un nuevo sistema de organización política y de gobierno para el régimen naciente, la democracia representativa no fue la única disponible, pues existió otra alternativa: la

---

<sup>90</sup> Vladimiro Naranjo Mesa, *op. cit.*, p. 342.

democracia directa. En aquella época se produjo una confrontación entre los postulados de estos modelos. Al respecto, Javier Pérez Royo manifiesta:

Debido a su reducida dimensión y al poco tiempo de vida, la democracia ateniense tuvo escasa influencia en la democracia de los Estados constitucionales modernos [...] la reflexión relevante sobre la democracia directa se produce con la Revolución Francesa. La alternativa entre la democracia directa y la representativa fue objeto de acalorado debate central que se planteó en la Asamblea de 1789 y 1791 y en la Convención en 1792, 1793 y 1795. Rousseau inspiraba la democracia directa y Montesquieu defendía la democracia representativa.<sup>91</sup>

Un defensor de los postulados de la democracia directa fue Rousseau, quien alentó su implantación, razón por la que estableció como unidad alternativa a la soberanía del monarca, la unidad del pueblo como detentador de dicha soberanía. Rousseau sostiene que como todos los hombres nacen libres e iguales, ninguno ni siquiera el monarca, tiene el derecho a mandar sobre los demás, por lo que solo podrá mandar el conjunto de todos los hombres, es decir, el pueblo. Se establece así el principio de la “soberanía popular” la que pertenece a todos y cada uno de los integrantes del pueblo, quienes ejercen una porción proporcional de ésta y de ahí deviene la necesidad de la democracia directa o sin representantes, como forma adecuada de ejercerla. Rousseau dice: “La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio.”<sup>92</sup>

Diversos autores manifiestan que, ante la imposibilidad de la democracia directa y, por lo tanto, la necesidad de la representación política, Rousseau admitió como mal menor que cada hombre ejercite su porción de soberanía, eligiendo a unos representantes que gobiernen por y para los representados en el Parlamento. Él manifiesta: “los diputados del pueblo no son ni deben ser representantes; no son más que comisarios, no pueden decidir nada. Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es una ley.”<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Javier Pérez Royo, citado por Iván Escobar, *op. cit.*, p. 131 en pie de página. Naranjo Mesa *op. cit.*, p. 334, manifiesta que la práctica de la democracia directa en la Antigua Grecia, especialmente en la Atenas de Pericles, fue una experiencia histórica de considerable importancia; empero ella no fue, en el conjunto de la historia, sino un episodio de duración relativamente breve, aunque de resonancia universal, fueron necesarios casi veinte siglos para que esa resonancia se hiciera sentir, primero en Occidente y luego en el resto del mundo.

<sup>92</sup> Jean Jacques Rousseau, *Du contrat social*, lib. III, cap. XV, París, Euvres completes. Philosophie-Politique, 1823, p. 180, citado por Manuel García Pelayo, *op. cit.*, p. 176.

<sup>93</sup> *Ibíd.*

Se evidencia que Rousseau defiende un tipo de mandato político imperativo, por tal motivo, revocable, es decir, las autoridades deben cumplir con las instrucciones y aspiraciones del pueblo, en consecuencia materializar la voluntad general. Según Lijphart la revocatoria (llamada por él como ‘destitución’) permite resolver un problema que Rousseau encontraba en las democracias representativas: que los representantes, una vez elegidos, no podían seguir siendo controlados por los votantes.

La revocatoria del mandato en cierta medida subsana esta dificultad al permitir a cierto número de votantes insatisfechos con su representante reclamar elecciones especiales en las que pueda ser cesado.<sup>94</sup>

#### **4.2.3 Mandato programático y revocatoria del mandato.**

El *mandato programático* es un producto evolutivo del mandato popular inspirado en la doctrina de Rousseau. Este tipo de mandato político se hace presente en el proceso de consolidación de la democracia participativa desde el paradigma de la globalización y la crisis de la unidad política Estado-nación. El mandato programático evoca la obligación que tienen los funcionarios de elección popular de cumplir con el programa de propuestas presentado en el proceso electoral previo a su elección; en este sentido, el electorado vota a favor no únicamente de una persona en particular, sino por un programa político y de trabajo.

Mediante el mandato programático se establece un nexo de responsabilidad entre gobernantes y gobernados, pues el funcionario de elección popular que no cumpla a cabalidad el programa de propuestas sobre el cual giró el proceso previo a su elección, puede ser sujeto de revocatoria de su mandato. El incumplimiento del programa equivale al quebrantamiento del mandato, circunstancia que da lugar a que su elección pueda ser revocada por decisión popular, en este sentido, candidato y programa político forman una unidad, en principio indisoluble.

El mandato programático se basa en la concepción deliberativa de la democracia. Al respecto Nino indica lo siguiente:

---

<sup>94</sup> Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1984, citado por María Laura Eberhardt, *Mecanismos de participación ciudadana: Elaborando el mapa institucional nacional y de la Ciudad de Buenos Aires*, Internet.  
[http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes\\_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20institucion es/EBERHARDT%20Instituciones.pdf](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20institucion es/EBERHARDT%20Instituciones.pdf).

Desde el punto de vista de la concepción deliberativa de la democracia epistémica, la representación es vista como un mal necesario, dados el tamaño de las comunidades políticas modernas, la escasez de tiempo con que cuentan los ciudadanos para dedicarse a los asuntos públicos y la complejidad de muchas decisiones. El modo más generoso de concebir a la representación bajo la visión epistémica de la democracia consistiría en entenderla como una delegación para poder continuar la deliberación que ha tenido lugar entre los ciudadanos antes de que los representantes hayan sido electos. La discusión debería continuarse sobre la base de las plataformas aprobadas por los electores cuando eligieron a sus representantes.<sup>95</sup>

La institucionalización de las plataformas de acción o programas de gobierno consolidan el proceso de lucha contra la demagogia y corrupción, debido a que el candidato está en la obligación ineludible de presentar planes y proyectos viables, pues lo contrario podría desembocar en el incumplimiento, hecho que derivaría en la revocación del mandato que se le otorgó.

El mandato programático permite individualizar las acciones que está obligado a cumplir el mandatario, sin que esto signifique que esté impedido de desplegar otras, siempre que ellas signifiquen beneficio para los gobernados, de tal manera que se materialice la voluntad general. En este sentido, el programa de gobierno constituye el parámetro para medir la actuación del gobernante y establecer la necesidad o no de ejercer el derecho de revocatoria del mandato.

#### **4.2.3.1 Sustento normativo del mandato programático.**

El mandato programático es una construcción filosófico-doctrinaria que encuentra su materialización en el ordenamiento jurídico colombiano, pionero en argumentar acerca de este tipo de mandato político, definiéndolo en la Constitución y la ley, considerado como causa de revocatoria del mandato y analizado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de este país.

El artículo 259 de la Constitución Política Colombiana de 1991 establece: “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.” La Ley 131 de 1994 en su artículo 1 define al voto programático de la siguiente manera: “En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al

---

<sup>95</sup> C. S. Nino, *op. cit.*, pp. 236 y s.

elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.” Esta misma Ley en su artículo 3 establece la obligación que tienen los candidatos de presentar un programa de gobierno al momento de inscribir sus candidaturas:

Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

La Corte Constitucional Colombiana en sentencia C-179 de 2002 se refiere al mandato o voto programático y manifiesta lo siguiente:

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 éstos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991. De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

Los ordenamientos jurídicos que reconocen el mecanismo de revocatoria del mandato y establecen como una de sus causas el incumplimiento de las promesas hechas en campaña por parte de la autoridad correspondiente, llámese plan de trabajo, programa de labores, etc., de manera implícita reconocen este tipo de mandato político. Ese es el caso de la República del Ecuador y la Municipalidad de Ushuaia (Argentina).

En Ecuador, no existe normativa explícita y jurisprudencia que conceptualice el mandato programático, sin embargo, nociones que giran alrededor de este concepto fueron abordadas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 por diferentes asambleístas. La representante Alexandra Vela habló del mandato programático en el sentido de que “debe haber una norma clara que establezca cuál es el origen del mandato que se revoca y no es posible dejarlo pura y llanamente al arbitrio de quien

decida después que ese mandato está incumplido.”<sup>96</sup> El representante Juan Castañier Muñoz se refirió a la necesidad de que los candidatos presenten programa de trabajo debidamente notariado y que la revocatoria solo se efectúe por incumplimiento del plan de trabajo.<sup>97</sup> Por último, el representante Santillán Oleas defendió la causal de revocatoria por incumplimiento de plan de trabajo como una forma de combatir la demagogia.<sup>98</sup> Estos planteamientos se concretaron en el Art. 109 de la Constitución Política que establece como causa de revocatoria del mandato el incumplimiento del plan de trabajo.

#### **4.2.4 Diferenciación de los diversos mandatos político-imperativos que han emergido a través del tiempo.**

De los mandatos políticos que han emergido a través del tiempo, tres recaen sobre relaciones de índole política y tienen el carácter de imperativo y por lo tanto revocable, estos son: el mandato político medieval, el popular rousseauneano y el programático. Prescindimos del mandato político representativo, pues al ser irrevocable, se constituye en el antónimo de los anteriores y su diferencia se entiende de antemano.

A pesar del carácter revocable de estos mandatos políticos, no se debe perder de vista que cada uno cuenta con sus particularidades, existiendo diferencia principalmente entre el mandato imperativo medieval y el popular de inspiración rousseauneana. El mandato programático más que ser una nueva especie, se constituye en una derivación o evolución del mandato popular, por lo que se subsume en éste.

##### **4.2.4.1 Diferencias entre el mandato imperativo medieval y el mandato imperativo popular.**

<b>Diferencias</b>	<b>Mandato imperativo medieval</b>	<b>Mandato imperativo popular</b>
<b>a)</b> Ámbitos témporo-espaciales y jurídico-políticos en los que actúan	-Régimen monárquico-feudal, Estado-nación no configurado. -Continente europeo. -Noción de representación política en configuración.	-Régimen de democracia representativa, Estado-nación configurado. -Continente americano. <sup>99</sup> -Noción de representación política más configurada.
<b>b)</b> Naturaleza jurídica de	-Sujetos no investidos de	-Sujetos investidos de

<sup>96</sup> Acta No. 54 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, p. 5.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 6.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>99</sup> Se debe considerar que la mayoría de ordenamientos jurídicos que desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, han acogido la revocatoria del mandato, pertenecen a países del continente Americano.

los sujetos a los que se aplican	autoridad, no gobernantes. -Designación de naturaleza nominativa unilateral, sin ningún proceso electoral para su designación. <sup>100</sup>	autoridad, gobernantes. -Designación mediante procesos electorales en los que participa el pueblo emitiendo su voto.
c) Tipo de imperativo que cada uno de estos mandatos impone a sus mandatarios	Órdenes específicas (cuaderno de instrucciones) obtención de dádivas y evitar imposiciones del Rey, defensa de intereses particulares y de grupo, dentro de una dinámica de relaciones de índole política.	No cuaderno de instrucciones, <sup>101</sup> el representante podrá actuar libremente satisfacción de las necesidades básicas del pueblo y cumplimiento de la voluntad general.
d) Procedimientos que utilizan para nombrar y revocar a los representantes.	Otorgado y revocado, con métodos cuya naturaleza difiere de un proceso electoral tal como hoy se lo conoce, basándose en el arbitrio o manifestación de la voluntad individual o de grupos reducidos, con o sin causa como si se tratara de un contrato civil.	Otorgado y revocado por parte del pueblo, mediante procesos electorales y por causas predeterminadas y justificadas.

### 4.3 La revocatoria del mandato y la concepción *ius privatista-civilista* de mandato y representación.

Muchos autores, tratando de establecer la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato, manifiestan que esta institución se inspira en las concepciones del mandato y la representación civiles y de Derecho Privado. Agustín Grijalva refiriéndose al mandato imperativo manifiesta:

La doctrina de la soberanía popular o representación fraccionada traslada la noción de representación del Derecho Privado, es decir el mandato civil, al Derecho Público, de forma que el elector es el mandante y el elegido es el mandatario que actúa en lugar de aquel [...] Rousseau,

<sup>100</sup> A excepción de los representantes de los Burgos, para cuya elección se utilizaron manifestaciones primigenias de lo que hoy se conoce como procesos eleccionarios especialmente en la etapa final de la sociedad estamental

<sup>101</sup> El cuaderno de instrucciones podría asimilarse al plan de trabajo que presentan los candidatos en campaña, aunque el primero lo presentaba el propio mandante, en cambio, el segundo lo presenta el mandatario. En todo caso, se debe considerar que bajo las circunstancias en las que apareció el mandato imperativo popular entran en escena otros conceptos como la honestidad, probidad, rendición de cuentas, como combatientes de la demagogia, la corrupción, etc. Ni siquiera el mandato programático evoca un cuaderno de instrucciones, si se toma en cuenta que el programa de gobierno nace de la iniciativa del candidato o del grupo político al cual se pertenece y no del pueblo, el que únicamente elige de entre las diferentes ofertas, por lo que las obligaciones a las que se somete el candidato en caso de ser electo devienen de su propia iniciativa.

principal exponente de esta concepción, planteaba incluso la revocabilidad del elegido si este no se ajustaba al mandato del elector.<sup>102</sup>

La asimilación del mandato y representación civil con el mandato y representación política, es refutable por el simple hecho de que en el Derecho Civil el mandato es un negocio jurídico, es decir, “un contrato consensual por el cual una de las partes llamada mandante, confía su representación, el desempeño de un servicio o la gestión de un negocio, a otra persona, el mandatario, que acepta el encargo”<sup>103</sup> situación en la que evidentemente el mandato y representación política no se subsumen.<sup>104</sup>

La confusión existente se debe, al parecer, a que tanto el mandato civil como el que inspira la revocatoria del mandato tienen un carácter imperativo, donde la revocabilidad del mandato es la regla y la irrevocabilidad la excepción. Sin embargo, su naturaleza jurídica difiere y la aparente analogía es de forma más que de fondo.

#### **4.3.1 Diferenciación entre el mandato imperativo civil y el mandato imperativo político.**

García Pelayo, al hablar de la representación política, manifiesta que éste es un concepto genuinamente jurídico-político, diferente de la llamada representación jurídico-privada. Sostiene que, si bien en ambos casos existe una dualidad, la del representante y la del representado, se diferencian capitalmente en que la representación política tiene un acento axiológico del que carece la representación privada, en que el representante está dotado de una especial dignidad y autoridad y en que la representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público lo cual está indisolublemente unido a la función de gobernar.<sup>105</sup>

<b><i>Mandato y representación imperativa civil.</i></b>	<b><i>Mandato y representación política imperativa.</i></b>
Sobre relaciones de índole privadas	Sobre relaciones de índole política

<sup>102</sup> Agustín Grijalva Jiménez, *Elecciones y Representación Política*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998, p. 21.

<sup>103</sup> G. Cabanellas, *op.cit.*, t. II, p. 619.

<sup>104</sup> Existe mayor confusión entre el mandato imperativo medieval y el mandato civil, pues en el Medioevo al no estar configurado el Estado y las relaciones políticas tal como hoy los conocemos, la interrelación entre los actores de esta época se llevaban tal como se desarrollan las relaciones contractuales o de negocios, sin embargo se debe considerar que las relaciones de la burguesía, el clero y nobleza entre sí y de éstos frente al monarca fueron de índole política.

<sup>105</sup> García Pelayo, *op. cit.*, pp. 174-175. Este autor cuando se refiere a la representación, lo hace desde el punto de vista de la democracia representativa clásica por la cual, quienes ejercen el cargo de representantes están investidos de un mandato irrevocable.

Relación entre particulares e interindividuales (la sustitución de una persona por otra en cuyo nombre se actúa)	Relación sector gobernante y un sector gobernado (relaciones no son de índole privada ni particular).
Esfera contractual del ámbito privado.	Esfera de la cosa pública y el interés general.
Fenómenos privado-individuales. Relación de negocios	Fenómenos político-públicos. Relación de poder.
Efectos inter-partes	Efectos tienen relación con el destino de la sociedad toda
El mandante delega las facultades propias, <sup>106</sup> da instrucciones y órdenes al mandatario, las mismas que deben ser cumplidas en los términos acordados.  El mandatario no tiene iniciativa de ninguna clase, se limita a materializar las órdenes recibidas; si se le presentan cualquier tipo de contingencias, no puede decidir por sí mismo, sino acudir al mandante. La terminación del contrato de mandato depende del arbitrio justificado o no del mandante. <sup>107</sup>	La subordinación del representante mandatario ante el mandante se produce como consecuencia de la superioridad axiológica que tiene el pueblo ante sus gobernantes. El mandatario tiene que cumplir con la voluntad general, sin que esto signifique que no tenga iniciativa de ninguna clase y no pueda decidir sobre sí mismo, siempre y cuando no se aleje de su deber fundamental. <sup>108</sup> La terminación depende del mandante, ésta no es injustificada.

#### 4.4 Tipo de mandato político en el que se sustenta la revocatoria.

Considerando las diversas nociones de mandato y representación analizadas hasta ahora (mandato y representación política medieval, mandato y representación política moderna, mandato y representación de inspiración rousseauiana, mandato programático y mandato y representación civil) se puede manifestar que la revocatoria del mandato encuentra su sustento básico en la doctrina de Rousseau, por lo tanto, en el mandato imperativo popular. Juan De Stéfano, refiriéndose al mandato político, sostiene lo siguiente:

La institución del mandato político hace conocer la relación que el diputado y el senador tienen con el pueblo, con el partido político y con el Estado [...] Para explicar la naturaleza jurídica de esta figura se han formulado: 1) la doctrina que configura el mandato político como una relación entre el pueblo y el diputado o el senador (doctrina tradicional); 2) la doctrina que lo configura como una relación del diputado y el senador con el partido político; 3) la doctrina que no

<sup>106</sup> G. Cabanellas, op.cit. t.III. p.551.

<sup>107</sup> Arturo Alessandri, *et al.*, *Curso de Derecho Civil las fuentes de las obligaciones*, Santiago de Chile, Nacimiento, 1993, p. 537.

<sup>108</sup> Ni siquiera en el caso de la aplicación del mandato programático se podría sostener que el mandatario está sujeto a unas instrucciones específicas, pues el representante podrá desplegar diversas acciones ajenas al programa, siempre que no atenten contra él.

establece ninguna relación por cuanto califica al diputado y al senador como órganos del Estado.<sup>109</sup>

De estas tres doctrinas, la pertinente para explicar la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato sería la primera, empero, cabe agregar que la relación del pueblo no se da únicamente con los diputados y senadores, sino con todos los representantes políticos de índole electiva, es decir, investidos de autoridad mediante sufragio popular. De esta manera, no cabe duda que las doctrinas y teorías de la soberanía popular son las que sustentan la revocatoria del mandato, pues en este caso el mandato y la representación política tienen un carácter eminentemente imperativo e implican una relación directa entre los gobernantes como mandatarios políticos y el pueblo como mandante; en definitiva, el pueblo otorga y retira el mandato.<sup>110</sup>

Según Ángel Rivero, uno de los problemas fundamentales que giran alrededor del concepto de la representación política es el de la discusión acerca de la correcta relación entre gobernantes y gobernados.<sup>111</sup> Birch establece tres aspectos sobre los que giran las disputas principales referidas a la representación en los parlamentos (disputas que se evidencian además en otros órganos de representación política). Los aspectos aludidos son: a) qué y quién ha de estar representado, b) cómo se eligen los representantes, c) cómo han de comportarse los representantes.<sup>112</sup>

Si se considera que la revocatoria del mandato se sustenta en el principio de la soberanía popular, se puede manifestar que *quien ha de estar representado* es simple y sencillamente el pueblo (no los partidos políticos, el Estado u otras entidades). Los representantes *se eligen* por voto popular mediante métodos que privilegien la manifestación más fidedigna de la composición del pueblo y estos *deberán comportarse* de acuerdo a la voluntad general del pueblo.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Juan De Stéfano, *et al.*, *Mandato Político, evolución electoral, comunicación y sociedad*, Caracas, Publicaciones del Concejo Supremo Electoral, 1990, p. 21. Ver anexo 1 (Sobre el tipo de mandato en que se sustenta la revocatoria)

<sup>110</sup> El mandato imperativo medieval es una suerte de ancestro del mandato imperativo popular, si tomamos en consideración que la noción de mandato y representación política en la que se sustenta la revocatoria, ha sido objeto de cambio y evolución.

<sup>111</sup> Ángel Rivero Rodríguez “Sobre la Constitución de la comunidad política y su representación” en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, No. 4, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 100-101.

<sup>112</sup> A. H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London, Routledge, 1993, pp. 69-70, citado por Ángel Rivero Rodríguez, “Representación Política y Participación”, en *op. cit.*, p. 214,

<sup>113</sup> Contestar la interrogante ¿cómo han de comportarse los representantes? conduce a establecer el tipo de mandato político en el que se sustenta la revocatoria. El desempeño de los funcionarios de elección popular, es la causa que inspira el ejercicio de este mecanismo. Si dicho desempeño se caracteriza por la desatención al electorado de la jurisdicción en la que desempeña su cargo, por el incumplimiento de las promesas de campaña, por actos indebidos en el manejo de la cosa pública o por desvincularse de los

#### 4.5 El mandato político revocatorio y el rol de los partidos.

Se encuentra claramente establecido que el mandato político que sustenta a la revocatoria del mandato implica una relación causa-consecuencia entre gobernantes y gobernados, entre el pueblo y mandatarios políticos. La doctrina de la soberanía popular se impone en el sentido de que el pueblo es el origen y el fin del poder político. Sin embargo, en esta relación, los partidos políticos juegan un papel importante ya que actúan como una correa de transmisión entre ambos.<sup>114</sup> La intervención de los partidos políticos no distorsiona la esencia del mandato político revocatorio, pues el rol que desempeñan se circunscribe a la elaboración de los programas políticos y la puesta en escena de los actores que lo ejecutarán. De acuerdo con esta dinámica, es el pueblo el que elige tanto el programa político como los actores materializadores del mismo o, en su defecto, los deja sin efecto.

Doctrinariamente, los partidos políticos elaboran la opinión pública sobre la política, convirtiendo tendencias vagas, instintivas y variadas en grandes síntesis generalizadoras<sup>115</sup> que se expresan en tendencias ideológicas y programáticas. De esta forma, los programas e ideas presentadas por quien aspire a un cargo de elección popular son resultado de la actividad positiva de los partidos políticos. Así, la intervención de los partidos políticos no interfiere negativamente en el sustento doctrinario de la revocatoria del mandato. La cuestión se complica cuando se concibe al partido político como titular del cargo ocupado por un ciudadano perteneciente a sus filas, desplazando la titularidad ejercida por el pueblo como el caso de Panamá.<sup>116</sup> De acuerdo a esta concepción el partido político puede dejar sin efecto el mandato conferido por el pueblo a una autoridad. Esta posibilidad se presentaría básicamente en la dinámica de las funciones legislativas, como al parecer es el caso de Ecuador,<sup>117</sup> donde la posibilidad que otorga el Código de Ética de la Legislatura de expulsar a un diputado por desacato a las resoluciones del partido político hacen suponer que las bancas no pertenecen ni al pueblo, ni al diputado sino al partido político

---

intereses de la mayoría, se evidencia el no cumplimiento de la voluntad general del pueblo y hace posible el ejercicio de la revocatoria del mandato.

<sup>114</sup> Félix R. Loñ y Augusto M. Morello, *op. cit.*, p. 757.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 657.

<sup>116</sup> Sobre este tema véase la página 67.

<sup>117</sup> En Ecuador el Código de Ética de la Legislatura según el Art. 23 literal b, permite expulsar a un diputado, por desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resoluciones previamente declaradas trascendentales por el partido político o movimiento político, o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos.

correspondiente. Esta suposición no tiene fundamento, pues desde el punto de vista teórico y dogmático, la soberanía radica en el pueblo y no en los partidos políticos, los que se limitan a presentar los programas políticos y los individuos que los ponen en marcha, quienes son elegidos por el soberano. Esta razón es suficiente para sustentar la pertenencia del cargo de elección popular al pueblo, no solo en el Ecuador sino en la mayoría de las democracias constitucionales occidentales. En el caso ecuatoriano este hecho se confirma cuando mediante norma constitucional se reconoce de manera expresa al pueblo la posibilidad de revocar el mandato a los diputados.<sup>118</sup> Frente a la antinomia entre lo establecido en el Código de Ética y la Constitución, prevalece ésta.

---

<sup>118</sup> El mecanismo establecido en el Código de Ética es característico de los regímenes eminentemente representativos, (donde se obvia la intervención del pueblo sino solo para elegir representantes) los que están en estado de superación por los regímenes participativos.

## CAPÍTULO II

### Delimitación de la Revocatoria del Mandato

#### 1. La Revocatoria del Mandato como derecho.

Con la finalidad de establecer si la revocatoria del mandato es o no un derecho, recurrimos a las enseñanzas del maestro Luigi Ferrajoli, quien para encontrar una salida adecuada a la pregunta *¿qué son derechos fundamentales?* indica que se deben diferenciar rigurosamente los cuatro tipos de discursos que giran alrededor de esta pregunta, los cuales dan diferentes respuestas: a) el discurso teórico, b) el dogmático, que al tratar de contestar la pregunta establece, no *que es* sino *cuáles son* los derechos fundamentales considerados del análisis empírico de un determinado ordenamiento positivo c) el axiológico o ético político, que desvía su respuesta hacia *cuáles deben ser* considerados como derechos fundamentales, es decir, las expectativas que serían política y moralmente justo tutelar como derechos y d) el histórico o sociológico, que no responde *qué son* los derechos fundamentales, sino se remite a la descripción empírica de los ordenamientos jurídicos, analizando lo que de hecho ocurre o ha ocurrido con el mismo, las luchas sociales y procesos políticos a través de los cuales determinados derechos han sido afirmados y reivindicados, así como conquistados y consagrados como fundamentales en las leyes y constituciones.<sup>119</sup>

Para responder la pregunta antes planteada y establecer si la revocatoria del mandato tiene el carácter de derecho, es necesario remitirnos al discurso de la teoría del derecho.

Desde una perspectiva teórica Ferrajoli propone una definición que de cuenta de la “forma” o “estructura lógica” de los derechos que convenimos en llamar “fundamentales”, es decir establecer no *cuáles son*, ni *cuáles deberían ser* sino *que son* realmente derechos fundamentales. Ferrajoli manifiesta:

Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <<todos>> los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por <<derecho subjetivo>> cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por <<*status*>> la condición de un sujeto, prevista a sí mismo por una norma

---

<sup>119</sup> Luigi Ferrajoli, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Ed. Trotta, 2001, pp. 289 ss.

jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”<sup>120</sup>.

Este autor además menciona tres rasgos fundamentales, que en base a la definición antes expuesta, distingue a estos derechos de todos los demás: *a)* la forma universal de su imputación, *b)* su estatuto de reglas generales y abstractas y *c)* su carácter indisponible e inalienable.<sup>121</sup>

Subsumiendo la revocatoria del mandato bajo la definición y parámetros antes descritos, puede considerarse que *revocar el mandato es un derecho subjetivo o expectativa negativa de no sufrir lesiones (que nadie impida la manifestación de voluntad acerca del mantenimiento o salida de un funcionario de elección popular), que corresponde al universo de seres humanos en cuanto sean tanto ciudadanos como capaces de obrar (ejm: ser humano, ciudadano ecuatoriano, mayor de 18 años), cuya enunciación se la hace en forma de una regla general y abstracta que impone inmediatamente el derecho usar comillas simples”revocar el mandato” (diferentes a las normas hipotéticas que no adscriben ni imponen inmediatamente nada y al contrario predisponen situaciones jurídicas como efectos de los actos previstos por ellas) además el derecho de revocatoria es de carácter indisponible e inalienable (no patrimonial ni sujeto al comercio).*

Para Ferrajoli los derechos políticos “son los reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el derecho de voto, el de sufragio pasivo, el derecho de acceder a los cargos públicos y en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y la democracia política”. Todos los conceptos que componen la definición antes transcrita (voto, sufragio, cargo público, derecho potestativo, autonomía política, representación y democracia) dicen relación directa con la revocatoria del mandato, cuestión que confirma su carácter de derecho eminentemente político.

Desde una perspectiva eminentemente teórica, las características de la revocatoria del mandato, permiten sustentar su naturaleza como un derecho político. Ahora analizaremos el derecho de revocatoria desde una perspectiva: dogmática, axiológica e histórica.

---

<sup>120</sup> *Ibid.* p. 19.

<sup>121</sup> *Ibid.* p. 292.

Desde el punto de vista *dogmático*, es decir del análisis de los ordenamientos jurídicos positivos, se observa que aquellos que reconocen la revocatoria del mandato, lo regulan incluyéndola dentro de las normas relativas a la participación y derechos políticos, es decir existe una tendencia en otorgar a la revocatoria el carácter de derecho o por lo menos como mecanismo político.

En cuanto a la perspectiva *axiológica* (valores ético-políticos que merecen ser tutelados como derechos) la posibilidad de que los ciudadanos capaces de obrar puedan dejar sin efecto un mandato conferido a una autoridad de elección popular, es un valor que satisface los cuatro criterios axiológicos (igualdad, democracia, paz, leyes del más débil y su nexa con los derechos) que según Ferrajoli se deben considerar, para que proceda su reconocimiento como derecho<sup>122</sup>.

La *igualdad* esta garantizada con la revocatoria, pues su reconocimiento se funda en la titularidad de los sujetos a los que este derecho es atribuido, en su consideración como iguales (personas, ciudadanos, capaces de obrar). Así mismo la revocatoria contribuye a la construcción de la dimensión sustancial de *democracia*, es decir cada vez más cercana a su ideal ético. El reconocimiento de la revocatoria como derecho es garantía de *paz*, por el propio hecho de que permite la manifestación de la voluntad soberana mediante métodos institucionales, desechando las manifestaciones por medios violentos. Por último, la revocatoria del mandato juega el papel del derecho del *más débil*, como alternativa ante el poder políticamente más fuerte que representan los gobernantes, considerando especialmente la no existencia de medios directos en que los electores regulen este poder.

El análisis *histórico y sociológico*, enseña que el establecimiento de la revocatoria del mandato en los ordenamientos jurídicos que lo reconocen, tienen como base procesos sociales, políticos, relacionados principalmente con la necesidad de romper la barrera entre gobernantes y gobernados y corregir las distorsiones de la democracia representativa pura. En este contexto, el derecho de elegir durante el auge de la democracia representativa (elector imposibilitado de dejar sin efecto dicha elección) transitó solo, hasta la emergencia de las nociones de democracia participativa, donde se reconoce la posibilidad de que las autoridades, elegidas por los ciudadanos capaces de

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, p 315 y ss.

obrar (derecho a elegir), puedan ser revocadas precisamente por quienes gozan de este derecho. El derecho de revocar es la contraparte lógica del derecho de elegir.

## **2. La revocatoria del mandato y el debido proceso constitucional.**

Todos los derechos políticos al ser ejercidos mediante actos que producen efectos jurídicos, evocan su naturaleza en cuanto *poderes*, que como tales se encuentran sometidos al estado de derecho, a límites y vínculos legales.<sup>123</sup>

La revocatoria del mandato es un derecho cuyo proceso de manifestación implica un conjunto de principios, reglas y procedimientos que conforman la noción de la revocatoria del mandato como institución, la que debe someterse a las más elementales reglas del debido proceso constitucional, es decir, “el debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.”<sup>124</sup>

La sujeción al Derecho Procesal Constitucional y, particularmente, al debido proceso constitucional, es una característica ineludible de la revocatoria del mandato, tanto en lo referente a sus normas particulares, como en su finalidad, debido a que la revocatoria del mandato se constituye en un mecanismo que permite acudir a la instancia política del electorado para solucionar conflictos entre los órganos del poder público y sus mandantes, lográndose soluciones institucionales, desechando aquellas que se caracterizan por la intervención de la fuerza.

La revocatoria del mandato implica un proceso específico no necesariamente judicial, razón por la cual no se trata de implantar (bajo una concepción pasada) únicamente el debido proceso legal, entendido como los mínimos de defensa para el sujeto expuesto a revocación de su mandato, sino someterlo a un nivel superior, en este caso, al debido proceso constitucional, pues, como sostiene Gozaíni, “la constitucionalización del proceso supone crear condiciones para entender lo que es debido.”<sup>125</sup>

En este contexto, *lo debido* en materia de revocatoria del mandato, implica la manifestación de la potestad o voluntad popular mediante un canal institucional. Tradicionalmente dichas manifestaciones de voluntad (sobre la permanencia o salida de

---

<sup>123</sup> Ibid, p. 298.

<sup>124</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, *Derecho Procesal Constitucional, el Debido Proceso*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2004 p. 21.

<sup>125</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, *op. cit.*, p. 27.

un gobernante) se han ejercido por medio de protestas, movilizaciones, enfrentamientos; situaciones que siempre dejan serias dudas acerca de si esos actos realmente representan o se constituyen en la manifestación de la voluntad de la mayoría del pueblo.<sup>126</sup> Los procedimientos que componen la revocatoria del mandato –en conjunción con el debido proceso constitucional– resultan en un mecanismo institucional de manifestación de la voluntad soberana acerca de la permanencia o salida de un funcionario de elección popular.

Una de las características básicas que acercan a la revocatoria del mandato al ideal del debido proceso constitucional, es el hecho de que la revocación de un funcionario se realiza de la misma forma como éste fue investido de autoridad: mediante votación popular.<sup>127</sup> Por esta razón, existe una correspondencia entre los procedimientos de elección y revocación de las autoridades y gobernantes. Esta característica denota ecuanimidad en el proceso.

### **3. Diferenciación de la revocatoria del mandato con otros mecanismos de democracia directa.**

#### **3.1 La revocatoria del mandato y la consulta popular.**

La normativa jurídica peruana asimila la revocatoria del mandato como una especie de consulta popular, esto se colige de la propia Constitución Política que desde el artículo 176 al 185, al establecer las funciones del sistema electoral y las competencias del Jurado Nacional de Elecciones, lo hace en función de los siguientes conceptos: “procesos electorales, referéndums u otras consultas populares”, incluyendo dentro de éstas últimas la revocatoria del mandato. De manera expresa, la ley 26300 en sus artículos 21, 22 y 23 califica a la revocatoria del mandato como ‘consulta’. El tratadista peruano Luis Alberto Huerta Guerrero define la revocatoria del mandato como

---

<sup>126</sup> En el Ecuador el ex Presidente Lucio Gutiérrez, electo para el período 2003- 2007, fue cesado de su cargo en abril del 2005, originalmente por las manifestaciones del grupo social denominado “forajidos” y formalmente por el Congreso Nacional. En un inicio no cabía duda de que dicha cesación respondía al sentir de la mayoría del pueblo ecuatoriano; mas cuando en las elecciones pluripersonales del 2006 el partido Sociedad Patriótica del cesado presidente alcanza un número importante en la representación, se pone en duda la legitimidad de dicha cesación y si esta respondía al sentir de la mayoría del pueblo. Si el cargo de presidente de Lucio Gutiérrez, se hubiese sometido a los cauces procedimentales característicos de la revocatoria del mandato, el resultado obtenido, ya sea la cesación o por el contrario la ratificación, ofrecería una certeza clave, esta es, saber exactamente cual fue la verdadera voluntad del pueblo ecuatoriano, alejándonos por lo tanto de las especulaciones que al respecto se han presentado.

<sup>127</sup> Si bien este proceso está lejano a la práctica de lo que Nino denomina “discusión moral ideal” –la interacción personal cara a cara entre los participantes al momento de tomar una decisión– no se debe perder de vista que la contrapartida de la revocación, es decir, la elección del funcionario o gobernante por parte del pueblo, tampoco se realiza mediante la práctica de la discusión moral ideal.

“la facultad que tienen los ciudadanos para destituir, previa consulta popular, a determinadas autoridades electas.”<sup>128</sup>

Si se considera que *consultar* significa: preguntar, pedir concejo o dictamen y que además dicha consulta se la hace al pueblo, se podría decir que esta denominación es correcta para referirse a la revocatoria del mandato, pues efectivamente a través de ésta no se hace sino consultar o preguntar al pueblo sobre la permanencia o no en el cargo de una autoridad de elección popular. Esta lógica se aplicaría además a todos los mecanismos de democracia directa, pues por medio de todos estos “se consulta al pueblo” sobre tal o cual hecho o situación. En este sentido, todas aquellas ocasiones en las que el cuerpo electoral acude a las urnas (ya sea para elegir autoridades o para ejercer los mecanismos de democracia directa) y se manifiesta sobre algo o alguien de forma afirmativa o negativa serían casos de *consulta popular*.

Sin embargo, por la capacidad de asimilación semántica que tienen los términos ‘consulta popular’ frente a la ‘revocatoria del mandato’ y demás mecanismos de participación directa, es inconveniente para efectos jurídicos y doctrinarios, pues resta individualidad e independencia a la revocatoria del mandato y lo vuelve susceptible de confusión e imprecisión al momento de su caracterización. Necesidad básica y fundamental para diferenciar los distintos mecanismos de democracia directa es su denominación precisa y particular, por lo cual no es conveniente asimilar ‘consulta popular’ con ‘revocatoria del mandato’, especialmente si se toma en cuenta que desde el punto de vista del Derecho Constitucional se considera a la Consulta Popular como el género que contiene las especies de referéndum y plebiscito. En definitiva, la revocatoria del mandato debe ser denominada como tal, ni más ni menos.

### **3.2 La revocatoria del mandato y el referéndum.**

Diversos ordenamientos jurídicos y autores confunden la revocatoria del mandato con el referéndum. El artículo 72 de la Constitución Política Venezolana, al establecer a quién corresponde la solicitud, así como los porcentajes necesarios para que opere la revocatoria del mandato, califica a este mecanismo como “referendo”. Este hecho encuentra su origen en la Ley Orgánica de Régimen Municipal Venezolano de 1989 que reconocía la revocatoria del mandato de alcaldes, cuando en su artículo 69 establece que

---

<sup>128</sup> Luis Alberto Huerta Guerrero, “El derecho fundamental a la participación política”, en *op cit*, p.85. Por su parte, Emmerich *op cit*, p. 84 califica a la revocatoria como “consulta”.

“el concejo o cabildo convocará un referéndum.”<sup>129</sup> En Venezuela este fenómeno con origen normativo se confirma en la doctrina, en la jurisprudencia y en la práctica.<sup>130</sup>

Similar situación se observa en la normativa jurídica argentina, donde diferentes cuerpos normativos confunden revocatoria del mandato con referéndum. La Ley 357 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que regula la revocatoria del mandato, en su título cuarto se refiere a este mecanismo como “referéndum de revocatoria”. La Carta Orgánica Municipal (COM) de San Carlos de Bariloche, en su artículo 73, igualmente concibe la revocatoria del mandato como una especie de referéndum.<sup>131</sup> Asimismo, la Carta Orgánica de Tinogasta en su artículo 206, que se refiere a la revocatoria del mandato, establece que “cumplidos los requisitos que exige este artículo, el Juez Electoral Municipal convocará a un referéndum”. El Art.154 de la Carta Orgánica Municipal de Neuquén califica a la revocatoria como ‘referéndum popular’.

Autores como el español Isidre Molas y el argentino Mario Wainfeld incurrir en esta confusión. Molas manifiesta que la revocación de los electos por los electores se realiza mediante referéndum;<sup>132</sup> Wainfeld califica a la revocatoria como referéndum o consulta.<sup>133</sup>

Al parecer esta confusión es casual, especialmente si se considera que estos mecanismos recaen sobre situaciones que difieren ampliamente entre sí. Desde el punto de vista doctrinario, se concibe al referéndum como un mecanismo por el cual el cuerpo electoral, mediante el sufragio de sus integrantes, opina aprobando o rechazando una decisión normativa de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes y legislativas.<sup>134</sup> Este tipo de mecanismo no revela nada en común con la revocatoria del

---

<sup>129</sup> Segundo párrafo del art. 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal Venezolana de 1989.

<sup>130</sup> El proceso de revocatoria del mandato sobre el Presidente Venezolano Hugo Chávez Frías fue llamado por sus seguidores como *referéndum ratificadorio* y por la oposición como *referéndum revocatorio*. Internet. [http://es.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A9ndum\\_presidencial\\_de\\_Venezuela\\_de\\_2004](http://es.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A9ndum_presidencial_de_Venezuela_de_2004). Cuando la ONG Súmate inició el 2 de febrero del 2003 un proceso de recolección de firmas, utilizó una planilla titulada “Iniciativa de convocatoria a un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República”, de igual forma, en fecha 20 de agosto del 2003, representantes de partidos políticos (Acción Democrática, Proyecto Venezuela, Solidaridad, COPEI, MAS, Primero Justicia y otros por ONG y la Asociación Civil Súmate) dirigieron un escrito al Consejo Nacional Electoral que solicitaba se convoque a referendo para revocar el mandato del Presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías. Biblioteca electrónica, *Decisión sobre solicitud de referéndum revocatorio*, Caracas, s.f. Internet. [http://www.analitica.com/bitBlioteca/cne/referendo\\_revo20030912.asp](http://www.analitica.com/bitBlioteca/cne/referendo_revo20030912.asp).

<sup>131</sup> Además, el Art. 71 de la COM de San Carlos de Bariloche, al referirse al porcentaje necesario para la revocatoria, establece que reunido éste se convocará a “Referéndum Popular”.

<sup>132</sup> Isidre Molas, *op cit*, p. 82.

<sup>133</sup> Mario Wainfeld, *Derechos políticos y participación ciudadana: referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato*, 16 de Marzo 2005, Documentos Fundación Políticas Públicas, Internet. <http://www.politicaspUBLICAS.org.ar/docs.php>.

<sup>134</sup> Agustín Grijalva Jiménez, *op cit*, pp. 13-14.

mandato, a excepción de que ambos pertenecen a la categoría de mecanismos de democracia directa. Si bien a través de éstos el cuerpo electoral participa directamente tomando decisiones, la razón de ser, la sustancia, esencia y alcances de cada una, transitan caminos diferentes, pues la posibilidad de participar directamente aprobando o rechazando normas constitucionales o legales tiene una naturaleza diferente a la posibilidad de participar directamente revocando o ratificando el mandato conferido a una autoridad de elección popular.

### **3.3 La revocatoria del mandato y el plebiscito.**

En Costa Rica la normativa jurídica, la doctrina y la jurisprudencia asimilan a la revocatoria del mandato con el plebiscito. El artículo 19 del Código Municipal Costarricense, en lo relativo a la revocatoria del mandato, califica a este mecanismo como ‘plebiscito’. El autor costarricense Juan Luis Rivera Sánchez califica a la revocatoria del mandato como ‘plebiscito revocatorio’ y como un tipo de consulta popular.<sup>135</sup> La Sala Constitucional Costarricense, ante una acción interpuesta por el Alcalde Municipal de Oreamuno, refiriéndose a la constitucionalidad de esta norma, no solo considera que la revocatoria del mandato es un plebiscito, sino que establece subtipos de éste, uno de los cuales incluye la revocatoria. En lo pertinente, esta sentencia establece:

Ahora bien, debe diferenciarse el plebiscito constitucional, previsto en el artículo 168 de la Constitución Política, dentro del procedimiento constitucional para la creación de nuevas provincias, del plebiscito municipal, dispuesto para la discusión de cualquier asunto de relevancia para la corporación municipal, y expresamente, para decidir sobre la destitución o no del alcalde, de conformidad con el artículo 2.1.2 del Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital del Tribunal Supremo de Elecciones, en tanto lo prevé en los siguientes términos: “Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde.”<sup>136</sup>

En Argentina, Raúl Gustavo Ferreira tiene una concepción similar a la anteriormente expuesta, pues al referirse a la revocatoria del mandato en Buenos Aires, manifiesta que una vez cumplidos los requisitos para la iniciativa de este derecho se procede a realizar el “plebiscito de revocatoria de mandato”. Curiosamente, este autor,

---

<sup>135</sup> Juan Luis Rivera Sánchez, *op cit*, pp. 13 y s.

<sup>136</sup> *Ibíd.*, pp. 22 y s.

no solo propone utilizar el término ‘plebiscito’ para referirse a la revocatoria, sino que critica la utilización en la Constitución de Buenos Aires del vocablo “referéndum”. Trata de argumentar su afirmación cuando manifiesta:

La Constitución se refiere de manera incorrecta a “referéndum de revocación”. Trato de privilegiar el empleo del término referéndum para todo lo referente a la producción o derogación de disposiciones normativas. Es un proceso de consulta a los ciudadanos a efectos de que estos se expresen sobre actos de gobierno de naturaleza legislativa. Por tales razones, considero que el plebiscito se diferencia del referéndum dado que esto versa o puede versar sobre la aprobación o desaprobación de una decisión de carácter político. Digamos que el plebiscito es un referéndum, pero no perfecto.<sup>137</sup>

Es evidente la debilidad de los argumentos esgrimidos por este autor en el deseo de privilegiar el uso del término plebiscito ante referéndum. Si la Constitución de Buenos Aires yerra al catalogar a la revocatoria del mandato como referéndum, igual situación sucede al considerársele plebiscito, ya que ninguno de estos términos son exactos.

Desde el punto de vista doctrinario, el plebiscito es un mecanismo de democracia directa a través del cual se consulta al pueblo sobre cuestiones de trascendencia nacional, asuntos gubernamentales y decisiones eminentemente políticas que bien podrían adquirir forma jurídica, como las relacionadas con límites territoriales o sobre independencia o anexión.

Si bien tanto el plebiscito como la revocatoria del mandato tratan sobre asuntos de carácter político, el primero versa sobre cuestiones generales y disímiles, tantas como importante se considere un tema, por el contrario, la revocatoria del mandato se caracteriza por su especificidad, pues siempre se referirá a la permanencia o cesación de un funcionario de elección popular. El hecho de que la revocatoria del mandato y el plebiscito sean mecanismos de democracia directa no es motivo suficiente para que se los confunda, debido a que su naturaleza los diferencia.

#### **4. Diferenciación de la revocatoria del mandato con otros mecanismos a través de los cuales se cesa en el cargo a representantes políticos de índole electiva.**

Diversos autores y ordenamientos jurídicos confunden la revocatoria del mandato con otros mecanismos por los cuales se da por terminado el mandato de un

---

<sup>137</sup> Raúl Gustavo Ferreyra, *op. cit.*, p. 3.

representante político de índole electiva. Juan Luis Rivera Sánchez, al referirse a los ordenamientos jurídicos que reconocen el mecanismo de revocatoria del mandato, manifiesta lo siguiente: “Otras constituciones si bien contemplan la posibilidad de revocar el nombramiento del funcionario, no es mediante el ejercicio del sufragio, toda vez que está referida a revocatoria por parte de Cámaras, Congreso, Tribunales Penales y otros.”<sup>138</sup> Este tipo de confusiones deben ser aclaradas para comprender adecuadamente el mecanismo de democracia directa objeto de estudio.

#### 4.1 Revocatoria de mandato y destitución.

Es común que ordenamientos jurídicos y autores utilicen el vocablo destitución para referirse a la revocatoria del mandato.<sup>139</sup> La normativa jurídica peruana califica a la revocatoria del mandato como una especie de destitución al catalogarla como un derecho de la ciudadanía para destituir a los funcionarios de elección popular. El autor argentino José Manuel Belisle establece como sinónimo de la revocatoria del mandato la frase *destitución popular*.<sup>140</sup> En el Ecuador, León Roldós Aguilera, argumentando una propuesta de cómo aplicar la rendición de cuentas y la revocatoria del mandato, confunde las figuras de la destitución con la revocatoria del mandato. Este autor manifiesta lo siguiente:

La revocatoria de mandato se aplica para todo cargo electivo, sin excepción. Podrían existir **dos vías para la revocatoria del mandato: LA DIRECTA DEL PUEBLO**, que se aplicará mediante solicitud suscrita por un número no menor del 25% de los sufragios válidos en el acto electoral en que se produjo la elección, y en un sufragio en el que el pedido de revocatoria alcance mayoría absoluta de los consultados. De aprobarse la revocatoria, la subrogación definitiva se extenderá por el tiempo que falte del respectivo período.

**LA VÍA INDIRECTA**, ejercida por el Congreso Nacional, Consejo Provincial y Concejo Municipal, según se trate del Presidente de la República, Prefectos y Alcaldes respectivamente, deberá contar con la aprobación de la mayoría del 75% de sus miembros. Pero el ejercicio de esta última vía, debe conllevar elecciones anticipadas, esto es “se van todos”. Por

---

<sup>138</sup> Juan Luis Rivera Sánchez, *op. cit.*, pp. 15 y s.

<sup>139</sup> Así lo hace Juan Luis Rivera Sánchez *op. cit.*, p, 14, 15. Lo califican como una especie de destitución autores como: Antonio María Hernández, *op cit*, pp. 403-407.; Jaime Cárdenas Gracia, *op cit*. Así lo hacen autores como: Raúl Gustavo Ferreira, *op. cit.*, p. 3; Horacio Daniel Rosatti, “Un círculo vicioso: impacto de las emergencias continuadas en el diseño institucional de Argentina. Emergencia y división de poderes”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año I, No. 1, enero-junio, 2004, pp. 449-471. Internet. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/1/art/art12.pdf>.

<sup>140</sup> José Manuel Belisle, *op cit*, pp. 590-593.

tanto, la subrogación será interina, y dentro de los noventa días se designará al nuevo titular por sufragio popular y universal.<sup>141</sup>

Se observa claramente cómo este autor confunde lo que denomina como ‘revocatoria indirecta’ con mecanismos como la destitución. La revocatoria del mandato no es directa ni indirecta, es una sola y comprende la intervención del pueblo tomando la decisión. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya manifiestan:

Se conoce con el nombre de revocación del mandato el proceso que se sigue ante el órgano legislativo local en contra de ciertos servidores públicos (Durango, Estado de México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas) sin embargo estos supuestos no se consideran como mecanismos de democracia participativa, ya que su decisión corresponde no en forma inmediata a los ciudadanos, sino a una instancia representativa.<sup>142</sup>

Al respecto, podríamos manifestar que además de no considerárseles como mecanismos de democracia directa, no debería conocerseles con el nombre de revocatoria del mandato a fin de evitar, entre otras cosas, cualquier tipo de confusión entre estos mecanismos.

Semánticamente revocatoria del mandato y destitución son susceptibles de confusión, tomando en consideración que las dos figuras jurídicas permiten dar por terminado un mandato de elección popular, sin embargo, para lograr mayor comprensión acerca de la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato, es necesario destacar ciertas diferencias sustanciales que existen entre estos conceptos

La *destitución* comprende “privación de empleo o cargo público hecha por la autoridad competente, en caso de que el empleado o funcionario haya incurrido en falta

---

<sup>141</sup> León Roldós Aguilera, *Vincular la Reforma Política con lo Social y Económico*, Cartilla 4. Internet. [www.ildis.org.ec/docs/publicaciones/cartilla4.doc;jsessionid=734C4A240BDE7F9090F5963DA3AF647](http://www.ildis.org.ec/docs/publicaciones/cartilla4.doc;jsessionid=734C4A240BDE7F9090F5963DA3AF647)  
5. El subrayado es del texto original. Roldós, en una propuesta de reforma política por él planteada, sigue confundiendo la naturaleza de la revocatoria, cuando plantea: “La iniciativa para la revocatoria del mandato del Presidente o del Vicepresidente, o de cualquier autoridad seccional elegida por voto popular, podría ser, en los dos primeros casos, propuesta por mas de los dos tercios de los integrantes del Congreso Nacional. En los demás casos, por más de los dos tercios de quienes integran los respectivos cuerpos colegiados seccionales. La iniciativa podría provenir, también, del Tribunal Constitucional si, ante reiteradas violaciones constitucionales, este lo decide por unanimidad. Este mecanismo se extendería a diputados, consejeros y concejales. Notificado el Tribunal Supremo Electoral de la iniciativa de revocatoria, debe realizar la consulta popular en la respectiva jurisdicción en un plazo no mayor a 45 días. La petición de iniciativa debe ser motivada, pero no sujeta a calificación del Tribunal Supremo Electoral y a decisión directa de los votantes en la consulta.” León Roldós Aguilera, “Se reconoce el principio de la revocatoria” en Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, Gobierno del Ecuador / Banco Interamericano de Desarrollo, *Justicia y Revocatoria del Mandato*, Quito, Colección Reforma Política 3, Abya Yala, 1997, p. 129.

<sup>142</sup> Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya *op cit*, p. 609.

o perdido la confianza de los superiores.”<sup>143</sup> Esta puede ser utilizada para remover del cargo a autoridades públicas sean o no de elección popular. Si son autoridades públicas cuyo origen no es el electoral, la destitución comprende un proceso eminentemente administrativo; si se trata de autoridades públicas de elección popular, la destitución comprende al igual que la revocatoria, un proceso político en el que –a diferencia de lo que sucede con la revocatoria– no interviene el pueblo. Ahí radica la diferencia fundamental entre revocatoria del mandato y destitución, pues ésta es ejercida por entes diferentes a los que otorgaron el mandato político, generalmente otra autoridad pública o un cuerpo colegiado; por el contrario, en el caso de la revocatoria del mandato, quien la ejerce es quien otorgó el mandato político respectivo. Esto sucede, por ejemplo, en el caso del juicio político al Presidente de la República, cuyo mandato lo otorga el pueblo, sin embargo, podría ser destituido por la función legislativa. Similar situación podría suceder con cualquier autoridad de elección popular.

La diferenciación que se acaba de efectuar es necesaria, pues comúnmente cuando se conceptualiza a la revocatoria del mandato se la cataloga como una especie de destitución, adjetivación que no es conveniente para efectos de delimitar y comprender la naturaleza jurídica, los alcances y límites que tiene la revocatoria del mandato.

#### **4.2 Revocatoria del mandato y juicio político.**

El juicio político, al igual que la revocatoria del mandato, es un mecanismo donde la responsabilidad y control político sobre los gobernantes constituyen elementos claves. Asimismo, existe la posibilidad de que funcionarios de elección popular sean sujetos tanto de juicio político como de revocatoria del mandato, por ejemplo el Presidente de la República. Este tipo de coincidencias obligan a efectuar una diferenciación entre éstos, para evitar cualquier tipo de confusión.

El juicio político puede ejercerse sobre autoridades públicas sean o no de elección popular a diferencia de la revocatoria del mandato donde son sujetos de revocatoria del mandato únicamente las autoridades públicas de elección popular.<sup>144</sup> Es más, el juicio político es un instrumento de uso exclusivo de la función legislativa quienes figurativamente manifiestan de forma indirecta la voluntad del pueblo mediante su facultad fiscalizadora. Por el contrario, a través de la revocatoria del mandato, el pueblo

---

<sup>143</sup> Cabanellas, Guillermo, *op cit.*, p. 695.

<sup>144</sup> En el Ecuador las únicas autoridades de elección popular que podrían ser sujeto tanto de juicio político como de revocatoria del mandato serían el Presidente y el Vicepresidente de la República, pues las demás autoridades públicas sujetas de juicio político no son de elección popular.

manifiesta directamente su voluntad sin intermediarios. En este sentido, si bien estos mecanismos logran un mismo fin –cesar a una autoridad de elección popular– no pueden en esencia ser confundidos pues cada uno goza de particularidades que los diferencian ampliamente.

### **4.3 Revocatoria de mandato, la moción constructiva de censura y la disolución del parlamento.**

No es raro que se confunda a mecanismos constitucionales característicos de los regímenes parlamentarios como la moción constructiva de censura y la disolución del parlamento, con la revocatoria del mandato.

La Constitución Política Peruana de 1993 en su artículo 134 se refiere a la facultad que tiene el Presidente de la República de disolver el Congreso, la que es considerada como una forma de revocatoria del mandato, ya que el segundo inciso del artículo constitucional en mención dice textualmente “no hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.”

La *moción constructiva de censura*<sup>145</sup> o el *voto de no confianza*<sup>146</sup> es aquel que los representantes en el parlamento aprueban para censurar o negar su confianza al presidente o a su gobierno obligándolo, aún sin estar concretamente establecido, a dimitir y, de no resolverse el conflicto en las Cámaras tan solo, por la disolución de las mismas y una nueva convocatoria a elecciones. Estas iniciativas pueden ser ejercidas directamente por los representantes en el parlamento o pueden ser el resultado de una cuestión de confianza pedida por el propio jefe de gobierno, quien puede someter en cualquier momento a votación la continuidad del gobierno y, en caso de que el resultado fuera negativo, las consecuencias serían las mismas que las de una moción de censura que prosperara: el gobierno queda destituido o bien obligado a dimitir, aunque siga ejerciendo sus funciones hasta la formación de un nuevo gobierno.<sup>147</sup>

La *disolución de la legislatura*<sup>148</sup> o *del parlamento* es la “potestad efectiva nominal que, en los regímenes constitucionales y parlamentarios, corresponde al jefe del

---

<sup>145</sup> Juan P. Schneider, “El régimen parlamentario”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons ediciones Jurídicas y Sociales, 2001, 2ª ed., p. 361.

<sup>146</sup> Alfred Stepan y Cindy Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, comps., *Las crisis del Presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 188.

<sup>147</sup> Juan P. Schneider, *op. cit.*, pp. 327 y 361.

<sup>148</sup> Alfred Stepan y Cindy Skach, *op. cit.*, p. 188.

Estado para dar por concluido, antes de cumplirse el término máximo normal de su duración, el mandato de la totalidad de los representantes populares.<sup>149</sup>

Como se puede observar, con estos mecanismos (al igual que con la revocatoria del mandato) se logra dejar sin efecto el mandato político otorgado a autoridades de elección popular, ya sea la dimisión del titular de la función ejecutiva y la salida de los representantes en el parlamento respectivamente; sin embargo, se diferencian ampliamente pues en aquellos no interviene el pueblo de manera directa tomando tal o cual decisión, que por el contrario es un hecho característico en el caso de la revocatoria del mandato.<sup>150</sup>

## **5. Ordenamientos jurídicos que denominan revocatoria del mandato a mecanismos que no lo son.**

Existen ordenamientos jurídicos que no asimilan de manera adecuada la verdadera naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato. Ese es el caso de la normativa jurídica de países como Cuba y Panamá que cuentan con mecanismos a través de los cuales cesan en el cargo a autoridades de elección popular denominados ‘revocatoria del mandato’, sin embargo, las características de dichos procedimientos difieren en gran medida de la verdadera naturaleza jurídica del mecanismo de democracia directa objeto de estudio, pues, entre otras cosas, omiten la intervención del cuerpo electoral.

### **5.1 El caso panameño.**

El ordenamiento jurídico de Panamá establece como “revocatoria del mandato” un mecanismo que desde un punto de vista eminentemente doctrinario no debería denominarse de esa manera, debido a que no privilegia la intervención del pueblo en la toma de la decisión, peor aún la doctrina de la soberanía popular.

El artículo 151 de la Constitución Política de Panamá establece:

Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Diputados Principales o Suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los Estatutos del Partido.
2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los Estatutos y de la

---

<sup>149</sup> Guillermo Cabanellas, *op. cit.* t. I, p. 723.

<sup>150</sup> En los sistemas parlamentarios, el titular de la función ejecutiva, no es elegido directamente por el pueblo, sino que es producto de los acuerdos, alianzas y coaliciones en el Parlamento, cuyos miembros son elegidos mediante voto popular; en todo caso el mecanismo de voto de censura se aleja de la naturaleza jurídica a la que responde la revocatoria del mandato.

plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de la fecha de postulación. 3. También es causal de revocatoria que el Diputado o Suplente haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia. 4. El afectado tendrá derecho, dentro de su Partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias. 5. La decisión del Partido en que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo. 6. Para la aplicación de la revocatoria del mandato, los partidos políticos podrán establecer, previo al inicio del proceso, mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente. Los Partidos políticos también podrán, mediante proceso sumario, revocar el mandato de los Diputados Principales y Suplentes que hayan renunciado a su partido. Los electores de un circuito electoral podrán solicitar al Tribunal Electoral revocar el mandato de los Diputados Principales y Suplentes de libre postulación que hayan elegido, para lo cual cumplirán los requisitos y formalidades establecidas en la Ley.<sup>151</sup>

La normativa jurídica antes expuesta, se explica por sí misma, pues si bien su numeral seis (6) permite la intervención del cuerpo electoral, sin embargo, ésta depende del arbitrio del partido político, el que en última instancia (efectúe o no el proceso de “consulta” al pueblo), mantiene el monopolio en la decisión de cesar o no al diputado. De la misma manera, en el inciso final de la normativa constitucional antes expuesta, se establece que el cuerpo electoral podrá solicitar al Tribunal Electoral la revocatoria del mandato de un diputado, pero únicamente de aquellos que se postularon libremente y no están sujetos a las directrices del partido político; además no se establece claramente si es el pueblo el que decide la revocación pues la normativa constitucional, considerando la falta de legislación al respecto, se presta a interpretar que quien toma la decisión es el Tribunal Electoral. En definitiva, la intervención del pueblo tomando la decisión es aparente, pues se evidencia claramente que el ordenamiento jurídico panameño al permitir a los partidos políticos “revocar” el mandato a los diputados, está privilegiando la doctrina según la cual el mandato político se explica por la relación entre diputado y partido político, desechando aquella que se sustenta en la relación del diputado frente al pueblo (soberanía popular)<sup>152</sup> produciendo el apoderamiento por parte de los partidos políticos del mandato ejercido por el diputado y dando como resultado que la curul le pertenezca al partido que auspicio la candidatura y no al pueblo elector. No es casualidad que en el artículo 150 de la Constitución Política Panameña se privilegie la

---

<sup>151</sup> Los numerales 3 y 6 así como el inciso final del Art. 151 (anterior 145), son producto de una reforma constitucional llevada a cabo en el año 2004.

<sup>152</sup> Al respecto ver Juan De Stéfano, *et al.*, *op cit*, p. 21.

posición de los partidos políticos sobre la de la voluntad popular. Este artículo establece: “Los Diputados actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral.”

Sin pretender criticar la conveniencia o no de que los diputados pierdan esa calidad por la sola voluntad de los partidos políticos a los que pertenecen, es necesario dejar sentado que el proceso detallado anteriormente, no puede de ninguna manera denominarse revocatoria del mandato, por una sencilla razón: el único que puede revocar, es decir dejar sin efecto un mandato político, es quien produjo efecto y constituyó dicho mandato, es decir el pueblo y en este caso, quien “deja sin efecto” el mandato es un ente diferente al pueblo y que adicionalmente no participó en la constitución del mandato; el partido político se limita a nominar candidatos, mas no otorga mandatos pues ésta es facultad privativa del pueblo.

## **5.2 El caso cubano.**

Al igual que el caso panameño, el mecanismo denominado por el ordenamiento jurídico cubano como “revocación del mandato” no debería denominarse de esa manera, debido a que no privilegia la intervención del pueblo en la toma de decisión, peor aún la doctrina de la soberanía popular. El caso cubano adquiere un matiz especial pues el régimen político de este país es socialista y de partido único, ampliamente diferente de los sistemas políticos inspirados en las doctrinas liberales y que actualmente responden a los regímenes capitalistas.

La denominada “revocación del mandato” aparece expuesta en la Constitución Política de la República de Cuba en los siguientes artículos, que establecen:

Artículo.68: Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresa en las reglas siguientes: Inciso c: Los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento;

Artículo 75: Son atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular: Inciso O: revocar la elección o designación de las personas elegidas o designadas por ella;

Artículo 85: A los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular les puede ser revocado su mandato en cualquier momento, en la forma, por las causas y según los procedimientos establecidos en la ley;

Artículo 105: Dentro de los límites de su competencia las Asambleas Provinciales del poder Popular tienen las atribuciones siguientes: Inciso c: elegir y revocar al Presidente y Vicepresidente de la propia Asamblea;

Artículo 106: Dentro de los límites de su competencia, las Asambleas Municipales del poder popular tienen las atribuciones siguientes: Inciso b: elegir y revocar al presidente y al Vicepresidente de la Asamblea; y

Artículo 112: El mandato de los delegados a las Asambleas Locales es revocable en todo momento. La ley determina la forma, las causas y los procedimientos para ser revocados.

La denominada Ley 89 “De la revocación del Mandato de los elegidos a los Órganos del Poder Popular”<sup>153</sup> es la que desarrolla los mandatos constitucionales antes expuestos. El artículo 1 establece que: “La revocación puede comprender el mandato conferido tanto por los electores, como el otorgado por la asamblea correspondiente”. El artículo 3 establece quiénes pueden ser revocados incluyendo los cargos a cada nivel: a) Delegados a las asambleas municipales, b) Delegados a las asambleas provinciales, c) Diputados a la asamblea nacional, d) Presidentes y Vicepresidentes de las asambleas municipales, e) Presidentes y Vicepresidentes de las asambleas provinciales, f) Presidente, Vicepresidente y Secretario de la asamblea nacional y g) Miembros del Consejo de Estado.<sup>154</sup> Según el artículo 5, las causales para que la “revocación” proceda son las siguientes: A. Incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del mandato conferido. B. Incurrir en hechos que lo hagan desmerecer de buen concepto público. C. Manifestar una conducta incompatible con el honor de ser representante del pueblo en un Órgano del Poder Popular.

Del análisis de la normativa constitucional y legal antes expuesta, se deduce que las asambleas son elegidas por el pueblo y éstas a su vez designan nuevas autoridades, en el primer caso estaría presente de manera directa la noción de soberanía radicada en el pueblo; en el segundo caso, la presencia de dicha noción no es clara. A pesar de como establece el artículo 68 inciso c que “los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento”, la normativa

---

<sup>153</sup> La referencia y el contenido de esta Ley fue tomado de Julio Jesús Sierra Socorro-Matanza, *Algunas consideraciones sobre la revocación de mandatos en el sistema político cubano*, s.l., s.f., p. 68. Internet. [http://www.colver.edu.mx/menu/revista/cinco/articulo\\_4.pdf](http://www.colver.edu.mx/menu/revista/cinco/articulo_4.pdf).

<sup>154</sup> Según Julio Jesús Sierra Socorro- Matanza, *op. cit.*, p. 69, en el inciso g), se rompe la sistemática legislativa, pues nada se dice sobre el Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes y el Secretario del Consejo de Estado. Puede suponerse que si estos son elegidos por la Asamblea Nacional del Poder Popular en correspondencia con la Ley 72 «Ley Electoral», Arts. 143 al 145, sean los Diputados los facultados para la remoción.

jurídica analizada otorga la titularidad de la mal llamada “revocación” a entes diferentes al pueblo, en este caso, a cuerpos colegiados. Sierra Socorro-Matanza enseña:

Las elecciones a Delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular y a la Asamblea Provincial del Poder Popular y de Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular son de primer grado (directas) y la Ley en su Artículo 6 – a) solo reserva a los electores, la facultad de revocar el mandato conferido al Delegado de su circunscripción. Los Delegados a las Asambleas Provinciales y Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular solo pueden ser revocados por las Asambleas del Municipio por donde fueron elegidos. (Artículo 6 – b). Es decir, con el acto electoral directo del pueblo, se otorga un mandato que en los dos últimos casos, no puede ser revocado en primer grado. El Artículo 7 es explícito en cuanto a quiénes son los facultados para promover el inicio del proceso de revocación del mandato en cada instancia.<sup>155</sup>

Según esta afirmación la única posibilidad que tienen los electores, es decir, el pueblo para participar directamente en la cesación de una autoridad, es en la designación-revocación de los delegados a las Asambleas Municipales.

En los demás casos, existen dos escenarios: a) En el caso de los delegados, tanto a la Asamblea Provincial como Nacional la designación la hace el pueblo, pero la cesación es efectuada por la Asamblea Municipal, razón por la cual no se trata de revocación del mandato, pudiendo ser una especie de destitución (en un sentido técnico riguroso, solo los que confieren un mandato tienen derecho a revocarlo).

El segundo, el caso de los presidentes y vicepresidente de las Asambleas Municipales, Provinciales y Nacionales, son designados-revocados por el mismo órgano u asamblea. En este caso tampoco se puede hablar de revocación del mandato pues, si bien quien designa también “cesa”, sin embargo, no es el pueblo el que ejecuta dichas acciones, por lo que se trata de figuras distintas a la revocatoria del mandato. En este sentido, si un ordenamiento jurídico consagra la soberanía popular, se desprende que el mandato político se fundamenta en esta creencia, por lo cual solo el pueblo puede otorgar directamente dichos mandatos y de la misma forma retirarlos.

## **6. Factibilidad e improbabilidad de la revocatoria del mandato.**

Está claro que la revocatoria del mandato forma parte de lo que Nino llama “instrumentos de democracia directa” o de lo que Sartori concibe como “noción mínima de democracia directa”. En todo caso existe una tendencia general por parte de los

---

<sup>155</sup> Julio Jesús Sierra Socorro- Matanza, *op. cit.*, p. 69.

doctrinarios e investigadores en sostener que la democracia directa es simple y llanamente “impracticable”<sup>156</sup> que es “irrealizable”.<sup>157</sup> Otros acompañan estas afirmaciones con argumentos como: “la democracia directa no solo resulta impracticable por motivos cuantitativos (población, territorio, número de problemas a decidir, etc.), sino principalmente por razones cualitativas, es decir que obedecen al conjunto de principios que informan la estructura del Estado moderno”.<sup>158</sup>

Otros criterios van más allá, pues, a parte de considerar que la democracia directa no es posible en la actual sociedad de masas, manifiestan que “ni siquiera existió en la democracia ateniense, ya que ésta se basaba en un sistema esclavista y oligárquico que solo dotaba de participación a los ciudadanos varones y libres.”<sup>159</sup>

De acuerdo a estos criterios la democracia directa y por tanto la revocatoria del mandato como una de sus manifestaciones, es inexistente e impracticable.

#### *Sobre la inexistencia y la impracticabilidad*

Lo que podría estar en duda es la existencia y practicabilidad de la democracia directa de noción amplia o de la práctica de la discusión moral ideal, en la que no se subsume la revocatoria del mandato, es decir aquella que implica la toma de decisiones directamente, sin representantes, ni representación, pero además mediante una participación activa, con inmediatez de interacciones, cara a cara. Sin embargo, en Grecia existió, sin que perdamos de vista que en la actualidad, se la practica en diferentes localidades de Estados Unidos, España y Suiza.

Un número de participantes demasiado amplio es, el obstáculo principal que imposibilitaría el ejercicio de la revocatoria del mandato con las características de la democracia directa de noción amplia. En este caso no basta ni el avance tecnológico, pues, como manifiesta Nino, si bien las nuevas tecnologías y su uso, incrementarían el intercambio entre los líderes políticos y sociales con la ciudadanía y posibilitarían una expresión instantánea de la opinión de esos ciudadanos, no obstante, la probabilidad de que la interacción cara a cara e intercambio de preguntas, argumentos y objeciones pueda tener lugar entre millones de personas, es bastante incierta.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Humberto Njaim, “Las Implicaciones de la democracia Participativa: en *op cit* p. 721.

<sup>157</sup> Eduardo Pablo Jiménez, *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 2000, p. 152.

<sup>158</sup> Jorge Reinaldo A. Vanossi, *op cit*, p. 442.

<sup>159</sup> José Fernando Merino Merchán, *et al*, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1997, p.53. El paradigma de la democracia directa griega fue la Asamblea. Ver Iván Escobar Fornos *op cit*, p. 131-139. Ver anexo 1 (Sobre la Asamblea Griega).

<sup>160</sup> C.S. Nino, *op. cit.*, p. 211.

Sobre lo que no hay duda es acerca de la existencia y practicabilidad de la revocatoria del mandato considerado como instrumento de democracia directa o de democracia directa de noción mínima, porque este mecanismo se encuentra reconocido en diferentes ordenamientos jurídicos alrededor del mundo y en muchos de ellos ha sido puesto en práctica por los ciudadanos. La posibilidad de intervenir directamente tomando la decisión acerca de la cesación o no de la autoridad respectiva *es factible* bajo la misma forma en la que se hizo la elección.

## CAPÍTULO III

### Elementos de la revocatoria del mandato y su análisis de Derecho Comparado.

#### 1. Autoridades sujetas a revocatoria del mandato.

La revocatoria del mandato debe aplicarse a todos y cada uno de los funcionarios y autoridades que hayan sido elegidos mediante el voto popular, pues solo así se materializa el principio *ius* filosófico de la soberanía popular, al cual responde este instrumento de democracia directa. Si el pueblo es quien a través del voto delega a sus representantes el ejercicio de autoridad y la toma de decisiones, todos aquellos designados de esa forma son sujetos de revocatoria, puesto que el principio de soberanía popular afecta la situación de todas y no solo de algunas de las autoridades electas.

En este contexto, pueden ser sujetas de revocatoria del mandato autoridades de elección uninominal o plurinominal, ya sean nacionales, estatales, federales, departamentales, provinciales, cantonales, regionales, locales etc., pertenecientes a la función ejecutiva, legislativa o judicial; todo depende de si son o no de origen electoral popular.<sup>161</sup>

En la práctica, la mayoría de ordenamientos jurídicos que reconocen la revocatoria del mandato relativizan el principio de soberanía popular, pues se reservan el uso de este mecanismo de democracia directa únicamente para determinadas autoridades de elección popular.

*La revocatoria del mandato se aplica sobre una autoridad a la vez.*

Como regla general, la revocatoria del mandato implica la cesación de una autoridad en particular, este es un hecho constante en la mayoría de ordenamientos jurídicos que la reconocen. La individualización de la autoridad sujeta a revocatoria del mandato permite la rendición de cuentas de cada funcionario; implica además la aplicación del debido proceso constitucional, ya que las causas por las que se sigue este proceso dependen de la responsabilidad individual del sujeto de revocatoria, sin que pueda ser procesado sino por actos de estricta responsabilidad personal. La excepción a esta regla se presenta en países

---

<sup>161</sup> En países como Estados Unidos, en ciertos estados existen jueces que son electos popularmente. Similar situación sucede en el Perú con los jueces de paz.

como Suiza y Liechtenstein, donde la revocatoria del mandato se aplica a dos o más sujetos a la vez. En algunos cantones suizos se mantiene la institución conocida como *revocación popular* referida tanto a las Cámaras en su conjunto como a los comités ejecutivos y se configura como la retirada de la confianza del cuerpo electoral a sus representantes. Se trata de una institución similar al *recall* norteamericano –aunque con más amplitud– y supone la posibilidad de que el pueblo exija la dimisión de sus representantes cuando traicionan la confianza depositada en ellos.<sup>162</sup> En cantones como Berne, Lucerne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie se permite la revocatoria del parlamento; en Berne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie, Tessin se permite la revocatoria del gobierno y en Uri se permite aun de otras autoridades. En Zurich existe un procedimiento asimilado al de revocatoria del mandato, que consiste en la renovación del parlamento, si el cuerpo electoral en virtud de una iniciativa popular reclama una revisión total de la Constitución.<sup>163</sup> En Liechtenstein, la revocatoria del mandato constituye uno de los diversos mecanismos de democracia directa acogido en su legislación a nivel nacional, la cual establece que pueden ser sujetos de revocatoria el parlamento en su conjunto y otras autoridades.<sup>164</sup>

### **Análisis Comparativo.**<sup>165</sup>

<i><b>País/Estado/Ciudad.</b></i>	<i><b>Autoridades sujetas de revocatoria.</b></i>
Venezuela <sup>166</sup>	Todas las autoridades de elección popular
Ecuador	Alcaldes, prefectos y diputados
Colombia	Alcaldes y gobernadores
Perú	Alcaldes y regidores, autoridades regionales de elección popular y magistrados de elección popular
Chihuahua (México)	Gobernador, presidentes municipales,

<sup>162</sup> Sánchez Ferriz, R, “El régimen político suizo”, en *Regímenes políticos actuales*, Madrid, s. ed., 1995, p. 513. cita en pie de página del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, San José, IIDH/CAPEL, 1989, p. 1144.

<sup>163</sup> Yvo Hangartner *op cit.*

<sup>164</sup> La revocatoria del mandato en este país tiene sustento constitucional en el Art. 48 y legal en la LGBI 1973 Nr. 50. En éstas se encuentran establecidos los requerimientos administrativos para llevar adelante la revocatoria del mandato. Al nivel nacional se reconocen otros mecanismos como el referéndum y la iniciativa ciudadana. The Electoral Knowledge Network, *Comparative Data. Direct Democracy*. Internet. [http://aceproject.org/epic-en/dd/Epic\\_view/LI](http://aceproject.org/epic-en/dd/Epic_view/LI).

<sup>165</sup> Ver anexo 2. (Normativa jurídica pertinente. Sobre las Autoridades sujetas a revocatoria del mandato).

<sup>166</sup> Venezuela es un paradigma a nivel mundial, pues es el único país donde se puede revocar el mandato a incluyendo al Presidente y Vicepresidente de la República. El paradigma venezolano alcanzó su máxima expresión con el proceso de revocatoria del mandato al que fue sujeto el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías.

	presidentes seccionales, regidores, síndicos.
En British Columbia (Canadá)	Miembros de la Asamblea Legislativa (MLA's del distrito electoral correspondiente)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Argentina)	Todos los funcionarios electivos con jurisdicción y competencia en esta ciudad.
Provincias: Córdoba, Chubut, Neuquén, Chaco, Santiago del Estero. Municipalidades de General Roca, Río Grande, Ushuaia, Tinogasta, El Dorado, Leandro N. Alem, El Soberbio, Esquina, San Carlos de Bariloche	Todas las autoridades municipales de elección popular: Intendente Municipal, Concejales, Miembros del Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas y la Comisión Municipal
Arizona, California, Colorado, Georgia, Montana, Nevada, New Jersey, Wisconsin, Alaska, Kansas, Louisiana, Michigan, Washington, Idaho, Dakota del Norte, Oregon y Minnesota	Autoridades estatales y locales
Alabama, Arkansas, Florida, Missouri, Nebraska, Nuevo México, Ohio, South Dakota, Tennessee, West Virginia y Wyoming	Autoridades del nivel local

## **2. Causas por las que puede revocarse el mandato de una autoridad de elección popular.**

Para alcanzar un mayor conocimiento sobre las causas de revocatoria, hay que considerar que este es un mecanismo de control eminentemente político y no judicial (en el estricto sentido de la palabra) por lo que las causas que inspiran uno u otro se diferencian. Siempre existirá una causa o razón que inspire el ejercicio de la revocatoria del mandato y la valoración de estas depende única y exclusivamente del cuerpo electoral, que se forma una convicción (satisfacción o insatisfacción)

Las causas que inspiran la revocatoria giran en la esfera de la satisfacción o insatisfacción general del pueblo, el que construye una imagen positiva o negativa del funcionario de elección popular respectivo, basado en su desempeño, principalmente en el hecho de cumplir su programa político – ideológico y de trabajo. Si se considera a la revocatoria del mandato como un mecanismo de control político, bastan las categorías de *incumplimiento del programa político y de trabajo e insatisfacción general de la población* para ejercerlo. Por el primero se incentiva al combate a la demagogia y a la construcción de liderazgos (no cacicazgos) alrededor de programas ideológicos y políticos; por el segundo

se privilegia la naturaleza política de este mecanismo, la potestad soberana que tiene el cuerpo electoral de dejar sin efecto un mandato y se evita la inconveniente enumeración taxativa de causas que a su vez puede excluir otras causas o bien enumerar causas ya previstas para procesos judiciales u otras formas de cesar en el cargo a autoridades de elección popular.

Los ordenamientos jurídicos que reconocen la revocatoria del mandato establecen como causas de revocatoria situaciones que van desde la simple impopularidad e insatisfacción de la población, incompetencia y mal desempeño en el ejercicio de funciones, pasando por el incumplimiento del programa de gobierno o de trabajo, actos de corrupción o actos impropios, hasta la incapacidad física o intelectual sobreviviente y la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.

El considerar como causales de revocatoria del mandato cometer delitos en el desempeño de funciones y la incapacidad física o intelectual sobreviviente (son más bien causas de destitución) evidencian problemas prácticos, debido a que su valoración supone procesos judiciales para establecer la culpabilidad o no del acto delictivo y hasta la intervención de médicos especializados, situaciones que distorsionarían la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato y hasta lo volverían impracticable debido al tiempo que tomaría probar estas causas.

#### **Análisis Comparativo.**<sup>167</sup>

<i>Causas/Tipologías.</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>
<i>No establecen expresamente causas específicas</i>	Arizona, California, Colorado, Idaho, Louisiana, Michigan, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Wisconsin, Alabama, Arkansas, Nebraska, Ohio, Tennessee, West Virginia, Wyoming; Venezuela, Perú, Costa Rica, British Columbia, Prov. de Córdoba, Mun. de Esquina
<i>Causas tan amplias que comprenden cualquier hecho: insatisfacción general de la ciudadanía, actos de corrupción y la suficiencia de cualquier declaración de</i>	Colombia, Ecuador, Alaska y Michigan respectivamente

<sup>167</sup> Ver anexo 2 (Normativa jurídica pertinente. Sobre las causas por las que puede revocarse el mandato de una autoridad de elección popular.).

razones motivos pudiendo ser más cuestiones políticas que judiciales	
<i>Incumplimiento injustificado del plan de trabajo o programa de gobierno y de promesas electorales públicamente realizadas</i>	Ecuador, Colombia, y Ushuaia respectivamente
<i>Malversación de caudales municipales o conversión de propiedad o fondos públicos</i>	Chubut y Georgia
<i>Atinentes al mal desempeño de funciones y obligaciones de las autoridades respectivas ya sea por:</i> a) ineptitud, incompetencia, negligencia, irregularidad, incompatibilidad, inhabilidad en y b) por “mala conducta manifiesta e incumplimiento de deberes y obligaciones” “ausentismo notorio e injustificado” e “indignidad”	a) Alaska, Kansas, Montana, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las Provincias del Chaco, Neuquén, en las municipalidades de San Carlos de Bariloche, El Dorado, El Soberbio Río Grande, Ushuaia. b) Provincias de Chubut, del Chaco y la municipalidad Ushuaia respectivamente.
<i>Cometer un crimen o delito en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones en:</i>	Kansas, Minnesota, Rhode Island, Montana la Provincia del Chaco y las municipalidades Río Grande y Ushuaia.
<i>La incapacidad física o intelectual y mental sobreviniente en:</i>	Montana, en las Provincias de Chubut y del Chaco.
<i>Actos de mala fe o mala conducta en el desempeño de los asuntos de la oficina y los prescritos por la ley en:</i>	Minnesota Georgia, Kansas, Washington, Montana.
<i>Violación al juramento oficial:</i>	Montana, Georgia, Washington.
<i>Violación del código de ética en:</i>	Rhode Island .

### **3. Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular.**

Teóricamente, la revocatoria del mandato –al ser un derecho que deviene del principio de soberanía popular– podría ser ejercido en cualquier momento dentro del período correspondiente a una autoridad de elección popular; sin embargo, se debe considerar que la voluntad soberana se manifiesta como resultado de ciertas causas que pueden presentarse solo con el transcurso del tiempo. Sean lapsos breves o largos los que tengan que transcurrir para que determinada conducta se constituya en causa de revocatoria del mandato, no cabe duda, que el derecho de revocatoria del mandato está sujeto a *oportunidad temporal*. Resulta imposible e infructuoso tratar de establecer cual es el lapso dentro del cual una causa de revocatoria puede configurarse, pues la causa cualquiera sea ésta, podría presentarse inmediatamente a la posesión del cargo o por el contrario no configurarse durante todo el ejercicio del cargo; es una cuestión sujeta al azar de lo

desconocido. Es precisamente este azar y la procedimentalización que exige la revocatoria del mandato con el fin de establecer certezas, la que hace necesario que expresamente se determinen, el momento o los lapsos luego/antes de los cuales la exigibilidad de este derecho se configura. Al respecto, sería injusto e inconveniente que un funcionario apenas elegido, sea sometido a este mecanismo, sin que haya tenido la oportunidad de desempeñarse de manera competente en su cargo o en su defecto, cometer actos que le conviertan en sujeto susceptible de revocatoria. De la misma manera, resulta infructuoso celebrar una votación de revocatoria hacia el final del mandato, pues ante la cercanía de la salida del funcionario, este mecanismo no cumpliría de forma cabal su razón de ser. En este contexto, deben ser lapsos prudenciales y coherentes los que guíen el momento en el que la revocatoria pueda ser ejercida, considerando además que la revocatoria no podría ser ejercida más de una ocasión, en el periodo correspondiente.

#### **Análisis comparativo.**<sup>168</sup>

<b><i>Tipología</i></b>	<b><i>País/Estado/Ciudad.</i></b>	<b><i>Momento</i></b>
<i>Establecen un plazo, contado desde el inicio del período y transcurrido el cual se puede ejercer este mecanismo.</i>	Venezuela: Chihuahua: Florida: Colombia, Wisconsin y New Jersey: Oregon, Nevada, Arizona, Arkansas y Missouri: British Columbia: Alaska: Montana: Idaho:	Mitad del período. Tercera parte del periodo. Un cuarto del periodo.  Primer año de funciones.  Seis (6) meses del periodo. Dieciocho (18) meses. 120 días. Dos (2) meses. Noventa (90) días.
<i>Establecen un plazo referente a la finalización del mandato y dentro del cual no se podría emprender la revocatoria.</i> <sup>169</sup>	Louisiana, Michigan, Washington:  Ohio:	Últimos 6 meses de funciones  Últimos 190 días de funciones;
<i>Establecen al mismo tiempo un doble requisito: a) un plazo contado desde el inicio del período transcurrido el cual,</i>	Mun. Tinogasta, Perú (salvo el caso de magistrados) Ecuador (por la causal de incumplimiento del plan de trabajo): Prov. de Córdoba, Mun. de	<i>a) 1 año, b) 1 año.</i>

<sup>168</sup> Ver anexo 2 (Normativa jurídica. Sobre el momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular)

<sup>169</sup> Esto significa que la revocatoria del mandato podría ejercerse en cualquier momento antes de ese plazo

<i>habilita a ejercer la revocatoria y b) un plazo referido al final del período dentro del cual no se puede ejercer la revocatoria.</i>	Río Grande, Leandro N. Alem: Buenos Aires, Prov. de Neuquén y Santiago del Estero: Nebraska, Prov. del Chaco: California: Georgia: Kansas: Tennessee:	a) 1 año, b) 9 meses.  a) 1 año, b) 6 meses. a) 6 meses, b) 6 meses. a) 90 días, b) 16 meses. a) 180 días, b) 180 días. a) 120 días, b) 200 días. a) 90 días, b) 90 días.
<i>Posibilitan ejercer la revocatoria en cualquier momento dentro del período correspondiente.</i>	Ecuador (por la causal de actos de corrupción), en North Dakota y en la Mun. de Ushuaia: .	En cualquier momento del período.  .
<i>No establecen el momento</i>	Costa Rica y Mun. El Soberbio, Alabama, South Dakota, West Virginia, Wyoming:	No se establece oportunidad temporal
<i>Establecen disposiciones sui generis.</i>	Nuevo México:  En Minnessota:	Después del 1 de mayo del año calendario en el cual tuvo lugar la elección de la autoridad sujeto de <i>recall</i> . No puede ser iniciada dentro de los 180 días anteriores al proceso eleccionario para el cargo que es ocupado por la autoridad sujeto de <i>recall</i> .

#### **4. Ocasiones por las cuales una autoridad puede ser sujeta de revocatoria del mandato en un mismo período.**

La revocatoria del mandato es un derecho que, además de someterse a causas y oportunidad temporal, no puede ser ejercido de forma indiscriminada, pues lo contrario significa que, siendo un mecanismo de control político, se convierta en uno desestabilizador.

Este es el criterio al que se acoge la mayoría de ordenamientos jurídicos que reconocen la revocatoria del mandato, pues establecen de manera expresa regulaciones sobre las ocasiones en que dicho mecanismo puede utilizarse.

### Análisis Comparativo.<sup>170</sup>

<i>Tipología.</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>
<i>Permiten la revocatoria por una sola ocasión dentro del mismo período cualquiera sea la causa que lo inspire:</i>	Venezuela, Colombia, Ecuador, Prov. de Neuquén y estado de Chihuahua.
<i>Limitan a una sola ocasión el uso de la revocatoria por la misma causa, (pudiéndose por lo tanto solicitar un nuevo proceso inspirado en causales diferentes) :</i>	Buenos Aires y Mun. San Carlos de Bariloche, El Soberbio y Ushuaia.
<i>Establecen plazos, cumplidos los cuales, se puede ejercitar nuevamente la revocatoria del mandato.</i>	Prov. de Córdoba, Mun. de Resistencia, Santiago del Estero y Leandro N. Alem (un (1) año entre una y otra petición) En Perú (después de dos años de realizada la consulta). <sup>171</sup>
<i>Delimitan el cumplimiento del plazo a la causal que inspira la revocatoria. Permitiendo solicitar inmediatamente un nuevo proceso revocatorio, por causales diferentes, sin la necesidad de esperar el plazo establecido.</i>	Mun. de Río Grande y Tinogasta (un año entre una y otra petición, por la misma causa, hecho o motivo).

### 5. La titularidad del derecho de revocatoria del mandato.

En sentido amplio, el titular del derecho de revocar el mandato a una autoridad de elección popular es el pueblo. En sentido estricto, dicha titularidad recae sobre el cuerpo electoral, es decir todos aquellos que se encuentren en capacidad de ejercicio de los derechos políticos. De esta forma aquellos ciudadanos que se encuentren en capacidad legal de ejercer los derechos políticos podrían intervenir en el proceso de revocatoria del mandato ya sea en la iniciativa o al momento mismo de la votación.

### Análisis Comparativo.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> Ver anexo 2 (Sobre las ocasiones por las cuales una autoridad puede ser sujeta de revocatoria del mandato en un mismo período.)

<sup>171</sup> Costa Rica al parecer se encuentra en la misma situación pues, a pesar de que su ordenamiento jurídico nada establece al respecto, Juan Luis Rivera op cit, p. 34, colige que el plazo a esperar es de dos años, cuando sostiene: “No existe disposición expresa en el artículo 19 del Código Municipal, respecto de cuántas veces puede ser sujeto de plebiscito revocatorio un alcalde, sin embargo, si aplicáramos la norma 2.7 del manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, respecto de los límites a la reiteración de la consulta, en el sentido de que “Rechazado un asunto en plebiscito o referendo, no podrá volver a ser sometido a consulta popular en un tiempo prudencial que determinará cada municipalidad en su reglamento, pero que no será inferior a dos años”, en un período constitucional solo se podría solicitar dos veces la celebración de un plebiscito revocatorio. Parece ser que éste es otro de los muchos cabos sueltos que dejó el legislador al establecer esta figura en el Código Municipal”.

<sup>172</sup> Ver anexo 2 (Normativa Jurídica. Sobre la titularidad del derecho de revocatoria del mandato.)

<i>Tipología.</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>
<i>Consideran como titulares del derecho de revocatoria a los inscritos en el padrón o registro electoral correspondiente, (es decir a todos aquellos que al momento ya sea de solicitar o votar en el proceso de revocatoria del mandato se encuentren en goce de los derechos políticos):</i>	Ecuador, Venezuela, Perú, Colombia, Costa Rica, Chihuahua, Chubut, Chaco, Neuquén, Mun. de Leandro N. Alem, El Soberbio el Dorado, Río Grande, Tinogasta, Santiago del Estero. <sup>173</sup>
<i>Consideran como titulares de revocatoria a aquellos que hayan estado inscritos en el padrón o registro electoral utilizado en el último comicio electoral, (dando como resultado que ciudadanos en goce de derechos políticos no participen en el proceso de revocatoria del mandato):</i>	Buenos Aires, Prov de Córdoba, Costa Rica, British Columbia.

### **5.1 La titularidad del derecho de revocatoria del mandato en Colombia, normativa y jurisprudencia pasada y presente.**

En Colombia, las leyes que regulan la revocatoria el mandato son la 131 y 134 de 1994. Dichas leyes, antes de ser reformadas, consideraban como titulares del derecho de revocar el mandato, única y exclusivamente, a los ciudadanos que habían participado en el proceso electoral por el cual se había elegido al respectivo funcionario (gobernador o alcalde) que se pretendía revocar; por lo que no podían participar quienes, a pesar de haber estado inscritos en el registro electoral, se abstuvieron de participar en la elección del mandatario a ser revocado, así como quienes si bien al momento de la elección del funcionario no estaban en goce de los derechos políticos, al momento de la revocatoria, habían cumplido con la edad necesaria para ejercer el derecho al sufragio. El Art. 7 de la Ley 131 de 1994 establecía: “La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, 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.” En concordancia, el Art. 11 disponía que: “Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta 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

<sup>173</sup> Esta afirmación se deduce de estos ordenamientos jurídicos que, al referirse a los porcentajes necesarios tanto para la iniciativa como para la concreción de la revocatoria del mandato, lo hacen tomando como parámetro a los ciudadanos inscritos en los respectivos padrones o registros electorales, es decir vigentes y actualizados al momento ya sea de receptor firmas o en el de la votación misma.

registrada el día en que se eligió el mandatario y *únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.*

174

Esta regulación fue avalada en un primer momento por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-011 y C-180 ambas de 1994 con fundamento en el Derecho Privado, básicamente en la teoría del mandato, según la cual solo quien otorga un mandato está facultado para revocarlo y en la interpretación restringida del artículo 259 de la Constitución.

*Reforma parcial de la Ley 131 y 134 de 1994 y cambio de opinión por parte de la Corte Constitucional.*

Las normas legales antes expuestas y la concepción que las sustentaba, fueron desplazadas por nuevas normas y concepción. La Ley 131 y 134 de 1994 reguladora inicial de la revocatoria del mandato fue reformada parcialmente por la Ley 741 de Mayo 31 2002.<sup>175</sup> Específicamente se reforman los artículos 7 y 11 de la Ley 131 de 1994 y los artículos 64 y 69 de la Ley 134 de 1994; así mismo se produce un cambio de opinión de la Corte Constitucional, pues mediante sentencia C-179 del 2002 que acoge la concepción amplia relativa a la titularidad del derecho de revocar el mandato de los alcaldes y gobernadores, se desecha las sentencias C-011 y C-180 de 1994 que recogían la concepción restringida.

Según la nueva concepción, la titularidad para ejercer la revocatoria del mandato corresponde no solamente a los ciudadanos que participaron en el proceso por el cual se eligió al mandatario a ser revocado, sino además, aquellos ciudadanos que consten en el censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario cuyo mandato se cuestiona.

Al respecto, Javier Aristizábal Villa manifiesta que:

---

<sup>174</sup> Las cursivas son mías.

<sup>175</sup> Javier Henao Hidrón, *op. cit.*, p. 143, enseña que el proponente de esta Ley fue el senador José Renán Trujillo, quien estimó y manifestó que era indispensable hacer menos rigurosas las exigencias para la revocatoria del mandato, pues hasta aquella fecha (15 de Agosto del 2000) de cerca de 80 intentos de revocatoria, solo cinco han llegado a la etapa de pronunciamiento popular y ninguno ha prosperado.

Si bien es cierto que el artículo 259 superior (*Constitución*) enuncia que “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”, precepto con base en el cual esta Corporación (*Corte Constitucional*) anteriormente entendió que sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato y por lo tanto sólo a ellos competía revocarlo, esta interpretación, a juicio de la Corte, resulta ser aislada y descontextualizada del resto de la Carta, y por ello llevaba a sacrificar desproporcionadamente el principio de la democracia participativa que fundamenta el modelo político adoptado por el constituyente. El artículo 103 superior, (*Constitución*) al enumerar los distintos mecanismos de participación democrática, distingue claramente entre el voto y la revocatoria del mandato, por lo cual no es posible fundir en un solo concepto inescindible ambas nociones. Si bien es cierto que la revocatoria como mecanismo de control supone el concepto de voto por programas de gobierno, esta relación no puede llegar hasta el extremo de considerar que los ciudadanos que se abstuvieron de participar en la elección de un mandatario local quedan excluidos del ejercicio de la más importante forma de control político prevista para el nivel departamental y municipal [...] la nueva exégesis integral de los textos superiores lleva a concluir que no sólo quienes eligieron al alcalde o al gobernador pueden participar en la revocatoria de su mandato, sino que todos los ciudadanos tienen el derecho de hacerlo, realizando de mejor forma la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa.<sup>176</sup>

Sin lugar a dudas, es acertada la nueva opinión de la Corte Constitucional Colombiana pues el mandato en el que se fundamenta el mecanismo de revocatoria del mismo es un mandato político-popular y no uno privado-civil; además, un gobernante lo es de toda la comunidad y no solo de quienes lo eligieron o participaron en dicha elección, razón por la cual, restringir la participación sería atentar contra los derechos políticos, en general, y contra el derecho de revocatoria, en particular. El criterio adecuado es aquel que permite participar a los inscritos en el padrón correspondiente a pesar de que no hayan participado en el proceso de constitución del mandato. La revocatoria es un derecho político de carácter fundamental cuyo alcance sobrepasa la teoría del mandato civil, pues por el hecho de no haber estado en goce de los derechos políticos por motivo de edad o no haber votado o inscribirse en una circunscripción territorial luego de constituido el mandato, no significa que las decisiones, aciertos o desaciertos de la autoridad respectiva

---

<sup>176</sup> Javier Aristizábal Villa, “Revocatoria del Mandato”, en *Paquete electrónico Semanal de Información Jurídica para Concejos*, No. 17, 12 de noviembre 2003. Internet. <http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/No.%2017Revocatoria%20del%20Mandato12%20Noviembre.doc>.

no afecten a estos individuos, o que la autoridad no sea el representante político de los intereses de estas personas pues de una u otra forma por el hecho de pertenecer a la circunscripción territorial correspondiente, se produce una ligazón de derechos y obligaciones entre el representante y los representados, puesto que cuando se elige a una autoridad, ésta se constituye en representante de todos y no solo de quienes participaron en el proceso electoral que lo eligió.

## **5.2 La titularidad del derecho de revocatoria del mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se presentó un caso curioso referente a la titularidad del derecho de revocatoria del mandato, caso que abre el debate sobre la posibilidad de que la iniciativa de revocatoria sea ejercida por la propia autoridad sujeta a revocación allanándose la recolección de los avales o firmas necesarias para utilizar este mecanismo de democracia directa. Durante los primeros meses del 2005, Aníbal Ibarra, Jefe de Gobierno de esta ciudad, ante la crisis política posterior a los desastres de “República de Cromañón”,<sup>177</sup> solicitó se le convoque a revocatoria del mandato. Este hecho produjo un debate sobre la posibilidad o no de que la iniciativa de revocatoria recaiga sobre la propia autoridad a revocar. Los opositores de esta posibilidad sostienen básicamente que al no estar constitucionalmente previsto este tipo de iniciativa, esta no podría operar; establecen además que debe distinguirse “electo” de “elector” y “electorado”, concluyendo que no es el “electo” el titular del derecho ni de la acción, sino la ciudadanía.<sup>178</sup> Estos argumentos devienen contundentes, especialmente si tomamos en consideración el principio por el cual en Derecho Público se puede hacer lo estrictamente establecido o escrito y todo aquello que no se encuentre permitido se entiende prohibido. Sin embargo, no se deben perder de vista interesantes argumentos como el de Rubén Antonio Pereyra que defiende la procedencia de la iniciativa de revocatoria por parte del funcionario a revocar. Este autor sostiene

---

<sup>177</sup> República Cromañón era una discoteca ubicada en la zona de Once en la ciudad de Buenos Aires, trágicamente conocida a raíz de un incendio que comenzó la noche del 30 de diciembre de 2004, durante un recital de la banda de rock Callejeros. Este incendio provocó la muerte de 194 personas y dejó más de 700 heridos. Se acusó a Ibarra como responsable de este hecho, pues a pesar de conocer denuncias sobre irregularidades en locales como el que se incendió, no tomó las medidas necesarias.

<sup>178</sup> Rubén Antonio Pereyra, *La Revocación de Mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Internet. <http://www.conhist.org/Vol%20VIII/PereyraMandato.PDF>.

Precisamente, advierto la existencia de una marcada confusión entre el derecho en sí mismo y el mecanismo elaborado a fin de ponerlo en ejecución. Escapa a la consideración del analista que el derecho consiste en someter a la voluntad del electorado la pretensión revocatoria y, en tal sentido, dicha voluntad resulta insustituible, y solo se perfecciona en la medida que se expresa la aceptación mediante el caudal de votos favorables que señala la constitución. No decide el “electo”; muy por el contrario, éste depone toda resistencia y manifiesta su voluntad de someter su mandato a la consideración y -debe decirse también eventual revocación por parte de sus mandantes [...] Cabe dejar en claro que si bien, como se expresa “supra”, el supuesto no se halla previsto en la norma, dicha falta de previsión puede señalarse en un doble sentido. De una parte, no se autoriza expresamente tal temperamento mas, justo es señalarlo, tampoco puede presumirse o sostenerse –sin más– que el mismo se halle rechazado por el texto constitucional, o que pueda suponerse viciado, desde esa misma perspectiva constitucional [...] Ciertamente es que no se halla prevista la posibilidad de que el mandatario cuestionado allane el tránsito hacia el ejercicio efectivo del derecho de revocatoria de su propio mandato; mas, a mi entender, no hallándose prohibido tal proceder, debe descartarse el argumento de que la movilización o motorización de la revocatoria corresponde exclusivamente a la ciudadanía, por cuanto no constituye sino un apego extremo a las formalidades, sin advertir que el fondo del derecho lo constituye el acto de expresión de voluntad.<sup>179</sup>

Al respecto, hasta el momento ningún ordenamiento jurídico que reconoce la revocatoria del mandato, establece como ente con iniciativa, al propio funcionario sujeto de revocatoria. Mientras una iniciativa de este tipo no se reconozca expresamente en la normativa constitucional o legal de cualquier ordenamiento que verse sobre la revocatoria del mandato, es imposible que el titular del cargo pueda solicitar sujetarse a un proceso revocatorio obviando el requisito de recolección de firmas, no sin antes acudir, ya sea al legislador exigiendo una reforma o en su defecto una interpretación al órgano que posea el monopolio hermenéutico de la normatividad superior. Por lo que si este es el deseo de alguna autoridad de elección popular, deberá someterse a las formalidades e iniciar un proceso de recolección de firmas.

Si bien parece excepcional e improbable que un funcionario de elección popular se someta por su propia voluntad al proceso de revocatoria del mandato, pues en circunstancias normales trataría de evitar ser convocado, esta es una posibilidad que podría ser incluida en la normativa que trate la revocatoria, si se toman medidas específicas

---

<sup>179</sup> *Ibid.*

conducentes a evitar que se desvirtúe su naturaleza jurídica (como prolongarse en el mando). Una de éstas medidas sería establecer expresamente que, si el funcionario sometido por su propia iniciativa a revocatoria no es cesado, el mismo se mantiene por el tiempo que resta al período para el que fue elegido. La iniciativa de revocatoria radicada en el funcionario de elección popular, podría tornarse en una eficaz herramienta que otorgue salidas institucionales a crisis de legitimidad, para que sea el propio funcionario quien establezca, luego del proceso de revocatoria, si su mandato sigue o no vigente.

### 5.3 La manifestación de la titularidad del derecho de revocatoria del mandato.

La titularidad de este derecho puede expresarse en dos fases o vías: a) solicitud para la realización de la revocatoria, y b) la votación a favor o en contra de la revocatoria.

Lo ideal sería que el cuerpo electoral exprese la titularidad por doble vía, sin embargo determinados ordenamientos jurídicos establecen la iniciativa de revocatoria a entes distintos (cuerpos colegiados) lo que enseña que la iniciativa de revocatoria bien podría otorgarse al funcionario de elección popular sobre su propio cargo. En todo caso lo que no se puede ceder es la titularidad de la decisión misma que se toma al momento de la votación en un proceso de revocatoria, la que corresponde única y exclusivamente a los ciudadanos y ciudadanas en ejercicio de derechos políticos, quienes tiene el monopolio de la revocación y es dicha exclusividad la que caracteriza y sustenta la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato.

#### Análisis Comparativo.<sup>180</sup>

<i>Tipología.</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>
<i>Establecen la manifestación de la titularidad por doble vía:</i>	Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Chihuahua, Chubut, Chaco, Córdoba, Neuquén, Buenos Aires y municipalidades de Leandro N. Alem, El Dorado, Río Grande, Tinogasta, Santiago del Estero, San Carlos de Bariloche y Ushuaia.
<i>Permiten la manifestación de titularidad tanto de doble como de una vía: (la iniciativa</i>	Las municipalidades de General Roca, El Soberbio y San Carlos de Bariloche.

<sup>180</sup> Ver anexo 2. (Normativa Jurídica. Sobre la manifestación de la titularidad del derecho de revocatoria del mandato.)

de solicitud de revocatoria compete tanto al pueblo como a un cuerpo colegiado).	
<i>Permite la manifestación de la titularidad por una sola vía.</i> (la iniciativa o petición de este derecho lo tiene un cuerpo colegiado y no el cuerpo electoral). <sup>181</sup>	Costa Rica.

*Antecedentes históricos de la manifestación de titularidad en una sola vía.*

Se observan antecedentes de este tipo de titularidad en Venezuela y Alemania.

En Venezuela la revocatoria del mandato estuvo reconocida desde el año de 1989 únicamente a nivel municipal, para alcaldes. La Ley Orgánica de Régimen Municipal Venezolano de 1989 en su artículo 69 establecía:

El Alcalde quedará suspendido en el ejercicio del cargo, cuando el Concejo o Cabildo, por decisión expresa y motivada y con el voto de las tres cuartas partes de sus integrantes, impruebe la memoria y cuenta de su gestión anual. En este mismo acto, el Concejo o Cabildo convocará un referéndum que se realizará en un plazo máximo de treinta días, para que el cuerpo electoral local se pronuncie sobre la revocatoria o no del mandato del Alcalde. Durante la suspensión, las funciones atribuidas al Alcalde serán ejercidas por el Concejal que designe la Cámara. Si el electorado se pronuncia por la revocatoria del mandato, se aplicará lo previsto en el Art. 54 de esta Ley sobre falta absoluta; caso contrario, el Alcalde reasumirá sus funciones.

Luis Enrique Useche Díaz se refiere a este sistema de revocatoria, como un mecanismo por el cual se da “la participación de todo el universo electoral local en el perfeccionamiento de la decisión de las autoridades contraloras municipales sobre la gestión política del Alcalde”<sup>182</sup>.

La Constitución Alemana de Weimar, promulgada el 11 de agosto de 1919, establecía como sujeto de revocatoria del mandato al titular del Ejecutivo, es decir al Presidente de la

<sup>181</sup> El artículo 19 del Código Municipal Costarricense, en cuanto al trámite a seguir para celebrar un proceso revocatorio, establece lo siguiente: “Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al Alcalde Municipal”. Al respecto Juan Luis Rivera Sánchez Juan (*op. cit.*), p. 28. manifiesta: “Esa falta de legitimación del pueblo parece ser un descuido del legislador, toda vez que si es el pueblo a quien le corresponde decidir la suerte del Alcalde Municipal, con mucha mayor razón podría solicitar la celebración del plebiscito, cuando la gestión sea firmada por un número considerable de vecinos del cantón, por lo que, este aspecto podría ser objeto de discusión a los efectos de procurar una reforma al efecto”.

<sup>182</sup> Luis Enrique Useche Díaz, *Derecho Político y Constitucional*, se, San Cristóbal, p. 248.

República.<sup>183</sup> Según el artículo 43 de esta Constitución, el Presidente del Reich que era elegido para siete años y podía ser reelegido, podía ser revocado de su cargo antes de que culminara el período para el cual fue elegido.

El procedimiento estaba compuesto por: a) la petición realizada por el Reichstag y b) por el voto popular. Si las tres cuartas partes de los integrantes del Reichstag pedían la remoción del presidente, dicha petición se ponía a consideración del pueblo, que por voto popular decidía. Si la petición era aceptada el presidente inmediatamente era revocado en sus funciones, pero si la petición era rechazada el presidente se mantenía en su cargo considerándosele reelecto y el Reichstag (quienes pidieron la cesación) quedaba disuelto.<sup>184</sup>

Tómese en consideración que la iniciativa de revocatoria no está en manos de la población, sino por el contrario su ejercicio depende de la iniciativa de un cuerpo colegiado (el Concejo Municipal en el caso de Costa Rica y Venezuela y del Parlamento en el caso alemán), por lo que la revocatoria del mandato podía ser ejercida siempre y cuando exista un pronunciamiento previo de estos organismos –dejando abierta la posibilidad de utilizarla injustamente o como medio de desestabilización, principalmente si la mayoría edil o parlamentaria se encuentra en franca oposición al alcalde.

## 6. Porcentajes.

Los porcentajes, tanto para la iniciativa como para la votación de revocatoria, constituyen límites y requisitos necesarios para poder ejercer de manera plena el derecho respectivo; pues “no existen derechos ilimitados”<sup>185</sup> por lo que, el ejercicio de un derecho fundamental tiene que ser hecho de tal forma que otros derechos no sean lesionados.

Existen opiniones que sostienen que lo trascendental de la revocatoria del mandato radica en la necesidad de establecer ciertas medidas, correctivos y límites que garanticen la utilización responsable de este derecho, es decir, que se emplee únicamente en los casos que en realidad lo ameriten. Esto es razonable, puesto que, la revocatoria del mandato, al

---

<sup>183</sup> Actualmente el ordenamiento jurídico que permite ejercer el mecanismo de revocatoria del mandato contra el Presidente de la República, es el venezolano.

<sup>184</sup> Se daba una suerte de combinación de la revocatoria del mandato con mecanismos característicos de los sistemas parlamentarios, pues la petición de las tres cuartas partes del parlamento sobre la remoción del presidente se asimila al voto de no confianza o moción de censura, además si dicha remoción no se confirmaba se producía la disolución del parlamento.

<sup>185</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español 2/ 1982, tomado de Luis Aguiar de Luque, “Los Derechos Políticos”, en Pablo Pérez Tremps, *Los Derechos Fundamentales*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2004.

tener un impacto político importante, tiene que ser regulado con reglas concretas y precisas, pero “en ningún caso tales límites podrán vaciar de significado al derecho en cuestión”<sup>186</sup> ya que tampoco –bajo el pretexto de la necesidad de los límites– se puede truncar y neutralizar el ejercicio efectivo de este derecho.

Dos son los tipos de porcentajes a considerar al ejercitar el mecanismo de revocatoria de mandato: a) Porcentaje o número de firmas necesarias para convocar a revocatoria del mandato, sin las cuales no se podría iniciar el proceso; con este porcentaje se pretende establecer que existe un sector considerable del electorado que pide poner en práctica el derecho político de revocar el mandato que les asiste (convocar a votación), y b) Porcentaje o número de votos necesarios para la materialización de la revocatoria del mandato, es decir, para que una autoridad abandone su cargo. Vale diferenciar estos tipos de porcentaje pues generalmente la consecución del primero permite emprender el logro del segundo.

Los porcentajes de firmas y votos que se exigen tanto para avalar la iniciativa como para la votación misma, constituyen el elemento fundamental que determina la viabilidad o no de la revocatoria, pues de acuerdo a como se regule sobre este elemento, la revocatoria del mandato podría ser ejercida tan fácilmente convirtiéndose en una herramienta de retaliación política por parte de la oposición, o en su defecto podría hacer tan difícil su aplicación que la vuelva impracticable en verdaderas situaciones de crisis.

### **6.1 Porcentaje o número de firmas necesarias para convocar a revocatoria del mandato.**

Los ordenamientos jurídicos para establecer y calcular el número de firmas necesarias para avalar la solicitud de realización de un proceso de revocatoria del mandato toman como eje diferentes parámetros.

#### **Análisis Comparativo.**<sup>187</sup>

<i>Tipología .</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>	<i>Porcentaje.</i>
<i>Toman al registro o padrón electoral vigente de la circunscripción respectiva</i>	Provincia del Chaco: Est. Chihuahua, Prov. de Córdova y Mun. Leandro N.	3%

<sup>186</sup> Luis Aguiar Luque, *op. cit.*, p. 85.

<sup>187</sup> Ver anexo 2. (Normativa jurídica. Sobre el porcentaje o número de firmas necesarias para convocar a revocatoria del mandato.)

<i>como parámetro para calcular el porcentaje necesario:</i>	Alem y el Dorado: South Dakota: Venezuela, Prov de Santiago del Estero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mun. de Río Grande, Esquina, Est. de Idaho y West Virginia: Perú, Prov. de Chubut y Neuquén, Mun. de Tinogasta, Est. de Wyoming, Missouri y New Jersey: <sup>188</sup> Ecuador:	10% 15%  20%  25% 30%
<i>Toman como parámetro el número de votos emitidos en la última elección por la autoridad cuestionada.</i>	Colombia y Kansas: Nuevo México: Nebraska: Alabama: Alaska, Arizona, Colorado, Minnesota, Nevada y Dakota del Norte: Ohio y Rhode Island: En Washington:  En California:  Georgia:  Montana:	40% 33 1/3% 35% 30%  25% 15% 25% (autoridades estatales) y 35% (otras autoridades). 12% (autoridades estatales) y 20% (demás autoridades). 15% (autoridades estatales) y 30% (autoridades locales). 10% (autoridades estatales). 15% (autoridades locales) y 20% (autoridades de los distritos municipales o escolares).
<i>El número de votos emitidos para todos los candidatos en la votación en la que las autoridades cuestionadas fueron electas:.</i>	Arkansas, para alcaldes y directores el treinta y cinco	35%
<i>El número de votantes, de la circunscripción que corresponda, que participaron en la última elección de una autoridad diferente a la cuestionada:</i>	Wisconsin y Michigan:  Oregon:	25% de votantes para gobernador. 15% votos emitidos para gobernador. 66% del total de votos a favor del candidato que

<sup>188</sup> En Perú se exige un máximo de 400.000 firmas a ser recogidas, con el objetivo de no recoger un número de firmas que sobrepase al porcentaje de votos necesarios para efectivizar la revocatoria, evitando que de antemano se pueda proyectar el resultado de este proceso.

	Tennessee:	recibió el número más alto de votos en la última elección.
<i>Ordenamientos que exigen un número de firmas que varían de acuerdo al número de votantes registrados en la jurisdicción.</i>	Louisiana:  California:  Florida :	Más de 1.000 (33.3%) de los votantes al cargo en la última elección, menos de 1.000 (40%). Para autoridades locales: Menos que 1.000 (30%), entre 1.000 y 9.999 (25%), entre 10.000 y 49.999 (20%), entre 50.000 y 99.999 (15%), entre 100.000 hacia arriba (10%). Menos que 500 electores (50 electores o 10% del total de electores) de 500 a 1.999 (100 o 10%); de 2.000 a 4.999 (250 o 10%) de 5.000 a 9.999 (500 o 10%) de 10.000 a 24.999 (1.000 o 10%) de 25.000 o más (1.000 o 5%).
<i>Caso Especial: Exigen un doble porcentaje o número de firmas para validar la solicitud de revocatoria.</i> <sup>189</sup>	Santiago del Estero: Neuquén, y Ushuaia: San Carlos de Bariloche y el Soberbio:	1) 3% 2) 25% 1) 5% 2) 20% 1) 10% 2) 20%

## 6.2 Porcentaje o número de votos necesarios para la materialización de la revocatoria del mandato.

Además del número o porcentaje de firmas que avalen una solicitud de revocatoria del mandato, este proceso contiene otro requisito de esta naturaleza. Se trata del número o porcentaje de votos necesarios para que la revocatoria del mandato se materialice cesando en el cargo a la autoridad sometida a este procedimiento. Cabe manifestar que sería ilógico e injusto que un funcionario sea revocado con un número de votos inferior a los que obtuvo cuando fue elegido, razón por la cual se debe procurar que en el proceso de revocatoria participen un número de ciudadanos en cantidad por lo menos similar al que participó en la

<sup>189</sup> El primer porcentaje sirve para avalar un proyecto de revocatoria que una vez aprobado por el órgano correspondiente habilita la apertura de un libro o registro de firmas donde se deberá recoger el segundo porcentaje de firmas, las que una vez logradas, permiten que se convoque al proceso de revocatoria del mandato. Ambos porcentajes se calculan tomando como parámetro a los electores inscritos en el padrón o registro electoral correspondiente.

elección de dicha autoridad. Lo ideal es que la revocatoria se haga efectiva únicamente si existe una cantidad considerable de electores que apoyen la medida, con lo cual se evitaría que el mecanismo sea manipulado como una herramienta partidista por parte de la oposición.

Los ordenamientos jurídicos que reconocen la revocatoria al momento de precisar el número de votos requeridos para que la revocatoria se haga efectiva, lo hacen considerando diferentes cuestiones, tal como se detalla a continuación.

### Análisis Comparativo.<sup>190</sup>

<i>Tipología.</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>	<i>Porcentaje/Requerimientos.</i>
<i>Ordenamientos que al momento de cálculo de votos establecen como parámetros: la categoría mayoría absoluta, mayoría simple, porcentajes o determinado número de votos sin umbrales de participación:</i>	Ecuador y Perú <sup>191</sup> Prov. de Córdoba, Mun. de Resistencia, Leandro N. Alem, Río Grande y Ushuaia:  Prov. del Chaco:  Mun. de Bariloche:  Buenos Aires:  Est. de Chihuahua:	Mayoría absoluta de los sufragantes.  Mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. <sup>192</sup> Mayoría absoluta de inscritos en el padrón. Mayoría simple de los votos válidos. 50% de los inscritos en el padrón del distrito correspondiente. Votación superior a la que el funcionario obtuvo cuando ganó.
<i>Ordenamientos que exige : a) parámetros, porcentajes o cifras y b) umbrales de participación. Para que la</i>	Venezuela:	a) Igual o mayor número de voto que recibió funcionario al ser elegido, b) 25% de los electores/as inscritos. <sup>193</sup>

<sup>190</sup> Ver anexo 2. (Normativa jurídica. Sobre el porcentaje o número de votos necesarios para la materialización de la revocatoria del mandato.)

<sup>191</sup> Ver anexo 2. (Sobre el porcentaje para la revocatoria Perú)

<sup>192</sup> Nótese que a diferencia de otros ordenamientos jurídicos no se establece un umbral o mínimo necesario de participación de ciudadanos en la revocatoria del mandato.

<sup>193</sup> Al respecto de esta normativa Ángel E. Álvarez *op cit*, p. 43-53 sostiene: “Este diseño hace más susceptible de ser sujetos de revocatoria a los funcionarios electos por un número menor de electores. Mientras mayor sea el número de votos obtenidos en la elección que llevó al cargo a un determinado funcionario, más difícil será satisfacer luego el primer supuesto de la revocatoria. Esto protege al gobierno nacional contra la posibilidad de ser revocado fácilmente como una simple retaliación opositora. Por otro lado, el momento de la revocatoria aumenta la vulnerabilidad de los gobiernos electos por mayorías relativas no muy altas y que no puedan movilizar eficazmente a sus votantes, pues, a mitad del lapso de gobierno, la mayoría de los gobiernos, en condiciones normales, tienen las cifras más bajas de aceptación popular. El

<p>revocatoria se efectivice es necesario, además de un número de votos determinado, que exista un mínimo de participación, es decir un determinado porcentaje de electores hayan concurrido a las urnas. Se puede lograr los votos necesarios, más si no existe la concurrencia o participación mínima exigida, la revocatoria no procede.</p>	Colombia:	a) La mitad más uno de votos, b) Número de sufragios mayor al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario <sup>194</sup>
	Costa Rica:	a) 2/3 de los votos emitidos b) 10% de los inscritos en el cantón.
	Tinogasta	a) Simple mayoría votos válidos, b) 50% de los empadronados.
	Prov. de Chubut	a) Mayoría absoluta votos válidos, b) 51% del padrón.
	Prov. de Santiago del Estero:	a) 50% votos emitidos, b) 50% del padrón.
	Mun. de Esquina:	a) Mayoría absoluta votos válidos, b) 60%) del padrón.
Neuquén:	a) 50% votos válidos, b) 50% del padrón.	

## 7. La votación de revocatoria.

Este es el momento en el cual se decide si la autoridad sujeta a este proceso se mantiene en el cargo o en su defecto lo abandona. Generalmente la votación de revocatoria comprende el procedimiento por el cual el cuerpo electoral acude a las urnas para decidir la situación del funcionario cuestionado votando por un “sí” o un “no”, para que, si la revocatoria tiene éxito, se realice una segunda elección para determinar quién lo sucederá en su cargo. Esta regla encuentra su excepción en determinados ordenamientos jurídicos de los Estados Unidos de Norte América, según los cuales el proceso de revocatoria (votación por un “sí” o un “no”) comprende además la elección simultánea del sucesor.

### Análisis comparativo.

<i>Tipología.</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>
-------------------	----------------------------

quórum de validez exigido no es alto, es de apenas un cuarto de la población electora. Pero siendo la abstención históricamente más alta al nivel local y de los estados que al nivel nacional, siempre será más fácil revocar a un gobernador o a un alcalde que al Presidente de la República. Este último sería susceptible de revocatoria sólo en situaciones de crisis muy intensas”.

<sup>194</sup> Antes de la reforma, la revocatoria del mandato procedía si esta era aprobada por no menos del sesenta por ciento de los votos de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria y siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

<i>Ordenamientos que regulan la votación de revocatoria sin la elección simultánea del sucesor:</i>	Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Argentina (provincias y municipalidades que reconocen la revocatoria). La mayoría de Estados de Norteamérica que reconocen la revocatoria.
<i>Combinan la votación de revocatoria con la elección simultánea del sucesor:</i>	Arizona, California, Colorado, Nevada, North Dakota, Wisconsin.

*Descripción del procedimiento.*

En California y Colorado además de la primera pregunta (si la autoridad debe o no ser revocada), los votantes deben votar por un candidato a sucesor de la autoridad. En este caso la autoridad sujeto de revocatoria no puede estar enlistada entre los candidatos.

En Arizona, Nevada, Dakota y Wisconsin se utiliza un modelo similar, pues la sumisión y certificación de la petición de revocatoria activa una elección especial para el cargo que ocupa la autoridad sujeta a revocatoria, por lo que la votación de revocatoria consiste en una lista de candidatos para ocupar dicho cargo, donde el nombre de la autoridad sujeta a revocatoria puede o no aparecer en la papeleta de votación junto con otros candidatos (depende de la voluntad del sujeto de revocatoria). De hecho, en Arizona y Wisconsin el nombre de la autoridad sujeto de revocación es automáticamente colocada en la lista para la votación de revocatoria para la elección.

Al diseñar el instrumento de revocatoria del mandato se debería procurar que el tema de la revocatoria y el del sucesor del funcionario revocado se consideren por separado, es decir mediante dos votaciones independientes. Si bien la votación simultánea ofrece una ventaja de índole eminentemente económico (ahorro en costos debido a que se realiza una única votación en lugar de dos) se debe tomar en consideración que esa combinación podría confundir a los electores en cuanto al proceso e impedir que se centren exclusivamente en el tema de la revocatoria. Es posible que los votantes no comprendan a cabalidad las implicaciones de la revocatoria si esta se realiza junto con una elección “normal” con lista de candidatos, en especial si el funcionario titular aparece en la papeleta como candidato a la reelección. Además, existe la posibilidad de que la realización simultánea de ambas votaciones pueda significar que un funcionario que resulte exitosamente revocado obtenga sin embargo más votos a su favor (es decir, para mantenerse en su cargo) que los obtenidos por su sucesor en el mismo proceso, lo cual generaría un problema de legitimidad. Este

escenario podría evitarse definitivamente instaurando una clara diferencia entre el proceso por el cual se revoca a un funcionario y el proceso por el cual se elige a su sucesor.

### **8. El reemplazo del funcionario si este es revocado.**

Si la votación da como resultado que el funcionario cuestionado tenga que abandonar el cargo, la cuestión de su reemplazo inmediato adquiere relevancia. En la mayoría de ordenamientos jurídicos, éste problema se resuelve con la convocatoria a nuevas elecciones para cubrir el cargo dejado por la autoridad revocada; sin embargo, subsiste la preocupación por saber quién ocupará el cargo durante el lapso comprendido entre la revocatoria y la elección de la nueva autoridad, situación que se resuelve (asciende el funcionario jerárquicamente inferior) recurriendo a diferentes regulaciones: aquellas contenidas en el mismo cuerpo normativo que reconoce la revocatoria (Venezuela, Resistencia, Río Grande, Neuquén, Leandro N Alem, Córdoba, Santiago del Estero).<sup>195</sup> Otras expresadas al efecto y contenidas en la propia normativa que regula la revocatoria del mandato (Colombia, Perú y Costa Rica)<sup>196</sup> de acuerdo a cuerpos normativos distintos como la ley (Ecuador).

El caso de determinados Estados de Norteamérica (Arizona, California, Colorado, Nevada, North Dakota, Wisconsin) difiere pues en éstos la votación para decidir si se revoca de su cargo a un funcionario popularmente elegido se combina con la votación para escoger a su sucesor, el cual asumirá el cargo solamente si el funcionario titular resulta revocado. Si el resultado de la revocatoria es negativo, la votación para elegir al sucesor es irrelevante y su resultado se desconoce. Sin embargo, si el resultado es positivo, el candidato que obtenga más apoyo en la segunda votación quedará como sucesor del funcionario revocado.

### **9. La reelección del funcionario revocado.**

Un proceso de revocatoria del mandato no siempre da como resultado el cese del funcionario cuestionado pues si no existen las adhesiones necesarias la revocatoria no se produce y el funcionario respectivo se mantiene en el cargo. Hay que considerar que la

---

<sup>195</sup> Ver anexo 2. (la reelección del funcionario revocado)

<sup>196</sup> *Ibid.* (Sobre el reemplazo del funcionario revocado).

revocatoria del mandato es un mecanismo que permite manifestar tanto el acuerdo como el desacuerdo del electorado con el gobernante en un período interelectoral, a diferencia de lo que establece el paradigma de la democracia representativa, por el cual el momento en el que se podría demostrar inconformidad con el gobernante, es precisamente en elecciones, siempre y cuando el gobernante se presente a reelección. El desacuerdo o acuerdo con el gobernante que se deriva de un proceso de revocatoria significan, respectivamente, ya sea la salida del funcionario o la permanencia del mismo en el cargo. Cabe aclarar que, en el caso de permanencia, no existe reelección (para un nuevo período) sino únicamente la licencia para culminar el período para el cual fue elegido. Esta aclaración es importante especialmente en aquellos Estados Norteamericanos donde el sujeto de revocatoria puede figurar en la lista de candidatos a sucesor.

El marco jurídico de un país que reconozca el derecho de revocatoria del mandato debería establecer de manera expresa si un funcionario cesado de su cargo por medio de este mecanismo de democracia directa, puede o no postular su candidatura al proceso electoral inmediato posterior.

Parece haber pocos argumentos en apoyo a un modelo en el cual una persona cuyo mandato se ha revocado pueda optar por la reelección, ya que esto menoscabaría todo el propósito y deber ser de este mecanismo, debido a que si un funcionario elegido y revocado de su cargo es inmediatamente reelegido, el proceso constituiría una onerosa pérdida de tiempo. En todo caso, a pesar de que la probabilidad de que un funcionario apenas revocado pueda ser inmediatamente reelegido sea remota, este es un hecho que puede volverse cierto. Lo razonable sería que el funcionario revocado esté imposibilitado a presentarse como candidato a la reelección por lo menos en el proceso inmediato posterior a su revocatoria ya que tampoco se le podría prohibir de por vida que lo haga, lo cual sería antidemocrático e inconstitucional. Esta prohibición lograría cumplir uno de los propósitos de la revocatoria que es castigar al funcionario que incumplió con las expectativas creadas ante sus electores.<sup>197</sup> Ahora bien, existe la posibilidad de que las causas por las que el funcionario fue revocado, con el transcurso del tiempo, hayan perdido peso, concluyendo en que dicha autoridad fue injustamente cesada en sus funciones, sumándose además el hecho de que

---

<sup>197</sup> Se debe considerar que ciertas causas de revocatoria podrían derivar en procesos judiciales de responsabilidad civil y penal, los que de hecho impedirían su participación en procesos electorales.

entre el momento en que fue revocado y la realización de nuevas elecciones transcurra un lapso considerable.

De esta manera, en cuanto a la posibilidad de reelección, existen ordenamientos jurídicos que no establecen ningún tipo de regulación al respecto. Otros prohíben expresamente que el funcionario revocado pueda ser reelecto. Cierta ordenamiento establece el tiempo por el cual una autoridad revocada no puede ocupar cargos públicos y determinado ordenamiento que establece expresamente la posibilidad de ser reelecto.

### **Análisis comparativo.**<sup>198</sup>

<i>Tipología.</i>	<i>País/Estado/Ciudad.</i>
<i>No establecen ningún tipo de regulación al respecto:</i>	Venezuela, Ecuador y Mun. de El Soberbio.
<i>Prohíben expresamente que el funcionario revocado pueda ser candidato en las elecciones inmediatas posteriores.</i>	Colombia, Prov. de Córdoba, Mun. de Resistencia, Río Grande, Leandro N. Alem,
<i>Establece el tiempo por el cual una autoridad revocada no puede ocupar cargos públicos:</i>	Mun. de Tinogasta (5 años).
<i>Establece expresamente la posibilidad de ser reelecto inmediatamente:</i>	Perú.

## **10. Solicitud, plazos, promotores y organismo encargado del proceso de revocatoria del mandato.**

Todos los ordenamientos jurídicos generalmente coinciden que la solicitud de convocatoria debe estar avalada por un determinado número de firmas recogidas en planillas que contengan el nombre y apellido del firmante, el número o copia del documento de identidad y la firma o huella dactilar y dirigirse al organismo competente debiendo contener de manera expresa la indicación del funcionario o funcionaria a revocar (nombre y apellido, el cargo para el cual fue elegido popularmente y la indicación de la fecha de toma de posesión efectiva de su cargo) y las causas que sustentan la revocatoria.<sup>199</sup>

Luego, previa verificación del cumplimiento de todos los requisitos previstos, el organismo correspondiente comunica a la autoridad respectiva, convoca y fija una fecha

<sup>198</sup> Ver anexo 2. (La reelección del funcionario revocado)

<sup>199</sup> Ver anexo 1. (Algunas consideraciones sobre la solicitud, plazos recolección de firmas para la revocatoria del mandato).

para la realización del proceso revocatorio.<sup>200</sup> Se debe establecer expresamente el plazo tanto para recolectar firmas, así como para convocar al proceso de revocatoria del mandato. Este hecho es de enorme importancia para evitar problemas en el normal desarrollo de este proceso.<sup>201</sup>

Respecto de las firmas cabe manifestar que el proceso de recolección debe iniciarse cuando el derecho de revocar el mandato se configure temporalmente, pues lo contrario significa que se ha iniciado el ejercicio de este derecho antes de lo posible. En este sentido, no basta que la presentación de la solicitud de revocatoria se efectúe cuando el tiempo que establezca el ordenamiento jurídico respectivo se haya cumplido, sino que todos los requisitos que acompañan dicha solicitud hayan nacido a partir de dicha fecha y no antes.

Al respecto cabe mencionar la experiencia venezolana. En fecha 20 de agosto del 2003, representantes de partidos políticos (Acción Democrática, Proyecto Venezuela, Solidaridad, COPEI, MAS, Primero Justicia y otros por ONG y la Asociación Civil Súmate) dirigieron un escrito al Consejo Nacional Electoral, en el que solicitaban que se convoque a un proceso para revocar el mandato de Presidente Hugo Chávez, solicitud que fue inadmitida mediante resolución No 30912-461 del 12 de septiembre del 2003, por cuanto las firmas (3,2 millones de firmas) que avalaban esta petición fueron suscritas de manera extemporánea por anticipado, esto es, antes de que naciera la titularidad del derecho para efectuar el proceso revocatorio, según el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.<sup>202</sup>

Las solicitudes de revocatoria del mandato cuentan necesariamente con promotores que incentivan el ejercicio de este mecanismo de democracia directa. Los ordenamientos jurídicos no establecen normas expresas sobre éstos, por lo que cualquier ciudadano en

---

<sup>200</sup> Ver anexo 1 (Sobre la recolección de firmas en los Estados Unidos).

<sup>201</sup> Ver anexo 1 (Sobre el lapso para recolectar las firmas)

<sup>202</sup> *Decisión sobre solicitud de referéndum revocatorio*, Caracas, Biblioteca electrónica, s.f. Internet. [http://www.analitica.com/bitBlioteca/cne/referendo\\_revo20030912.asp](http://www.analitica.com/bitBlioteca/cne/referendo_revo20030912.asp). En la propia resolución se establece, que las solicitudes de referendo revocatorio presentadas el 20 de agosto de 2003 fueron inadmitidas –además de la extemporaneidad de las firmas– por haber estado acompañadas de planillas que no constituyen una solicitud formal dirigida al Órgano Electoral respectivo, sino más bien una especie de proclama sin apego a la legalidad, puesto que violenta el num. 12 del Acuerdo Gobierno-Oposición y no llena los requisitos requeridos en el Art. 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo alcance y límites fueron precisados por la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 5 de junio de 2002, de cuyo efecto deriva su absoluta nulidad, bajo las motivaciones de la presente resolución.

goce de sus derechos políticos, en forma individual o en conjunto con otros, podría iniciar el proceso de solicitud de revocatoria. Únicamente el ordenamiento jurídico colombiano establece normas expresas al respecto de los promotores. En Colombia los promotores de la revocatoria del mandato podrán ser: a) ciudadanos mayores de edad, constituidos en comité de nueve miembros y deberán elegir su vocero e inscribirse como tales en la Registraduría del estado civil de la circunscripción electoral a la que pertenezcan; b) organizaciones de carácter cívico, sindical, político, gremial, indígena o comunal dotadas de personería jurídica, con sede en la circunscripción territorial donde se promueva la revocatoria, caso en el cual el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que éstas designen.

En cuanto al organismo que conoce los detalles referentes al proceso de revocatoria del mandato, los ordenamientos jurídicos de Venezuela, Ecuador, Perú, Chihuahua, Río Grande, Tinogasta, Ushuaia, en las provincias de Chubut, Córdoba y Santiago del Estero indican que el encargado es un organismo de carácter electoral. En otros sistemas como los de Costa Rica, San Carlos de Bariloche, Resistencia, Neuquén, Leandro N. Alem, El Soberbio y Ciudad Autónoma de Buenos Aires se da una intervención mixta de órganos electorales y otros de diversa naturaleza.<sup>203</sup>

#### **11. La pregunta a ser planteada en el proceso de revocatoria del mandato.**

La forma de redacción de la pregunta a ser planteada en el proceso de revocatoria del mandato es importante porque podría de antemano dirigir el resultado a conveniencia, alentando al electorado a votar de una u otra forma.

La inclusión dentro de las normas jurídicas pertinentes de la pregunta ya redactada podría ser una posible solución, al direccionamiento que puede sufrir este proceso con la elaboración de esta de acuerdo a los intereses y conveniencias deseadas. Con ello se evitaría encomendar esa función a cualquier órgano, dado que ya quedaría consignado un formato fijo. Esta opción podría resultar apropiada en circunstancias en que puede revocarse el mandato a un funcionario sencillamente porque no goza de popularidad, pero podría ser inadecuada si existen otras circunstancias o causas en las que puede apelarse a

---

<sup>203</sup> Ver anexo 1. (Sobre el organismo que conoce el proceso de revocatoria).

este mecanismo, en cuyo caso se requeriría contar con preguntas más específicas que hagan mención a la causa por la que se pretende revocar a una autoridad de elección popular.

De esta manera si no está establecido de antemano el formato de la pregunta a ser planteada cuando de revocatoria del mandato se trate, es necesario especificar y señalar quién deberá redactar la pregunta. Normalmente el órgano electoral de la jurisdicción respectiva sería el encargado de estos asuntos. Para alcanzar una noción clara de la pregunta a plantear, me remito a la experiencia venezolana y el formato establecido en las plantillas al momento de recolectar las firmas, las que decían textualmente:

Nosotros, los firmantes de esta plantilla, inscritos en el Registro Electoral, tomamos la iniciativa de convocar a un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución. A tal efecto, sugerimos la siguiente pregunta: ¿De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está usted de acuerdo con revocar el mandato al Presidente de la República ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías?

## **12. La campaña, la información, el papel de los medios de comunicación y los costos económicos de la Revocatoria del Mandato.**

Un proceso de revocatoria del mandato puede ser asimilado con aquel que comprende la elección de autoridades, razón por la cual este proceso debe someterse a controles. Si existen una serie de grupos involucrados en una campaña ya sea a favor o en contra de la revocatoria del mandato de un funcionario elegido por votación popular, es necesario imponer controles y límites en el monto del gasto y las fuentes de las contribuciones privadas para garantizar que exista un proceso equitativo<sup>204</sup> Esto serviría para desalentar la proliferación de grupos que tengan como solo objetivo el acceder a los recursos públicos o privados de la campaña y no realmente emprender procesos de revocatoria por motivos de control político y lucha contra la corrupción. De esta forma, puede requerirse a estos grupos que publiquen la información sobre sus gastos y contribuciones tras la votación.

---

<sup>204</sup> En aquellos países donde no existe la tradición de regular a los grupos participantes en las campañas tendrán menos probabilidades de imponer tales regulaciones.

Los límites financieros a las contribuciones, así como la obligación de publicar la información, pueden establecerse utilizando como parámetro útil de referencia las elecciones ordinarias, con la finalidad de que tales controles sean prácticos.

Es posible que los votantes no estén familiarizados con el proceso de revocatoria del mandato, por lo que sería necesario facilitar información veraz sobre el mismo y sobre las implicaciones de votar a favor o en contra de su aplicación. Este tipo de información debe estar a cargo del órgano encargado de la organización de los eventos electorales, el que a su vez debe encargarse de regular cualitativa y cuantitativamente la información que venga tanto del grupo que apoye la revocatoria, así como de aquel que se oponga a la misma.

Los controles impuestos tendientes a garantizar una revocatoria del mandato equitativa podrían verse menoscabados si los medios de información colectiva se encuentran muy parcializados, ya sea a favor o en contra de la campaña. De manera similar, si están controlados por el Estado podrían simplemente apegarse a la línea del gobierno sobre el tema. Sin embargo, en un país donde los medios no sean libres e imparciales, puede ser difícil desde el punto de vista político implementar controles que permitan regular la cobertura periodística durante el período de campaña. De ser posible, podría designarse a un regulador independiente o introducirse un sistema de autorregulación para garantizar una cobertura fiel e imparcial acerca del proceso de revocatoria del mandato.

La carga financiera y administrativa que comprende celebrar una votación de revocatoria puede resultar una consideración importante, pues puede implicar un costo significativo a cualquier nivel.<sup>205</sup> Si bien es importante establecer un balance entre esta consideración y el fin de la revocatoria de dotar a los votantes un poder democrático, podría concluirse también la necesidad de limitar el período en que los votantes pueden cambiar de opinión sobre los funcionarios a quienes han elegido. Sin lugar a dudas, los costos que devengan de la realización de procesos de revocatoria del mandato deben ser cubiertos por el Estado, en general o específicamente, por el organismo titular de la actividad electoral dentro el país respectivo. Lo contrario sería un desatino pues vendría a ser una forma de coartar el derecho de expresarse democráticamente que tienen los ciudadanos y se estaría atentando contra un verdadero derecho político.

---

<sup>205</sup> Se estima que el costo de la revocatoria de mandato del gobernador de California ascendió a 70 millones de dólares.

## CAPÍTULO IV

### La Revocatoria del Mandato en el Ecuador

#### 1. Antecedentes.

En el Ecuador, la revocatoria del mandato está reconocida en la Constitución desde 1998. Antes de este año ninguna norma legal reconocía este derecho.<sup>206</sup> El antecedente fáctico del derecho de revocatoria del mandato en la normativa jurídica nacional, constituye el derrocamiento del Presidente Abdalá Bucaram en el mes de febrero de 1997, y el posterior ascenso, bajo severos cuestionamientos de índole constitucional, del doctor Fabián Alarcón Rivera,<sup>207</sup> proceso caracterizado por la efervescencia social vivida en las calles los días 5, 6 y 7 de febrero de 1997 encabezada principalmente por parte de los sindicatos públicos, organizaciones del movimiento indígena, en especial la CONAIE.

La manifestación de la voluntad del pueblo en las calles se presenta en un panorama de erosión de las reglas de juego políticas formales como la entrada al escenario de “una regla de juego informal pero estable”<sup>208</sup> que se manifestó en la petición del pueblo para que Bucaram deje el cargo. La inestabilidad y crisis política manifestada en la cesación en el cargo de Abdalá Bucaram fue el origen inmediato del proceso de discusión acerca de la necesidad de convocar a Consulta Popular, la que se llevó a cabo el 25 de mayo de 1997 donde se consultó al pueblo, entre otras cosas, acerca de la revocatoria del mandato, la conformación de una Asamblea Constituyente y la ratificación de la actuación del Congreso en cuanto a la destitución de Bucaram y la designación de Alarcón como su sucesor. Todas las preguntas de la consulta fueron absueltas de manera afirmativa por parte del pueblo.

En lo referente a la revocatoria del mandato, la pregunta número 13 de la consulta planteaba lo siguiente: ¿está usted de acuerdo con que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo siendo elegidos por el voto

---

<sup>206</sup> Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 1998, acta 54, p. 4. El representante Juan Cárdenas reconoce lo novedoso de este tema, cuando manifiesta que esta es una “novísima institución”. Ver anexo 3. (Asamblea Nacional Constituyente del 98, textos sobre la Revocatoria del Mandato.)

<sup>207</sup> Este período se caracterizó por ser políticamente turbulento con tres Presidentes de la República (Bucaram, Arteaga, Alarcón), constantes movilizaciones sociales, procesos electorales frecuentes (elección Bucaram, Consulta Popular, elección representantes a la Asamblea Constituyente).

<sup>208</sup> Pablo Andrade, “Negociando el Cambio: Fuerzas Sociales y Políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998”, en *Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano*, Quito, Serie Estudios Jurídicos, 2004, p. 30.

popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones de conformidad con la ley?<sup>209</sup>

Esta cuestión, al ser aprobada en la consulta popular, fue objeto de debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y se incluyó en las reformas constitucionales. Sin embargo, se distorsionó la voluntad popular, pues se estableció la posibilidad de ejercer este derecho únicamente sobre “alcaldes, prefectos y diputados”<sup>210</sup> y no sobre todas las autoridades “elegidas por el voto popular” como lo estableció la pregunta 13 aprobada en la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997 (Presidente y Vicepresidente de República, Diputados, Prefectos, Alcaldes, Consejeros, Concejales y actualmente se podría haber incluido además a los integrantes de las Juntas Parroquiales).

## **2. La cuestión de los sujetos de revocatoria del mandato y su discusión en la Asamblea Nacional Constituyente de 1998.**

La no inclusión de todas las autoridades de elección popular como sujetos de revocatoria del mandato se debió a que quienes fueron protagonistas de los acontecimientos históricos anteriormente mencionados (que seguramente hubiesen respetado la voluntad popular manifestada en la consulta) al instalarse la Asamblea Constituyente no fueron sino minoría; siendo mayoría los sectores ideológicos de derecha cuya expresión se manifestó en los partidos políticos tradicionales (partidocracia). Al respecto, Pablo Andrade sostiene que: “el predominio de los partidos políticos, como actores principales de la Asamblea, se fortaleció por el simple hecho de que aquellos compitieron contra movimientos sociales y otras agrupaciones políticas en un terreno que estos últimos desconocían”.<sup>211</sup>

Efectivamente, el reconocimiento del derecho de revocatoria del mandato, fue impulsado por lo que en la Asamblea Constituyente se denominaron “progresistas”<sup>212</sup> quienes formaron una coalición de minoría que “presentó y apoyó proyectos de reforma que

---

<sup>209</sup>Tomado de *Nueva Justicia y Revocatoria del Mandato*, Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, Gobierno del Ecuador / Banco Interamericano de Desarrollo, Quito, Colección Reforma Política 3, Abya Yala, 1997, p. 109. El pueblo ecuatoriano respondió afirmativamente a todas las preguntas planteadas, razón por la cual, entre otras, se “legitimizó” en el cargo a Fabián Alarcón y se convocó a elecciones para conformar la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>210</sup>Art. 109 de la Constitución Política del Ecuador. El Art. 26 de este cuerpo normativo interpretado individualmente deja abierta la posibilidad de revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular, sin embargo, artículos posteriores especifican las autoridades sujetas de revocatoria.

<sup>211</sup> Pablo Andrade, *op. cit.*, p. 33.

<sup>212</sup>*Ibid.*, p 39.

abarcaban un espectro amplio de temas, fuertemente centrados en la creación de nuevos derechos y en el control de los gobernantes por los gobernados”.<sup>213</sup>

En lo referente a los sujetos de revocatoria del mandato, el sector de izquierda defendió la noción amplia (todos los funcionarios de elección popular) y el sector de derecha una noción mínima (determinados funcionarios de elección popular).

Del análisis del diario de debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, se desprende que –para primer debate– sobre este tema existieron dos alternativas la primera según la cual “los ciudadanos ecuatorianos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los funcionarios de su elección”,<sup>214</sup> por lo tanto todos los que sean elegidos por voto popular; y la segunda según la cual “los ciudadanos ecuatorianos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los diputados provinciales, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales.”<sup>215</sup> Nótese que las dos alternativas tenían un alcance superior a lo que se aprobó al final.

Sobre estas propuestas, el representante Sevilla Montalvo habló de la posibilidad de la revocatoria de todas las autoridades de elección popular y Nina Pacari manifestó que el Presidente de la República puede ser sujeto de revocatoria al ser de elección popular.<sup>216</sup>

El sector de derecha desde un inicio puso resistencia a la ampliación del espectro de autoridades sujetas a revocatoria del mandato, esto se desprende de opiniones como la de Alexandra Vela, representante de la Democracia Popular (DP) ahora llamada Unión Demócrata Cristiana (UDC), quien sostuvo que no era posible establecer la revocatoria del mandato a diputados y miembros de organismos colegiados:

Sería difícil establecer si es que está o no cumpliendo con el mandato que se le ha otorgado, puesto que en los organismos colegiados tiene que entrar a discutir con otros miembros que también tienen un voto específico para lo que deben llevar adelante y de repente no es posible establecer claramente la posibilidad que no esté cumpliendo adecuadamente el mandato popular.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> *Ibíd.*

<sup>214</sup> Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Primer debate del informe de la Comisión especializada segunda de la Asamblea sobre las normas constitucionales relacionadas con la revocatoria del mandato, 6 de abril de 1998, sesión matutina, Acta 54, p. 3.

<sup>215</sup> *Ibíd.*

<sup>216</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>217</sup> *Ibíd.*, Acta 54, p. 6.

El texto para segundo debate de la Comisión de Constitución sobre revocatoria del mandato, establecía (al igual que en el primer debate) en la parte pertinente que “los ciudadanos ecuatorianos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los dignatarios y funcionarios de su elección”, es decir, a todas las autoridades de elección popular, razón por la cual el sector de derecha no hizo esperar su rechazo. La representante Alexandra Vela sostuvo lo siguiente:

Revocatoria del mandato fue uno de los temas que fue votado en la última consulta popular, sin embargo, la revocatoria es un tema que tiene que ver con el reciente pasado del Ecuador sobre su experiencia de uno de los gobiernos que terminó con una revocación del mandato en las calles. Pero yo quisiera hacerle notar a la sala los problemas que se derivan del texto tal como está. En el artículo primero estamos otorgando el derecho de revocar el mandato a todo funcionario dignatario de elección popular, todos eso quiere decir que estamos incluyendo en la norma de la convocatoria la revocatoria del mandato al presidente y vicepresidente de la república, a diputados nacionales y provinciales, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales y hay una distinción entre cada uno de éstos. Primero al presidente y vicepresidente de la república ya se les ha colocado la posibilidad de ser enjuiciado en el Congreso Nacional y destituidos por delitos específicos en contra de la seguridad nacional. Específicamente se ha señalado cuales son las causales por las cuales ese presidente puede ser sometido a enjuiciamiento y por consecuencia si se lo encuentra culpable puede ser destituido de su cargo, pero hay un enjuiciamiento. Aquí en cambio estamos diciendo lo contrario, estamos diciendo que se puede otorgar la salida del presidente de la república por incumplimiento injustificado de su programa de gobierno. Compañeros asambleístas qué pasa con un presidente elegido con un programa que nosotros hemos puesto en la reforma que debe ser colocado como un compromiso el día en que se posesiona el cargo y que tiene cambios en su programa y que no puede cumplir porque tiene una gran imposibilidad que está más allá de su control [...] yo creo que hay que mantener un equilibrio sano entre el ejercicio del derecho que defiende de revocar el mandato y el hecho de tener una estabilidad democrática en el caso que existan faltas graves, se utilice en el caso de presidente y vicepresidente el canal está establecido y que ha sido acordado que es el enjuiciamiento político a través del Congreso Nacional. En segundo lugar, hay una diferencia, entre un funcionario que es elegido para alcalde o prefecto y que ese sí presenta un programa de trabajo y es responsable él por aquello que ofreció y la situación de un diputado o un asambleísta [...] entonces lo que yo quiero señalar es que hay una diferencia entre un mandato que puede ser cumplido y un mandato que depende que haya un acuerdo colectivo mucho más allá de lo que él hace. Es una decisión del cuerpo colegiado y no se le puede

revocar el mandato a un representante sea este diputado, concejal o consejero porque su cuerpo colegiado por mayoría democrática haya resuelto lo contrario de lo que él ha propuesto.<sup>218</sup>

A pesar de que el sector de izquierda sostenía la revocatoria del mandato desde una concepción universal, es decir, para todos los funcionarios de elección popular, exponiendo argumentos como el hecho de que se debía respetar la voluntad manifestada en la Consulta Popular<sup>219</sup> y quien otorga el mandato es quien lo puede revocar,<sup>220</sup> la posición que se impuso fue la defendida por la bancada de derecha en general y sostenida particularmente por la representante Vela, es decir se limitó el derecho a revocar el mandato a determinadas autoridades de elección popular.

Los argumentos expuestos por la representante Demócrata Popular no tienen sustento teórico, dogmático, ni histórico. Teóricamente, aquellas opiniones están en evidente contradicción con el principio supremo de la soberanía popular y su ejecución total más no parcial, pues la soberanía se ejerce sobre todos y no únicamente sobre determinados funcionarios de elección popular. Desde una perspectiva dogmática, es decir normativa, los planteamientos analizados defienden la implantación de mecanismos de control característicos de las democracias representativas ortodoxas y se menoscaba la implantación de la noción de democracia participativa (aprobada y en “vigencia”). Efectivamente la defensa de la existencia de la figura de juicio político para Presidente y Vicepresidente de la República, por la cual el control de representantes políticos se efectúa por sus homólogos, es decir otros representantes políticos, vetando el control del electorado, como razón para no incluirlos como sujetos de revocatoria del mandato, es un signo de la intención de consolidar la democracia del mandato irrevocable. Por su parte la naturaleza de “cuerpo colegiado” a la que se reduce a la reunión tanto de diputados, como de consejeros y concejales, no es motivo suficiente para exonerarlos de ser sujetos de revocatoria, porque su actuación, al contrario de lo que sostuvo la representante Vela, si es objeto de particularización y por lo tanto de responsabilidad en la toma de determinadas decisiones, o ¿acaso estos funcionarios, en el evento de que el “cuerpo colegiado” tome una decisión negativa, no tienen la posibilidad de votar a favor, en contra, abstenerse o salvar el

---

<sup>218</sup> *Ibíd.*, Acta 79, pp. 44 y s.

<sup>219</sup> *Ibíd.*, Acta 79, p. 50, opinión del representante Julio Cesar Trujillo.

<sup>220</sup> *Ibíd.*, Acta 79, p. 48, opinión del representante Juan Cárdenas Espinoza.

voto de acuerdo al programa político que defiende o al plan de trabajo presentado en campaña, en definitiva dejar constancia de su actuación? Desde un punto de vista histórico los argumentos analizados, son desvirtuados pues, desde aquella época, hasta la actualidad el juicio político jamás cumplió con su rol, sino por el contrario, en lo relativo a la cesación de presidentes de la república, se constituyó en mecanismo que formalizó hechos de dudosa procedencia constitucional, los que hubieran encontrado un cause institucional de mayor legitimidad y certeza en la revocatoria del mandato si esta hubiese sido reconocida para Presidentes de la República.

Con esto se demuestra que hubo una intención expresa por parte de la bancada de derecha de minimizar la noción amplia de revocatoria del mandato.

### **3. Normativa jurídica sobre la revocatoria del mandato en el Ecuador.**

En el Ecuador la revocatoria del mandato es reconocida únicamente por la Constitución Política la que, como muy pocas, la regula además de manera más o menos detallada.<sup>221</sup>

No existe norma jerárquica inferior que regule y desarrolle este derecho. No hay la ley orgánica correspondiente, pues el Congreso Nacional hasta el momento no la ha dictado, a pesar de que la Función Ejecutiva representada por Alfredo Palacio, el día 13 de febrero del 2006 presentó el Proyecto de Ley Orgánica de Consultas Populares y Revocatoria del Mandato. A falta de ley, el Tribunal Supremo Electoral “en uso de su facultad reglamentaria, consciente de su responsabilidad ante el país y con el ánimo de garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción e incapacidad de dignatarios de elección popular”<sup>222</sup> dictó el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, publicado en el Registro Oficial No. 366 de 11 de julio de 2001. Formalmente este reglamento estaría vigente, pero con muchas dudas sobre su validez (como se observará más adelante).

---

<sup>221</sup> La Constitución Política Venezolana, al igual que la Ecuatoriana, son las únicas que regulan de manera directa el procedimiento y requisitos de la revocatoria del mandato. Diversos ordenamientos jurídicos a través de la Constitución se limitan a reconocer este mecanismo y se remiten a la ley para que la detalle. La revocatoria del mandato en la Constitución Política Ecuatoriana está reconocida como un derecho político en el Art. 26 y tratado específicamente en los Arts. 109, 110, 111, 112 y 113.

<sup>222</sup> Gustavo Araujo Rocha y Francisco Morales Gómez, “La Revocatoria del Mandato”, *Revista Judicial*. Internet. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Politico.36.htm>.

### 3.1 Semejanzas y diferencias entre la normativa constitucional y la del estatuto y del proyecto de ley sobre revocatoria del mandato.

<i>Semejanzas</i>		<b>Constitución Política, Reglamento y proyecto de ley:</b>	
<i>Sujetos de revocatoria del mandato:</i>		alcaldes, prefectos y diputados.	
<i>Causales:</i>		Corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. <sup>223</sup>	
<i>Titulares</i>		Ciudadanos en goce de los derechos políticos.	
<i>Porcentaje de firmas necesarias:</i>		30% empadronados en la circunscripción territorial respectiva.	
<i>Organismo:</i>		Tribunal Electoral circunscripción territorial correspondiente	
<i>Consecuencia:</i>		Cesación del funcionario.	
<i>Diferencias.</i>	<b>Constitución Política</b>	<b>Reglamento.</b>	<b>Proyecto de ley.</b>
<i>En los lapsos entre la convocatoria y el acto electoral de revocatoria.</i>	30 días <sup>224</sup>	45 días <sup>225</sup>	45 días. <sup>226</sup>
<i>Imputación de costos económicos</i>	Organismo seccional <sup>227</sup>	Peticionarios <sup>228</sup> (formulario)	Peticionarios <sup>229</sup> (formulario)
<i>Medios para justificar existencia de corrupción.</i>	No exige ni precisa los medios	Exige documentos (sentencia ejecutoriada) <sup>230</sup>	Exige Documentos y pruebas <sup>231</sup>

<sup>223</sup> Por corrupción la revocatoria puede ejercerse en cualquier tiempo del período para el cual fue elegido el dignatario y, en el caso de incumplimiento del plan de trabajo, después del primero y antes del último año del ejercicio de las funciones del dignatario correspondiente. La Constitución Política especifica que en los dos casos antes mencionados la revocatoria se podrá pedir por una sola vez dentro de un mismo período. Es lógico que por motivos de corrupción se pueda revocar en cualquier momento debido a la naturaleza misma de este fenómeno y, en cuanto al incumplimiento, también es claro, ya que es muy difícil establecer antes del año de funciones de la autoridad de que se trate, que ha incumplido, así como sería infructuoso impulsar un proceso revocatorio en el último año de funciones cuando prácticamente el período está cercano a terminar.

<sup>224</sup> Art. 110, Constitución Política del Ecuador.

<sup>225</sup> Art. 51, Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, dictado por el TSE, publicado en R.O. del 11 de julio del 2001.

<sup>226</sup> Art. 35 Proyecto de Ley Orgánica de Consultas Populares y Revocatoria del Mandato presentado por el Ejecutivo.

<sup>227</sup> Art. 113 Constitución Política del Ecuador. Que los gastos del proceso revocatorio se imputen al presupuesto del respectivo organismo seccional, es un acierto pues lo contrario hubiera significado un obstáculo para pueblo que deseando revocar no lo haga por la imposibilidad económica.

<sup>228</sup> Art. 47 Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, dictado por el TSE, publicado en R.O. 11 de julio del 2001.

<sup>229</sup> Art. 32 del Proyecto de Ley Orgánica de Consultas Populares y Revocatoria del Mandato presentado por el Ejecutivo.

<sup>230</sup> Art. 50, Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, dictado por el TSE, publicado en R. O. 11 de julio del 2001.

<i>Titularidad de la revocatoria.</i>	Ciudadanos en goce de derechos políticos.		Empadronado y haber votado en la última elección <sup>232</sup>
---------------------------------------	---	--	---

Luego del ejercicio comparativo efectuado entre la Constitución, el proyecto de ley y el reglamento, se puede manifestar que el proyecto de ley, realizadas cruciales correcciones que lo compatibilicen con la Constitución, es el medio formalmente apto para que, una vez recibido el tratamiento y procedimiento necesario por parte del Congreso Nacional, sea promulgado y así venga a suplir el vacío de ley existente en materia de revocatoria. En cuanto al reglamento, este es un instrumento jurídico que adolece de un sinnúmero de contradicciones ante la norma suprema. Además, en el supuesto hipotético de que el contenido de dicho reglamento no se encuentre en franca oposición con el contenido de las normas constitucionales que regulan la revocatoria, este instrumento jurídico no podría suplir la falta de ley, pues en forma expresa la Constitución Política en diferentes pasajes relativos a la revocatoria, se remite a la ley y no a un reglamento, que es el estatus jurídico del que goza la norma emanada del TSE, siendo evidente la diferencia entre lo que es una ley y un reglamento y la posición que cada una ocupa en la pirámide jerárquica normativa. En definitiva, el reglamento dictado por el TSE no tiene calidad jerárquica para regular los aspectos relacionados con la revocatoria del mandato.

#### **4. La revocatoria del mandato en la práctica.**

En el Ecuador, a diferencia de lo que sucede en otros países, como los del área andina y la mayoría de los que reconocen el derecho de revocar el mandato a funcionarios de naturaleza electoral, no se tiene experiencia en procesos de esta índole, pues desde la consagración de este derecho en 1998, hasta el momento no se ha conocido ni un solo caso por el cual, diputados, alcaldes o prefectos hayan sido sujetos a este mecanismo de democracia directa.

<sup>231</sup> Art. 35 Proyecto de Ley Orgánica de Consultas Populares y Revocatoria del Mandato.

<sup>232</sup> Art. 42 Proyecto de Ley Orgánica de Consultas Populares y Revocatoria del Mandato. Según esta norma no podrán participar en el proceso de revocatoria los ciudadanos que no votaron en la elección por la cual se eligió al funcionario sujeto de revocatoria; sobre este problema véase la experiencia colombiana en la página 83 de este trabajo.

En los últimos tiempos se han presentado, en diferentes alcaldías del país, procesos que por sus características podrían haber culminado en consultas de revocatoria del mandato, pero que sin embargo han devenido en otras figuras como la destitución.<sup>233</sup>

Ante estos hechos es menester preguntarnos ¿Por qué en estos casos no se recurrió a la revocatoria del mandato? Al respecto, me permito plantear dos hipótesis las que, luego del análisis correspondiente, serán rechazadas o reafirmadas.

### **La falta de ley.**

En el Ecuador la iniciativa de revocatoria ha encontrado como un obstáculo, la inexistencia de una ley orgánica que regule explícitamente este mecanismo de democracia directa en todos sus detalles. No se debe perder de vista que, a pesar de que doctrinariamente estamos en el tránsito hacia el denominado Estado y Democracia Constitucional, en la cultura jurídica del pueblo y de los mismos profesionales del derecho, aún pervive el paradigma decimonónico *ius* positivista, por el cual se otorga a la ley una importancia tal, que se suele creer que la falta de la misma es sinónimo de ineficacia de cualquier principio constitucional. En Ecuador, por lo menos desde el punto de vista doctrinario, la falta de ley como razón por la cual no se ha ejercitado el derecho de revocatoria del mandato, se quedaría sin fundamento, pues, como enseña Aguiar de Luque, si bien los derechos políticos como el de revocatoria del mandato son de configuración legal<sup>234</sup> (el establecimiento de los alcances y límites del mismo está bajo la responsabilidad y disponibilidad del legislador) esto “no puede en ningún caso conducir a un total vaciamiento de su significado constitucional”<sup>235</sup> por lo que, con o sin la existencia de una ley, estos derechos siguen poseyendo la característica de fundamentales y, por tanto, causa de efectos jurídicos. Principios constitucionales como el consagrado en el Art. 18 de la Constitución Política Ecuatoriana en la parte pertinente dice: “no podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos”. Además, la Constitución Política Ecuatoriana recoge los elementos básicos

---

<sup>233</sup> Me refiero a lo acontecido en los cantones El Sigsig, El Pan (Azuay) y Chone (Manabí) en donde se ha observado como común denominador protestas, revueltas y descontento de todo tipo, del pueblo hacia la administración del alcalde, basándose en acusaciones de corrupción.

<sup>234</sup> Luis Aguiar de Luque, *op. cit.*, 85.

<sup>235</sup> *Ibíd.*

de la revocatoria con los cuales, desde un punto de vista práctico, podría ser ejercitado, sin olvidar que las contingencias que se presenten en el ejercicio de este derecho podrían subsanarse con la intervención del Tribunal Supremo Electoral pero principalmente del Tribunal Constitucional.

### **Porcentajes necesarios.**

La Constitución Política establece claramente cuáles son los porcentajes necesarios para que opere la revocatoria. En primer lugar, la iniciativa de revocatoria de mandato debe ser avalada con un número de firmas equivalente al 30% de los inscritos en el padrón electoral de la circunscripción territorial respectiva. En segundo lugar, la revocatoria del mandato se producirá con los votos de la mayoría absoluta de los sufragantes.

Estos porcentajes, especialmente el necesario para la iniciativa de revocatoria, son tan altos que lo vuelven impracticable y aquí la posible causa por la cual el derecho de revocatoria no ha sido invocado en ninguna ocasión desde su reconocimiento en la Constitución. El porcentaje para la iniciativa de revocatoria del mandato exigido por el ordenamiento jurídico ecuatoriano es el más alto entre todos aquellos que reconocen este mecanismo de democracia directa, lo que evidencia que este requisito se constituye en un límite que adquiere matices de obstáculo insalvable para el ejercicio de este mecanismo. El porcentaje o número de votos necesario para la cesación efectiva de un funcionario de elección popular, sin ser el más exigente de los ordenamientos jurídicos que reconocen este derecho, es de igual manera un limitante para la consecución de la revocación.

Con la finalidad de demostrar que los porcentajes exigidos en el Ecuador, tanto para la iniciativa como para la cesación efectiva de una autoridad de elección popular, son obstáculos que no han permitido el ejercicio de este mecanismo de democracia directa sin que existan casos concretos al respecto, nos encontramos en la necesidad de hacer ciertas aproximaciones y plantear ejemplos hipotéticos, por los cuales se suponga: a) la intención de revocar a un alcalde, un prefecto y un diputado, b) un ejercicio de derecho comparado.

a) La intención de revocar a un alcalde, un prefecto y un diputado.- Imaginemos que en la ciudad de Ambato existe la intención de revocar el mandato a su Alcalde. En esta ciudad existen 221.684<sup>236</sup> electores que constan en el padrón electoral, el alcalde se

---

<sup>236</sup> Internet. <http://www.tse.gov.ec/resultados2004/>.

proclamó como tal con 53.503 votos. Para la iniciativa de revocatoria (30% de quienes constan en el padrón electoral) se necesitaría aproximadamente 66.505 firmas y en el caso de que se lograra esta cantidad, al momento de la consulta para revocarlo se necesitaría la mayoría absoluta de los sufragantes, es decir, la mitad más uno. Si tomamos en consideración que fueron 159.332 los sufragantes de las elecciones para elegir Alcalde de Ambato en el 2004<sup>237</sup> la mayoría absoluta estaría conformada por 79.667 votos.

¿Qué sucedería si se pretende revocar al Prefecto del Guayas? El número de electores empadronados en esta provincia es 2.266.274, el prefecto se proclamó como tal con 539.654 votos. Para la iniciativa de revocatoria (30% de quienes constan en el padrón electoral) se necesitarían 679.882 firmas aproximadamente, los sufragantes de las elecciones del 2004 en esta provincia fueron 1.630.250, la mayoría absoluta se lograría con 815.126 votos.

Si se tratara de revocar el mandato al diputado más votado de la provincia del Pichincha. El número de electores empadronados en esta provincia es 1.771.003, el diputado se proclamó como tal con 194.774 votos. Para la iniciativa de revocatoria (30% de quienes constan en el padrón electoral) se necesitarían 531.300 firmas aproximadamente, los sufragantes de las elecciones del 2006 en esta provincia fueron 1.324.044, por lo que la mayoría absoluta se lograría con 662.023 votos.

Al considerar las cifras y porcentajes antes expuestos, se puede concluir que en todos los casos, los porcentajes de firmas exigidos para la iniciativa, así como el número de votos necesarios para lograr revocar a un funcionario de elección popular son considerablemente más altos que el porcentaje o número de votos con el cual la autoridad fue elegida. El porcentaje de iniciativa de revocatoria (30% totalidad de los electores constantes en el padrón electoral) no solo exige un número de firmas que sobrepasa considerablemente el número de votos con el que se eligió la autoridad respectiva, sino además contraría el principio por el cual una minoría tiene la iniciativa para la revocatoria pero solo la mayoría la puede concretar, pues resulta ilógico que para la simple iniciativa se exijan porcentajes que deberían corresponder más bien a la votación misma. El porcentaje o número de votos necesarios para que la revocatoria del mandato se concrete (la mayoría absoluta de los sufragantes), al parecer es razonable, sin embargo mientras se remita al total del padrón

---

<sup>237</sup> *Ibíd.*

electoral, de igual manera se constituye en un obstáculo de difícil solución, pues no se toma en consideración detalles como el ausentismo.<sup>238</sup>

b) Un ejercicio de derecho comparado.- Si se considera que de acuerdo a la normativa jurídica de los diferentes países que reconocen la revocatoria del mandato, los parámetros sobre los que se calculan los porcentajes son entre otros: el padrón electoral vigente, el padrón electoral vigente al momento de la elección de la autoridad cuestionada, el número de votos que recibió la autoridad cuestionada cuando fue elegida, el número total de participantes en el proceso electoral donde se eligió a la autoridad cuestionada, el número de votos que recibió una autoridad diferente a la cuestionada etc.; un mismo porcentaje variará en el resultado exigido de acuerdo al parámetro sobre el cual sea calculado, por ejemplo, la exigencia que resulte del 30% del padrón electoral vigente, siempre será superior a la exigencia que resulte del 30% de cualquiera de los parámetros antes mencionados, básicamente porque el padrón electoral vigente comprende a todos y cada uno de los ciudadanos en ejercicio de los derechos políticos y los otros parámetros comprenden un número ostensiblemente inferior.<sup>239</sup> Por esta razón la exigencia ecuatoriana para la iniciativa del 30% del padrón electoral vigente (aunque a primera vista parezca lo contrario) es superior a la exigencia colombiana del 40% del número de votos que recibió la autoridad cuestionada cuando fue elegida. Para comprobar esta afirmación efectuaré un ejercicio por el cual en el evento hipotético de que el Presidente de la República del Ecuador pudiere ser sujeto de revocatoria, calcularemos el número de firmas necesarias para la iniciativa de acuerdo a las exigencias establecidas en Ecuador y en Colombia. Nótese que ambos porcentajes (superior el colombiano e inferior el ecuatoriano) se exigen sobre parámetros diferentes El actual Presidente de la República del Ecuador fue elegido con 3.517.635 de votos, de un padrón compuesto por 9.165.125 electores. De acuerdo con la normativa ecuatoriana, para dar paso a una iniciativa de revocatoria se requeriría una cantidad de firmas equivalente al 30% del padrón, es decir, 2.749.537 de firmas. Según la

---

<sup>238</sup> Michel Rowland G., *Ecuador: un análisis las elecciones seccionales de octubre del 2004*. Internet. *Análisis - ecuador - ObservatorioElectoral\_org.htm*. establece que el hecho de que el voto sea obligatorio no significa que la totalidad de los electores constantes en el padrón electoral efectivamente voten, pues históricamente en el país han existido niveles altos de ausentismo por diferentes causas que van desde el simple deseo de no acudir, el cambio de domicilio sin notificación, padrones electorales donde constan personas difuntas, hasta el hecho de que miles de compatriotas están fuera del país.

<sup>239</sup> Julio César Trujillo Vásquez, representante en la Asamblea Constituyente de 1998, advirtió sobre la necesidad de establecer si el porcentaje de iniciativa de revocatoria recae sobre los votantes que intervinieron en la elección del funcionario cuyo mandato se revoca de la última elección (acta 54 pp. 9 y s.).

normativa colombiana, se necesitarían 1.407.054 firmas, puesto que exige el 40% del número de electores que votaron por la autoridad cuestionada. Se observa, entonces con claridad que la diferencia entre una y otra normativa es amplia: *2.110.581 de firmas*, hecho que demuestra que la exigencia ecuatoriana es insalvable.

## **5. La cuestión de los porcentajes y su tratamiento en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998.**

Del análisis del diario de debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, se desprende que para primer debate sobre este tema existieron dos alternativas, la primera según la cual “la iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos que representen por lo menos el 10% de los votantes en la respectiva circunscripción territorial”<sup>240</sup> y “la decisión de revocatoria se adoptará siempre que existiere el pronunciamiento favorable de más del 60% de los votos válidos emitidos y tendrá como efecto el cese inmediato en las funciones respectivas y la subrogación de la persona a la que corresponde de acuerdo a la ley”.<sup>241</sup> En la segunda alternativa nada se establece sobre el porcentaje de iniciativa, remitiéndose a la ley para que lo determine y, en cuanto a los votos necesarios para que la revocatoria se concrete, establece que “la decisión de la revocatoria se adoptará si habiendo transcurrido a la consulta más de la mitad de los ciudadanos empadronados existiere el pronunciamiento favorable de más de la mitad de los votos válidos emitidos.”<sup>242</sup>

Se observa claramente que existe una diferencia considerable entre el porcentaje establecido en las propuestas para primer debate y el que se aprobó finalmente, especialmente en lo relacionado con el porcentaje de iniciativa, pues el porcentaje relacionado con los votos necesarios para que la revocatoria del mandato se concrete no se aleja en gran medida de lo que se aprobó. Con la consideración de que el porcentaje de iniciativa era demasiado bajo se propuso porcentajes más altos, por ejemplo el representante Guerrero Guerrero propone el 50% y Barrezueta Pazmiño propuso el 30% .<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> Asamblea Nacional Constituyente, Acta 54, p. 9.

<sup>241</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>242</sup> *Ibíd.*

<sup>243</sup> *Ibíd.*, p. 9.

No se observa debates profundos acerca de los porcentajes, elementos que por el contrario pasaron desapercibidos, concluyéndose que no existió una conciencia por parte de los sectores progresistas que impulsaron este tema, de que este porcentaje se constituiría en un obstáculo para el ejercicio de este derecho. Esto se comprueba, por ejemplo, cuando al finalizar el primer debate sobre la revocatoria del mandato Nina Pacari Vega en su intervención considera como temas importantes dentro de la revocatoria otros diferentes a los porcentajes. Ella manifiesta:

Creo que como sugerencia para la Comisión, se podría trabajar con precisión respecto de las causales, porque ahí me parece está la mayor preocupación y en todo caso frente a los temores de la solicitud de la revocatoria de mandato tendría que esta solicitud ser fundamentada y de ser posible justificar, creo que eso también le pone ciertos niveles de seriedad para la revocatoria del mandato.<sup>244</sup>

Esta situación se repite durante el segundo debate del informe de la Comisión de Constitución sobre revocatoria del mandato. La propuesta de la Comisión establecía que “la iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos que represente por lo menos un 30% de los empadronados de la respectiva circunscripción territorial”<sup>245</sup> por su parte, se establecía que “la decisión de revocatoria se aprobará siempre que existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los empadronados de la respectiva circunscripción territorial.”<sup>246</sup> Efectivamente, al analizar las actas correspondientes, se observa que no existió ningún tipo de objeciones relacionadas con los porcentajes, lo que ratifica el hecho de que no hubo una conciencia acerca del peligro de que porcentajes elevados puedan ser un obstáculo para el ejercicio de la revocatoria.

## **6. El intento de reforma a la Constitución por parte del Congreso ante la impracticabilidad de la revocatoria del mandato.**

Durante el período legislativo 2003-2007 se presentaron siete proyectos de ley de reforma a la Constitución donde de manera principal o accesoria se toma en consideración

---

<sup>244</sup> *Ibíd.*, Acta 54, p. 20.

<sup>245</sup> Asamblea Nacional Constituyente, Acta 79, p. 56.

<sup>246</sup> *Ibíd.*, p. 59.

el mecanismo de la revocatoria del mandato.<sup>247</sup> De la lectura de las motivaciones de estos proyectos, se desprende que están inspirados en hechos similares a los que promovieron tanto la realización de la Asamblea del 98, como la consideración de la revocatoria del mandato dentro de ésta; por ejemplo: la necesidad de solucionar la crisis institucional que se genera por la salida anticipada del Presidente de la República que se presentó nuevamente en el 2005, como en épocas anteriores (Mahuad, Bucaram), con la cesación de Lucio Gutiérrez. La viabilidad de este mecanismo es un elemento central en torno al cual giran los proyectos que he hecho referencia, pues tratan de implementar reformas sobre los porcentajes necesarios tanto para la iniciativa como para la concreción de la revocatoria del mandato de una autoridad electiva, para hacer más viable el ejercicio de este derecho. Se observa una tendencia para acercar la revocatoria a su ideal doctrinario, pues se trata de ampliar el espectro de autoridades sujetas a revocatoria, acudiendo a argumentos como que la normativa de la revocatoria es incompleta y discriminatoria al establecer el ejercicio de este mecanismo sobre determinadas autoridades y no otras, la necesidad de combatir la demagogia en que incurren Presidente y Vicepresidente de la República durante los procesos electorarios.

Se observa claramente que existe una intención de plasmar la verdadera voluntad popular, que no fue considerada sino más bien distorsionada en la Asamblea del 98. Esto es así pues el intento de reforma fue emprendido mayoritariamente por los mismos bloques que lucharon por la implementación de este derecho en sentido amplio en la Asamblea del 98 (MPD, Pachakutic, ID); sin embargo, en dinámica similar a lo que sucedió sobre este tema en la Asamblea del 98, dichas aspiraciones no fueron consideradas (de los siete proyectos de ley, solo dos tienen informe favorable para primer debate y los cinco restantes se quedaron en estado de reparto).

Los proyectos 25-467, 26-854, 26-896 y 27-1053 coinciden en establecer como sujetos de la revocatoria del mandato a todas las autoridades de elección popular. El

---

<sup>247</sup> **25-467** Ricardo Ulcuango (Pachacutik), Reforma a la Constitución Política de la República. (Art. 109, 110, 111, 112, 113, 167 y 168 revocatoria del mandato). **26-854** Carlos Cajilema, Rafael Erazo, Luis Villacís (MPD), Reformas a la Constitución Política del Estado. **26-896** Marco Morillo (ID), Reformatoria a la Constitución Política de la República. **27-1053** Pedro Valverde Rubira (PSC) Reforma a la Constitución Política de la República. (función legislativa: cámaras de senadores, diputados y congreso pleno; función electoral, revocatoria del mandato, elecciones primarias; función judicial; tribunal constitucional; y, Arts. 101, 215,218) **26-788** Andrés Páez (ID) Reformatoria del Art. 109 de la Constitución Política de la República. **24-216** Luis Villacís (MPD) reformas al Art. 109 de la Constitución Política de la República. **26-881** Guillermo Landázuri (ID), Reformas a la Constitución Política de la República.

proyecto 26-788 establece como sujetos de revocatoria del mandato todas las autoridades de elección popular a excepción del Presidente y Vicepresidente de la República. El proyecto 24-216 enumera como sujetos de revocatoria a todos, a excepción de Concejales, Consejeros y miembros de las Juntas Parroquiales.

El proyecto 26-881 establece que la iniciativa de revocatoria debe estar avalada por un porcentaje de firmas equivalentes al 20% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial y que ésta surte efecto cuando tiene a su favor la mayoría absoluta de los votos válidos registrados en el proceso electoral de la dignidad de que se trate. El proyecto 25-467 establece que la iniciativa de revocatoria debe estar avalada por un porcentaje de firmas equivalentes al 25% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial y que ésta surte efecto cuando tiene a su favor más de la mitad de los votos válidos. El proyecto 27-1053 establece que la iniciativa de revocatoria debe estar avalada por un porcentaje de firmas equivalentes al 30% del número de ciudadanos que eligieron al funcionario de quien se plantea la revocatoria y que esta surte efecto si el número de votos de la revocatoria es superior a los que la autoridad obtuvo cuando fue elegido.

Claramente se observa que estos proyectos, por un lado, amplían el espectro de sujetos de la revocatoria del mandato y, por otro, flexibilizan los porcentajes exigidos dentro de un proceso de revocatoria del mandato.

### **Conclusiones.**

En lo referente al ámbito de las democracias occidentales, se observa mayor influencia de la revocatoria del mandato sobre los países pertenecientes al continente americano, a diferencia de Europa donde su reconocimiento es prácticamente nulo, a excepción de Suiza y Liechtenstein, donde existen mecanismos asimilables a la revocatoria del mandato.

Ningún ordenamiento jurídico, al regular el derecho de revocatoria del mandato, considera todos y cada uno de los elementos y procedimientos que comprende el mecanismo que permite su manifestación, pues cuestiones reguladas por unos son ignoradas por otros.

Se observa resistencia en reconocer la noción amplia de revocatoria del mandato en cuanto a los sujetos susceptibles de ser revocados, pues a excepción de Venezuela, todos los ordenamientos consideran como sujetos solo a determinadas autoridades, relativizando el principio *ius* filosófico de la soberanía popular e ignorando que dicho principio afecta la situación de todas y no solo de algunas de las autoridades electas mediante voto popular.

La revocatoria del mandato se reconoce en mayor medida en el ámbito sub-nacional frente al nacional, siendo la figura del alcalde la que mayor acogida tiene entre los ordenamientos jurídicos, en contraste con la figura del Presidente de la República.

Los ordenamientos que reconocen la revocatoria, por regla general exigen porcentajes (iniciativa y votación) altos, siendo más exigentes los que se calculan sobre el padrón electoral total; aquellos que se calculan sobre parámetros diferentes al padrón electoral tienen mayor perspectiva de lograrse.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano limita la revocatoria del mandato no solo en cuanto los sujetos de revocatoria, sino además, es el país más exigente con los porcentajes (especialmente el de iniciativa) de entre todos los que reconocen la revocatoria del mandato.

Si se parte del supuesto de que los porcentajes altos han intimidado de antemano iniciativas de revocatoria, estos serían la causa hipotética de no ejercicio de la revocatoria en el Ecuador, donde al no existir ni siquiera experiencias en el intento de recolección de firmas para avalar una iniciativa, peor una votación de revocatoria en sí, la hipótesis antes mencionada conserva esta categoría. Se ha tratado de demostrar la dificultad en la consecución de porcentajes mediante cálculos y operaciones matemáticas, más no existe ciudadano, grupo o partido político interesado, que haya intentado recolectar firmas y experimentado en la realidad de los hechos la dificultad mencionada.

Además de esta hipótesis, al parecer el no ejercicio de la revocatoria en el Ecuador, tiene que ver con el simple hecho de que, desde su reconocimiento hasta la fecha, no se han presentado motivos o razones fundadas y de envergadura tal, que hayan reclamado el ejercicio de este mecanismo. Desde el reconocimiento de la revocatoria del mandato (1998) hasta la actualidad, los funcionarios de elección popular que se han encontrado incursos en cuestiones políticas y de legitimidad de envergadura tal, que hubieran reclamado la

presencia de la revocatoria del mandato, como medio institucional de solución, han sido Presidentes de la República,<sup>248</sup> quienes no están reconocidos como sujetos de revocatoria.

### **Recomendaciones.**

Los ordenamientos jurídicos que emprendan el reconocimiento o reforma de las normas que tienen relación con el derecho de revocatoria del mandato, deben tratar de regular de manera expresa en un mismo cuerpo normativo (evitando lagunas) todos los elementos que lo componen, considerando básicamente lo siguiente: **a)** Todos los funcionarios de elección popular pueden ser sujeto de revocatoria. **b)** Este mecanismo debe aplicarse a una autoridad a la vez. **c)** La/s causa/s para revocar el mandato deben girar alrededor de los siguientes conceptos: 1) incumplimiento del plan de trabajo y 2) la insatisfacción de la población.<sup>249</sup> **d)** El momento en el que se puede revocar a una autoridad de elección popular debe establecerse considerando dos hitos dentro del periodo correspondiente: el inicio del mandato y el final del mandato. No es adecuado permitir el ejercicio de la revocatoria ni al inicio (por ser apresurado) ni al final (por ser infructuoso).<sup>250</sup> Estimo que el lapso tanto inicial como final en los que no podría ejercerse la revocatoria, debe comprender un año cada uno. **e)** Una autoridad de elección popular no debería ser sujeto de revocatoria sino por una sola ocasión, lo contrario significaría desvirtuar la naturaleza controladora de este mecanismo y derivarlo a desestabilizador. Si se considera que el promedio de tiempo que dura un mandato en los países analizados es de cuatro años, permitir el ejercicio por una ocasión es razonable. **f)** La titularidad de la revocatoria del mandato debe residir en todos y cada uno de los ciudadanos que cumplan con la única exigencia de estar en goce de los derechos políticos. La manifestación de esta titularidad, tanto en la iniciativa (solicitud) como en la votación de revocatoria, debe ser la regla general. Por excepción, se podría conceder titularidad a entes distintos, únicamente en la iniciativa de revocatoria, sin menoscabo de mantener la titularidad en los ciudadanos en goce de derechos políticos. Lo que no se puede conceder es el ejercicio de la titularidad en

---

<sup>248</sup> Los problemas, causas y hechos que tuvieron relación con la caída de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, debiendo ser desde una perspectiva teórica materia de regulación de revocatoria del mandato, normativamente no lo fue. No me cabe duda, que la revocatoria del mandato (si se establecía como sujetos de revocatoria a los Presidentes de la República) habría otorgado mayor certeza acerca de los procesos políticos vividos en la última década.

<sup>249</sup> Mas detalles sobre este aspecto ver p.

<sup>250</sup> Para mayor detalle sobre este tema, ver página 78.

la votación de revocatoria, que le compete única y exclusivamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, es decir en goce de derechos políticos. **g)** En cuanto a los porcentajes:

*a)* El porcentaje o número de firmas que avalan la revocatoria, debería dirigirse a establecer que existe un número determinado de personas que realmente desean la revocatoria, es decir una evidencia de que el proceso de revocatoria amerita ser realizado. Dicho porcentaje nunca debe aspirar a reflejar la voluntad de revocatoria en sí ya que esta se expresa en la votación misma. *b)* El porcentaje o número de votos necesarios para que se efectivice la revocatoria, debe estar encaminado a establecer de manera fidedigna que la voluntad del cuerpo electoral es dejar sin efecto el mandato de una autoridad electiva. *¿Cuáles son las cifras porcentajes adecuados?* En cuanto al porcentaje de iniciativa, considero que el parámetro sobre el cual este debe calcularse, es el número de votos que la autoridad sujeta de revocatoria recibió a su favor cuando fue electa. El porcentaje no debe superar la cuarta parte de dicho número de votos. Exigir un porcentaje mayor al mencionado equivaldría asimilar a la iniciativa con la votación misma. En cuanto al porcentaje o número de votos para efectivizar la revocatoria, estimo que se debe exigir una cantidad determinada sometiéndole a umbrales de participación; en este contexto un número de votos igual o superior a los que la autoridad recibió cuando fue electa siempre y cuando hayan participado en el proceso de revocatoria un número de ciudadanos igual o superior a los que intervinieron en el proceso en el que se eligió a la autoridad sujeta de revocatoria. El esquema planteado trata simplemente de reproducir en el proceso de revocatoria, las mismas condiciones en que la autoridad sujeta de revocación fue electa, considerando que esta es una manera de ubicarnos en el punto medio deseable. La votación de revocatoria debe girar única y exclusivamente sobre el mantenimiento o salida de la autoridad de elección popular cuestionada, si la revocatoria es positiva, el reemplazante, mientras se convoca a nuevas elecciones, debe ser quien señale la ley de acuerdo a la autoridad de que se trate. Se debe evitar que el funcionario revocado participe en las elecciones inmediatas posteriores a su revocatoria para cualquier cargo de elección popular. Se debe considerar los plazos para la recolección de firmas, presentación de las mismas, para convocar a votación, etc. La organización así como los costos que se deriven del proceso de revocatoria tienen que ser cubierto por el órgano electoral correspondiente.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Andrade, Pablo, “Negociando el Cambio: Fuerzas Sociales y Políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998”, en *Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano*, Quito, Serie Estudios Jurídicos, 2004.
- Alessandri, Arturo, *et al.*, *Curso de Derecho Civil las fuentes de las obligaciones*, Santiago de Chile, Editorial Nacimiento, 1993.
- Albendea Pabón, José, *Teoría Constitucional y Ordenamientos Comparados*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1997.
- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, t. III, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1976, 11ª ed.
- Comisión Andina de Juristas, comp., *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, CAJ Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- Dermizaky Peredo, Pablo, *Constitución Democracia y Derechos Humanos*, Sucre, s.e., 1999.
- De Stéfano, Juan, *et al.*, *Mandato Político, evolución electoral, comunicación y sociedad*, Caracas, Publicaciones del Concejo Supremo Electoral, 1990.
- Del Águila, Rafael, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2003.
- Ferrajoli Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trota, 2001.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Gozáíni, Osvaldo Alfredo, *Derecho Procesal Constitucional, el Debido Proceso*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2004 .
- Grijalva Jiménez, Agustín *Elecciones y Representación Política*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998.
- Henao Hidrón, Javier, *Derecho Procesal Constitucional*, Bogotá, Temis, 2003.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, San José, IIDH/CAPEL, 1989.
- Jiménez, Eduardo Pablo, *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 2000.
- Merino, Merchán José Fernando, Pérez-Ugena y Coromina, María y Vera Santos, José Manuel, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1997.

- Njaim, Humberto, “Las Implicaciones de la Democracia Participativa: Un tema Constitucional de nuestro tiempo”, en Fundación Manuel García Pelayo, comp., *Constitución y Constitucionalismo hoy*, Caracas, s.e., 2000.
- Molas, Isidre, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogotá, Temis, 1990.
- Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- Loñ, Félix R. y Morillo, Augusto M., *Lecturas de la Constitución*, Buenos Aires, Librería Editora Platense-Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2003.
- López Garrido, Diego, Massó Garrote, Marcos Francisco, Pegoraro, Lucio, directores *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- Ordóñez Espinosa Hugo, *Hacia la Democracia Participativa la Constitución de 1998*, Cuenca, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999.
- Pérez Escobar Jacobo, *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá, Temis, 1997, 5ª ed.
- Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, Gobierno del Ecuador Banco Interamericano de Desarrollo, *Justicia y Revocatoria del Mandato*, Quito, Colección Reforma Política 3, Abya Yala, 1997.
- Rivero Rodríguez, Ángel, “Sobre la Constitución de la comunidad política y su representación”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, No. 4, Barcelona, Paidós, 1996.
- \_\_\_\_\_, “Representación Política y Participación” en Rafael del Águila, edit., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2003.
- Saa Velasco, Ernesto, *Teoría Constitucional General*, Medellín., Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996.
- Sáchica, Luis Carlos, *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*, Bogotá, Temis, 1992.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, México, Patria, 1997.
- Schneider, Juan P., “El régimen parlamentario”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001, 2ª ed.
- Stepan, Alfred y Skach, Cindy, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, comps., *Las crisis del Presidencialismo I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Rousseau, Jean Jacques, *Du contrat social*, lib. III, cap. XV, París, Euvres completes. Philosophie-Politique, 1823.

Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, Universidad Complutense Facultad de Derecho, 1991.

Useche Díaz Luís Enrique, *Derecho Político y Constitucional*, San Cristóbal.

Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.

Vila Casado, Iván, *Nuevo Derecho Constitucional Antecedentes y Fundamentos*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002.

Zimmerman, Joseph F., *Democracia Participativa el resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992.

### **Enciclopedias.**

*Diccionario Enciclopédico Castell*, t. VI, España, Castell, 1986.

*La Enciclopedia*, Salvat, Madrid, t. 15, 2004.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 2001, 22ª. ed.

### **Enlaces en Internet.**

Araujo Rocha, Gustavo y Morales Gómez, Francisco, “La Revocatoria del Mandato”, *Revista Judicial*. Internet.  
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Politico.36.htm>.

Aristizábal Villa, Javier, “Revocatoria del Mandato”, en *Paquete electrónico Semanal de Información Jurídica para Concejos*, No. 17, 12 de noviembre 2003. Internet.  
<http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/No.%2017Revocatoria%20del%20Mandato12%20Noviembre.doc>.

Álvarez, Ángel E., *De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos*. Politeia, Enero 2003, vol. 26 No. 30 [citado 27-11 2006], p. 43-53. Internet.  
[http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S03039757200300010006&lng=es&nrm=iso](http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S03039757200300010006&lng=es&nrm=iso).

Belisle, José Manuel, “Acerca de la Revocatoria Popular”, en *Actualidad Jurídica*, No. 10, Córdoba, Argentina, 19 de agosto de 2002. Internet.  
[http://www.mininterior.gov.ar/reformapolitica/revocatoria\\_municipal.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/reformapolitica/revocatoria_municipal.pdf)

Biblioteca electrónica, *Decisión sobre solicitud de referéndum revocatorio*, Caracas, s.f. Internet. [http://www.analitica.com/bitBiblioteca/cne/referendo\\_revo20030912.asp](http://www.analitica.com/bitBiblioteca/cne/referendo_revo20030912.asp).

British Columbia Civil Liberties Association, *Statement of Claim in BC Supreme Court regarding Recall Legislation 1998*. Internet. <http://www.bccla.org/positions/political/98recall.html>.

Cárdenas Gracia, Jaime, “El Modelo Participativo Deliberativo. Cuestiones Constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 11. Internet. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard2.htm>.

Eberhardt, María Laura, *Mecanismos de participación ciudadana: Elaborando el mapa institucional nacional y de la Ciudad de Buenos Aires*. Internet. [http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes\\_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/EBERHARDT%20Instituciones.pdf](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/EBERHARDT%20Instituciones.pdf).

Emmerich, Gustavo Ernesto, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, No. 4, vol. 2, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa Distrito Federal, México, 2004. Internet. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72620404>.

Escobar Fornos, Iván, “El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta”, en *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A. coord. [en línea], Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 2002 [citado 27-11-2006]. Internet. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN 970-32-0004-4>.

Ferreya, Raúl Gustavo, *Derechos Políticos y Participación Ciudadana*, 16 de Marzo 2005, Documentos Fundación Políticas Públicas, 2005. Internet. <http://www.politicaspUBLICAS.org.ar/docs.php>

Hangartner, Yvo, “Droit de revocation”, *Dictionarie Historique de la Suisse*, s.l., s.ed., 11/02/2005. Internet. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10385.php>.

Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal Parte General*, Capítulo Octavo [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, No. 159, 2003. Internet. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=1099 ISBN 970-32-1101-1>.

National Conference of State Legislatures, *Recall of State Officials*, 21 de marzo 2006. Internet. <http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm>

Orozco Henríquez, Jesús, Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México” en

- Concha Cantú, Hugo A., coord., *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 100, 2002. Internet.  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN 970-32-0004->.
- Orrick, Bob, *Recall Legislation*. Internet. <http://www.senioryears.com/recall.html>.
- Pereyra, Rubén Antonio, *La Revocación de Mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Acerca de la posibilidad que el propio funcionario cuestionado peticione la aplicación de la institución*. Internet.  
<http://www.conhist.org/Vol%20VIII/PereyraMandato.PDF>.
- Rivera Sánchez, Juan Luis, “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”, en *Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones*, No. 2, Costa Rica, s.ed., 2006. Internet.  
[www.tse.go.cr/revista/art/rivera.doc](http://www.tse.go.cr/revista/art/rivera.doc).
- Roldós Aguilera, León, *Vincular la Reforma Política con lo Social y Económico*, Cartilla 4. Internet.  
[www.ildis.org.ec/docs/publicaciones/cartilla4.doc;jsessionid=734C4A240BDE7F9090F5963DA3AF6475](http://www.ildis.org.ec/docs/publicaciones/cartilla4.doc;jsessionid=734C4A240BDE7F9090F5963DA3AF6475)
- Rosatti Horacio, Daniel, “Un círculo vicioso: impacto de las emergencias continuadas en el diseño institucional de Argentina. Emergencia y división de poderes”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año I, No. 1, enero-junio, 2004, pp. 449-471. Internet.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/1/art/art12.pdf>.
- Rowland, G. Michel, *Ecuador: un análisis las elecciones seccionales de octubre del 2004*. Internet. [Análisis - ecuador - ObservatorioElectoral\\_org.htm](http://www.observatorioelectoral.org/html).
- Sabsay, Daniel A., *La participación en el Derecho Público Argentino*. Internet.  
[http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista\\_juridica\\_1.php](http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista_juridica_1.php).
- Sierra, Socorro y Matanza, Julio Jesús, *Algunas consideraciones sobre la revocación de mandatos en el sistema político cubano*. Internet.  
[http://www.colver.edu.mx/menu/revista/cinco/articulo\\_4.pdf](http://www.colver.edu.mx/menu/revista/cinco/articulo_4.pdf)
- Spivak, Joshua, *What Is the History of Recall Elections?* Internet.  
<http://hnn.us/articles/1660.html>.
- The Electoral Knowledge Network, *Comparative Data. Direct Democracy*. Internet.  
[http://aceproject.org/epic-en/dd/Epic\\_view/LI](http://aceproject.org/epic-en/dd/Epic_view/LI)
- Tribunal Supremo Electoral, *Resultados Oficiales Elecciones 2004*. Internet.  
<http://www.tse.gov.ec/resultados2004/>

---

\_\_\_\_\_, *Resultados Elecciones 2006. Segunda vuelta*. Internet.  
[http://www.tse.gov.ec/Resultados2006\\_2v/](http://www.tse.gov.ec/Resultados2006_2v/)

Troncoso, Benjamín Roberto, *Revocatoria del Mandato un derecho o un secuestro a la institucionalidad*. Internet.  
[http://www.panactual.com/noticias\\_detalle.asp?noti\\_code=40](http://www.panactual.com/noticias_detalle.asp?noti_code=40).

Wainfeld, Mario, *Derechos políticos y participación ciudadana: referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato*, 16 de Marzo 2005, Documentos Fundación Políticas Públicas, Internet. <http://www.politicaspUBLICAS.org.ar/docs.php>.

Wikipedia the free Encyclopedia, “Ostracism”. Internet.  
<http://en.wikipedia.org/wiki/Ostracism>.

Zovatto, “La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000”, en Concha Cantú, Hugo A., coord., *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 2002 [citado 27-11-2006]. Internet:  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN 970-32-0004-4>.

## **Anexo 1.**

### **SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE MAURICE DUVERGER.**

Este autor, tratando de elaborar una tipología de los regímenes políticos, distingue dos especies de democracia: “democracias directas y democracias mediatizadas; en las primeras los electores nombran por sí mismos, de hecho, al jefe del gobierno; en las segundas, los electores designan a aquellos que harán esa elección con toda libertad”. Maurice Duverger citado por Manuel Jiménez de Parga en *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Ed, Tecnos 1987, pp, 140, 141.

¿Tiene, la clasificación de Duverger, relación con la de David Held? Evidentemente no. Si bien la terminología usada por Duverger, es susceptible de ser confundida, la misma no es equivalente a los procedimientos a los que se remite. Es claro que el autor en sus planteamientos insinúa, antes que una distinción en estricto sentido entre democracia directa y democracia representativa, una distinción entre dos procedimientos pertenecientes a un mismo sistema de democracia, la representativa; el primero, característico de un régimen presidencialista y el segundo de régimen parlamentario. Se trata de dos procedimientos para conseguir un mismo fin, que es nombrar un representante para que tome decisiones a nombre del pueblo. La designación “directa o “mediatizada” del jefe de gobierno no es característica de la Democracia Directa, en la cual, no se designan representantes para que tomen decisiones referentes a los asuntos públicos y de gobierno, sino que, es el pueblo en su conjunto el que toma dichas decisiones por sí y ante sí mismo de manera directa, sin representantes.

### **SOBRE LA ASAMBLEA GRIEGA.**

Rafael del Águila, nos brinda datos precisos al respecto: “La forma que adoptó la Democracia en la Atenas de Pericles, tenía poco que ver con lo que hoy consideramos rasgos básicos de este sistema. Así en Atenas no existían (en su sentido moderno) ni elecciones, ni representación, ni gobierno, ni oposición, ni partidos, ni derechos civiles, ni división de poderes, etc., la Asamblea era el centro de la vida política en la que los ciudadanos participaban directamente, cumplían con funciones legislativas (esto es votaban directamente las leyes que les serían de aplicación) ocupaban por sorteo y durante períodos muy breves cargos ejecutivos (excepto en el caso de los *estrategos* – generales– que eran elegidos) ejercían directamente funciones judiciales en los jurados

populares, etc. Lo esencial en esta forma de democracia directa era la participación activa del cuerpo de ciudadanos, que se autogobernaba por turnos mediante los principios de *isonomía*, (igualdad política) e *isegoría* (libertad para tomar la palabra en la asamblea).”. Rafael del Águila, “La Democracia”, en Rafael del Águila, edit., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2003, p. 145.

Iván Escobar Fornos, enseña que si bien en Atenas todo giraba alrededor de la asamblea, existían además ciertos órganos que aseguraban el funcionamiento eficaz de dicha asamblea: Consejo o Senado *Bulé* (el equivalente a los actuales congresos o asambleas legislativas) el Consejo de los Quinientos (especie de ejecutivo, encargado de las relaciones “internacionales”) los Arcontes Temotestas. Manifiesta que en la Asamblea es una élite la que domina el proceso político, que el pueblo es fácilmente influenciado por los oradores hábiles, que la asamblea popular actúa sin reflexiones serias y reposadas, que la sociedad no es uniforme, sino plural, representativa de intereses de diversa especie, que en las verdaderas sociedades libres existe distinción entre gobernantes y gobernados y la responsabilidad política de aquellos. Robert Dahl, citado por Iván Escobar Fornos, *Ibíd.*, p. 139, hace una especie de operación matemática, por la cual trata de demostrar que el tiempo y el número de personas son un inconveniente para la práctica real de la democracia directa. Él dice: “Si la asamblea es de diez personas y hablan todas diez minutos, se consumirá una hora y cuarenta minutos, tiempo razonable. Si la asamblea es de cien y todos intervienen diez minutos, se emplearán dos días de ocho horas. Si participan diez mil y hablan diez minutos cada uno, se necesitarían más de doscientos días de ocho horas. Si se les concede media hora, tendríamos reuniones permanentes de casi dos años.” Iván Escobar Fornos, “El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta”, p. 131, en *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A., coord., [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 1ª ed., 2002. [citado 27-11-2006]. Internet. [http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN\\_970-32-0004-4](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=345ISBN_970-32-0004-4). pp. 131 y s.

## SOBRE EL TIPO DE MANDATO EN QUE SE SUSTENTA LA REVOCATORIA.

Juan De Stéfano, defiende la teoría que establece la relación del diputado o senador con el Estado. En todo caso, al referirse a la doctrina que configura el mandato

político como una relación entre el pueblo y el diputado o senador, manifiesta que en ésta se distinguen las siguientes corrientes: “la formulada en la segunda mitad del siglo XVIII por Rousseau y Sieyés que enfoca al mandato político como una delegación, por cuanto en las elecciones el pueblo transfiere a los elegidos el ejercicio de sus poderes; la formulada aún por la doctrina francesa (Haurioú, Duguit, Esmein) que instituye entre el pueblo y los elegidos una relación de representación de voluntad.” Este autor manifiesta que “ambas corrientes están basadas en el supuesto de la soberanía popular, es decir, el pueblo queda titular de las potestades legislativa y de gobierno y, mediante las elecciones, transfiere su ejercicio a los diputados y senadores, tanto en virtud de la delegación, que equivale a ejercer en nombre propio una potestad ajena, como en virtud de la representación de voluntad que consiste en sustituir la voluntad del representado por la del representante, imputando en ambos casos los efectos jurídicos directamente a la esfera socioeconómica del pueblo”. Juan De Stéfano, *et al.*, *Mandato Político, evolución electoral, comunicación y sociedad*, Caracas, Publicaciones del Concejo Supremo Electoral, 1990, p. 21.

#### SOBRE LA DIFERENCIACIÓN ENTRE MECANISMOS DE CONTROL Y DE PARTICIPACIÓN EN PERÚ.

A este respecto debemos mencionar que la ley 26300 de participación y control ciudadano establece una diferenciación entre mecanismos de participación y mecanismos de control, incluyendo a la revocatoria del mandato entre los de control. Se refiere además a la revocatoria y a la remoción de autoridades los que, si bien a primera vista parecen sinónimos, en realidad no lo son. La revocatoria se refiere a la cesación en el cargo de autoridades elegidas mediante procesos populares cuya revocación se la ejerce por esta misma vía, es decir, mediante el voto; en cambio la remoción recae sobre autoridades no elegidas popularmente y aunque su iniciativa depende de la petición de la población, para su cesación no es necesaria la participación de la población ejerciendo el voto, pues, la última decisión la toma el órgano o institución que los nominó. El Art. 2 de la Ley 26300 establece que son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes: a) Iniciativa de Reforma Constitucional; b) Iniciativa en la formación de las leyes; c) Referéndum; d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y, e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. El Art. 3 de la Ley 26300, además de la revocatoria del mandato establece que son derechos de control

de los ciudadanos los siguientes: a) Revocatoria de Autoridades, b) Remoción de Autoridades; c) Demanda de Rendición de Cuentas; y, d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. En el caso peruano la remoción según la ley 26300 en su Art. 27, 28 y 30 es aplicable a las autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. No comprende a los Jefes Político Militares en las zonas declaradas en estado de emergencia, se produce cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que más del 50% de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial lo solicita. El funcionario que hubiese sido removido no puede volver a desempeñar el mismo cargo en los siguientes cinco años, en cambio el revocado puede presentarse para el mismo cargo en las próximas elecciones.

## **Anexo 2.**

SOBRE LAS AUTORIDADES SUJETAS A REVOCATORIA DEL MANDATO. (Normativa pertinente)

Venezuela Art. 72 de la Constitución de Ecuador. Art. 109 de la Constitución. Colombia Art. 6 de la Ley 134 de 1994. Perú Art. 20 de la ley 26300 de 1994 denominada Ley de Participación y Control Ciudadanos que ratifica lo expuesto en el Art. 191 de la Constitución Peruana que establece que pueden ser revocados de sus cargos los miembros de los gobiernos regionales que hayan sido elegidos por voto popular y el Art. 194 que establece que pueden ser revocados de sus cargos los alcaldes y regidores. Cabe decir que según el Art. 152 de la Constitución Política Peruana, son magistrados de elección popular los Jueces de Paz, por lo tanto, sujetos de revocatoria del mandato, aunque se deja abierta la posibilidad de que por ley se permita la elección de los jueces de primera instancia. Ver (Sobre los sujetos de revocatoria en Colombia). Chihuahua. Art. 257 num. 3 de la Ley Electoral del Estado. British Columbia Bob Orrick *Recall Legislation*. Internet. <http://www.senioryears.com/recall.html>. Buenos Aires Art. 67 de la Constitución, en concordancia con el Art. 1 de la ley 357 de esta ciudad. Córdoba: Art. 145 de la Ley 8102 del Régimen de Municipios y Comunas, en concordancia con el Art. 157 de esta ley que establece que la revocatoria podrá servir para revocar a “uno, varios o a la totalidad de los funcionarios electivos” y el Art. 146 de la COM de la ciudad de Córdoba. Chubut: Art. 139 de la ley 3098 en concordancia con el Art. 188 de la COM de la municipalidad de Rawson; la Constitución provincial

establece la posibilidad de revocar a las autoridades electivas provinciales. Neuquén: Art. 312 de la Constitución provincial, en concordancia con el Art. 153° de la COM de Neuquén (el intendente municipal y concejales) Chaco: Art. 2 num. 3 de la Constitución provincial en concordancia con el Art. 8 de la Ley No 4313 y el Art. 237 de la COM de Resistencia. Santiago del Estero: Art. 42 de la Constitución provincial en concordancia con el Art. 48 literal j) de la COM de Santiago del Estero; según la Constitución son sujetos de revocatoria todas las autoridades provinciales de elección popular. General Roca: Art. 39 num.24 de la COM. Río Grande: Art. 166 de la COM. Ushuaia: Art. 239 de la COM (el caso de Ushuaia y Río Grande en concordancia con el Art. 209 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego). Tinogasta: Art. 206 de la COM. El Dorado: Art. 14 de la C O M. Leandro N. Alem: Art. 128 de la C O M. El Soberbio: Art. 90 C O M. Esquina: Art. 172 C O M. San Carlos de Bariloche: Art. 17 num. 9 de la COM. (Intendente Municipal, los Concejales y los integrantes del Tribunal de Cuentas). National Conference of State Legislatures, *Recall of State Officials*, 21 de marzo de 2006. Internet. <http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm>.

En los Estados Norteamericanos de Arizona, California, Colorado, Georgia, Montana, Nevada, New Jersey y Wisconsin son sujetos de revocatoria todas las autoridades estatales y locales. En Alaska, Kansas, Louisiana, Michigan y Washington, Idaho son sujetos de revocatoria todas las autoridades estatales y locales a excepción de las judiciales. En Dakota del Norte y Oregon son sujetos de revocatoria todas las autoridades, a excepción las pertenecientes al Congreso de los Estados Unidos. En Minnesota son sujetos de revocatoria la autoridades ejecutivas estatales, legisladores y autoridades judiciales *a nivel* local cualquier funcionario que es electo *a nivel* del condado o designado a una autoridad electiva del condado. Arizona: Todo funcionario elegido por votación o designación. California: Autoridades electivas de la ciudad, condado, distrito escolar, distrito comunitario colegial, o distrito especial, o un juez de una corte de proceso (local). Colorado: Autoridades electivas de cualquier condado, ciudad y condado o ciudad y pueblo (local). Georgia: Todas las autoridades estatales y locales de elección. Montana: Toda autoridad pública del Estado o cualquier subdivisión política, sea por elección o designación. Nevada: Cualquier autoridad del estado, condado, distrito o municipalidad. New Jersey: Cualquier autoridad del estado o representante del estado en el Congreso de los Estados Unidos, se incluyen las autoridades locales. Wisconsin: Cualquier autoridad electiva estatal, del condado, ciudad, villa, pueblo o cualquier distrito congresional, legislativo o escolar. En el caso

de Idaho se incluyen especialmente autoridades del condado: miembros de la mesa de comisionados del Condado, comisario, tesorero, asesor, abogado acusador, dependiente de la corte de distrito, y juez de guardia. Autoridades de la ciudad: Alcalde, miembros del concejo de la ciudad (local). Dakota del Norte: cualquier autoridad electiva estatal, o de condado o cualquier comisionado de distrito legislativo o del condado. Internet.:<http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm>

Alabama: Comisionados Municipales y los Alcaldes. Arkansas: alcaldes, miembros de la mesa de directores, comisionados distritales de mejoramiento suburbano (Para estos últimos más bien se realiza una audiencia de *recall* antes que una elección.). Florida: cualquier miembro del cuerpo gobernante de la municipalidad o condado. Missouri: cualquier autoridad electiva. Nebraska: cualquier autoridad electiva de una subdivisión política y cualquier miembro electivo de los cuerpos de gobierno de las ciudades, villas, condados, distritos de irrigación, distritos de recursos naturales, distritos de poder público, distritos escolares, áreas comunitarias colegiales, unidades de servicio educacional, distritos hospitalarios, distritos de utilidades metropolitanas, distritos sanitarios y de mejoramiento. Nuevo México: autoridades electivas del condado. Ohio: cualquier autoridad electiva de una corporación municipal. South Dakota: alcalde cualquier comisionado o cualquier concejal en las municipalidades de primera y segunda clase, con o sin u administrador de la ciudad. Tennessee: miembros de las mesas de educación miembros del concejo de la ciudad. West Virginia: cualquier autoridad electiva de la ciudad. Wyoming: cualquier autoridad electiva de la ciudad o pueblo operando bajo la forma de comisión de gobierno.

#### SOBRE LOS SUJETOS DE REVOCATORIA EN COLOMBIA.

Javier Henao Hidrón, enseña: “La propuesta inicial buscaba la incorporación de la revocatoria a un marco más amplio, en donde, de modo general, pudieran ser sujetos pasivos los jefes de las administraciones seccionales y locales y los miembros de las corporaciones de elección popular, o sea los congresistas, los diputados y los concejales. Comprendía la elección de funcionarios investidos por autoridad política, salvo el presidente de la república [...] El gobierno nacional, por su parte, propuso concretar la revocatoria del mandato al funcionario elegido por circunscripción uninominal y para un período superior a dos años, con exclusión así mismo del presidente de la república”. Este autor además indica que la Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Constitución Colombiana de 1991, hizo una distinción básica entre la revocatoria del

mandato y la pérdida de la investidura y de esta forma se estableció la revocatoria para los elegidos en circunscripción uninominal (gobernadores y alcaldes) y la pérdida de la investidura para los elegidos en circunscripciones plurinominales. Javier Henao Hidrón, *Derecho Procesal Constitucional*, Bogotá, Temis, 2003, p. 139 Por otra parte, Pérez Escobar citando los Arts. 40 num. 4, 103 num. 130 inciso 2 de la Constitución Política Colombiana sostiene que la revocatoria del mandato, puede ser interpuesta contra otras autoridades de elección popular, Jacobo Pérez Escobar, *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá, editorial Temis 1997 5ta edición, pp. 115,116.

Hay que decir que si bien por principio y desde un punto de vista estrictamente doctrinario la revocatoria del mandato, se aplica a todas y cada una de las autoridades de elección popular, este ordenamiento jurídico es explícito y claro al señalar cuáles son las autoridades sujetas de revocación.

SOBRE LAS CAUSAS POR LAS QUE PUEDE REVOCARSE EL MANDATO DE UNA AUTORIDAD DE ELECCIÓN POPULAR. Ver (Sobre las causas de revocatoria del mandato en Estados Unidos). Colombia Art. 65 de la Ley 134 de 1994, Ecuador Art. 109 de la Constitución. Para consultar datos sobre las causas de revocatoria en los diferentes estados de Estados Unidos: <http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm>. Colombia Art. 2 de la Ley 131 de 1994. Ushuaia Art. 243 num. 5 de la COM. Chubut: Art. 139 num. 2 de la ley 3098. Buenos Aires Art. 67 de la Constitución en concordancia con el Art. 4 de la Ley 357. San Carlos de Bariloche Art. 67 de la C O M. El Dorado Art. 14 de la COM. El Soberbio Art. 90 COM, Resistencia Art. 146 y 237 de la COM en concordancia con el Art. 120 de la Constitución de la Provincia del Chaco y el Art. 8 de la Ley 4313. Río Grande Art. 166 num.1 de la COM. Ushuaia Art. 243 num. 1 de la COM. Neuquén Art. 312 de la Constitución que concuerda con el Art. 153 de la COM de la ciudad de Neuquén. Chubut Art. 139 numerales 1 y 3 de la ley 3098. Resistencia: Art. 237 y 146 de la COM, el Art. 237 establece que se puede promover la revocatoria del mandato “por las causales de juicio político” las que son enumeradas en el Art. 146 en concordancia con el Art. 120 de la Constitución de la Provincia del Chaco. Ushuaia Art. 243 num. 2 de la COM. Chaco Art. 120 de la Constitución provincial y el Art. 8 de la Ley 4313 en concordancia con el Art. 237 y 146 de la COM de Resistencia. Río Grande Art. 166 num. 2 de la COM. Ushuaia Art. 243 numerales 3 y 4 de la COM. En el Ecuador el proyecto de Ley de Reforma a la Constitución No 26-788 plantea la

inclusión como causas de revocatoria del mandato de la comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. Chubut: Art. 139 num.4 de la ley 3098. Chaco: Art. 120 de la Constitución en concordancia con el Art. 146 y 237 de la COM de Resistencia. En Minnesota antes de la presentación de la petición se debe acudir a la corte para escuchar si se determina que esas son causas para el *recall* (local)

#### SOBRE LAS CAUSAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO EN ESTADOS UNIDOS.

En Estados Unidos de las 18 normativas que no establecen causas para la revocatoria del mandato, 11 pertenecen a Estados que reconocen la revocatoria a nivel Estatal y 7 a Estados que reconocen la revocatoria a nivel local.

#### SOBRE LAS CAUSAS DE REVOCATORIA EN COSTA RICA.

Juan Luís Rivera Sánchez manifiesta: “Parece que la solución a esta interrogante podría estar en el Art. 17 *ibídem* que establece una serie de obligaciones del Alcalde, por lo que ante el incumpliendo de ellas, podría pensarse que es motivo suficiente para plantearse la moción ante el Concejo Municipal o simplemente tendríamos que admitir que cualquier motivo es válido para solicitar la celebración del plebiscito. El Tribunal Supremo de Elecciones, en su jurisprudencia, ha establecido que las causas por las cuales se puede solicitar la cancelación de las credenciales del Alcalde Municipal, son únicamente las previstas en los artículos 15, 16, 18 y 19, del Código Municipal. También se ha establecido que no puede ampliar esa lista, con otras causales, en virtud del principio de interpretación restrictiva que impera en el régimen sancionatorio; pero, esa taxatividad no se echa de menos en el caso de la solicitud de revocatoria del mandato, por lo que, mediante ese trámite cualquier motivo podría ser válido para plantear la gestión, toda vez que la norma no exige una justificación o existencia de causal para formular la moción; es decir, el solicitar la revocatoria del mandato es un asunto que queda librado a la voluntad y discrecionalidad política de los regidores. En este caso, por tratarse de la sanción más grave que podría imponérsele al Alcalde Municipal, el legislador debió analizar con mayor profundidad el tema, pues parece que quiso dar carta abierta a los regidores para que pudieran solicitar la revocatoria del mandato. Sin embargo, en mi criterio, parece que esta omisión voluntaria no genera ningún grado de inseguridad jurídica, pues la posibilidad de que el Alcalde sea sometido al escrutinio público está abierta, pese a que esté realizando un buen trabajo en la

Municipalidad” Juan Luis Rivera Sánchez, *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales* Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica. No 2 Segundo Semestre 2006. ISSN:1659-2069 p 29 Internet.: [www.tse.go.cr/revista/art/rivera.doc](http://www.tse.go.cr/revista/art/rivera.doc).

#### MOMENTO EN EL QUE SE PUEDE REVOCAR EL MANDATO A UN FUNCIONARIO DE ELECCIÓN POPULAR. (Normativa pertinente)

Venezuela Art. 72 de la Constitución. El lapso para que se pueda revocar el mandato establecido por la Constitución Venezolana fue ratificado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia No. 1139, de fecha 5 de junio de 2002. Chihuahua Art.257 num. 2 de la Ley Electoral del Estado del Estado. Para consultar datos referentes al momento en que se puede ejercer la revocatoria del mandato en los diferentes estados de Estados Unidos: <http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm>. Colombia Art. 64 de la Ley 134 de 1994. Internet. <http://www.bccla.org/positions/political/98recall.html>. Tinogasta Art. 206 de su COM. Perú Art. 21 de la Ley de Participación y Control Ciudadanos. Ecuador Art. 111 de la Constitución. Córdoba Art. 160 de la Ley 8102 en concordancia con el Art 146 de la COM de la ciudad de Córdoba. Leandro N. Alem Art. 128 de la COM. Río Grande Art. 166 de la COM (en este punto existe discordancia entre lo que establece la COM de esta ciudad y la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego que en el Art. 209 establece que no se podrá ejercer la revocatoria del mandato sino transcurrido el cincuenta por ciento del período para el cual fue elegida la autoridad cuestionada). Buenos Aires Art. 67 de la Constitución en concordancia con el Art. 4 de la ley 357. Neuquén Art. 312 de la Constitución de la provincia en contraposición al Art. 153 de la COM de Neuquén. Santiago del Estero Art. 42 de la Constitución en contraposición con el Art. 45 literal j) de la COM de Santiago del Estero que establece que los funcionarios electos podrán ser sometidos al procedimiento de revocatoria del mandato, luego de transcurrido un año en el desempeño de sus mandatos, y hasta un (1) año antes de la expiración de los mismos. Chaco Art. 8 de la Ley 4313, en discordancia con Art. 237 de la COM de Resistencia que establece que los funcionarios electivos podrán ser sometidos al procedimiento de revocatoria del mandato luego de transcurrido un (1) año en el desempeño de sus funciones y siempre que no faltare menos de nueve (9) meses para la expiración de los mismos. Ecuador Art. 111 de la Constitución. Ushuaia Art. 240 de la COM en discordancia con el Art. 209 de

la Constitución de la provincia Tierra del Fuego a la que pertenece esta ciudad que establece que la revocatoria no podrá ejercitarse sino luego de transcurrido el cincuenta por ciento del período para el que fue elegida la autoridad cuestionada. En el caso de estos Estados Norteamericanos se debe aclarar que reconocen la revocatoria únicamente a nivel local. En relación al caso costarricense, Juan Luis Rivera Sánchez manifiesta que, en virtud de no existir ninguna regulación al respecto, se puede solicitar la celebración de un proceso revocatorio el mismo día en que asume funciones el alcalde municipal, pues la normativa municipal no establece cuánto tiempo después de ejercer el cargo se puede solicitar la revocatoria. Juan Luis Rivera Sánchez, *op. cit.*, pp. 38 y 39.

OCASIONES POR LAS CUALES UNA AUTORIDAD PUEDE SER SUJETA DE REVOCATORIA DEL MANDATO EN UN MISMO PERÍODO. (Normativa pertinente)

Venezuela Art. 72 de la Constitución, Colombia Art. 70 de la Ley 134 de 1994, Ecuador Art. 111 de la Constitución, Neuquén Art. 232 Constitución (la COM de la ciudad de Neuquén nada establece sobre este tema). Chihuahua Art. 226 num. 2 de la ley electoral del Estado. Buenos Aires Art. 16 de la ley 357. San Carlos de Bariloche Art. 72 de la COM. El Soberbio Art. 95 COM. Ushuaia Art. 245 de la COM. Córdoba Art. 160 de la ley 8102 (en concordancia con el Art. 146 de la C O M de la ciudad de Córdoba) Resistencia Art. 247 de la COM (la ley 4313 nada establece acerca de este punto). Santiago del Estero Art. 45 literal j) de la COM. Leandro N. Alem Art. 128 de la COM. Perú Art. 23 de la Ley 26300. Art. 166 de la COM de Río Grande, Art. 206 de COM de Tinogasta.

SOBRE LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE REVOCATORIA DEL MANDATO.

Córdoba Art. 157 de la Ley Provincial 8102: “el derecho de revocatoria podrá ser promovido por un número de electores municipales no inferior al diez por ciento del total del padrón utilizado en el último comicio municipal.” Buenos Aires Art. 2 de la ley 357: “a todos los efectos de esta ley, se considera el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones de autoridades de la Ciudad o comunales.” British Columbia pueden firmar quienes estén registrados como electores en el distrito electoral correspondiente del Estado y además hayan votado el día de la elección de sujeto de revocatoria. Bob

Orrick, *Recall Legislation*. Internet. <http://www.senioryears.com/recall.html>. Costa Rica se asimilan a las anteriores, pues de acuerdo al num. 3.1 del manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, al que se remiten para este tipo de procesos, puede ejercer el derecho al voto en el proceso de revocatoria, el elector que aparezca inscrito en el padrón electoral del respectivo cantón, al corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo de convocatoria a revocatoria del mandato. Al respecto, Juan Luis Rivera Sánchez, *op. cit.*, p. 32, sostiene que “se trata de una adecuada decisión para evitar traslados masivos de electores que vengan a poner en duda la legitimidad de la consulta, de ahí que el plazo de un mes resulta en una excelente medida para contrarrestar este tipo de ardid.”

#### SOBRE LA MANIFESTACIÓN DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE REVOCATORIA DEL MANDATO.

General Roca Art. 39 num. 24 de la COM establece como facultad y atribución del concejo deliberante “promover el proceso de revocatoria del mandato de los funcionarios electivos” en concordancia con el Art. 95 de este cuerpo normativo, que se refiere a la facultad de iniciativa de revocatoria que tiene el electorado. El Soberbio Art. 23 num. 17 de la COM establece la atribución que tiene el Concejo Deliberante de someter a cualquiera de sus miembros, al Intendente Municipal, al Vice-Intendente, a revocatoria de mandato o destitución con el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en concordancia con el Art. 92 de este cuerpo normativo que establece la iniciativa que tiene el electorado.

#### SOBRE EL PORCENTAJE O NÚMERO DE VOTOS NECESARIOS PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO. (Normativa pertinente)

Ecuador Art. 112 de la Constitución Política. Córdoba Art. 121 de la ley 8102 de la provincia en concordancia con el Art. 146 de la C O M de la ciudad de Córdoba. Leandro N. Alem Art. 128 de la COM. Río Grande Art. 166 de la COM. Ushuaia Art. 242 de la COM. Chaco Art. 2 num. 3 de la Constitución Provincial en concordancia con el Art. 14 de la Ley 4313 en discordancia con el Art. 240 de la COM de Resistencia que establece que la Revocatoria del Mandato prosperará si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. San Carlos de Bariloche Art. 74 de la COM. Buenos Aires Art. 67 de la Constitución en concordancia con el Art.

15 de la Ley 357. Art. 226 num. 2 del la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Venezuela Art. 72 de la Constitución Política. Art. 19 del Código Municipal de Costa Rica. Art. 206 de la COM de Tinogasta. Chubut Art. 147 de la ley 3098 en discordancia con el Art. 188 de la COM de Rawson que establece que la revocatoria produce efecto con la mayoría de los votos válidos emitidos. Santiago del Estero Art. 42 de la Constitución en discordancia con el Art. 45 literal j) de la COM de Santiago del Estero que establece que para que la revocatoria del mandato opere deberá participar como mínimo el cincuenta y uno por ciento (51 %) del padrón y votar a favor de la remoción, la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Art. 186 COM de Esquina. Art. 154 de la COM de Neuquén. El Art. 312 de la Constitución de Neuquén establece que la revocatoria del mandato tiene efecto si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento (50%) de los inscritos.

#### SOBRE EL PORCENTAJE PARA LA REVOCATORIA PERÚ

En el primer proceso (1997) la revocatoria se producía con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores (de los que efectivamente votaban). En el proceso del 2001, el Jurado Nacional Electoral emitió una disposición en la que aclaraba que la revocatoria se producía con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores que figuran en el padrón electoral. Por último, en diciembre de 2004, la Ley 28421 establece que se revoca con la mitad más uno de los votos válidamente emitidos, siempre y cuando haya asistido el 50% de los electores que figuran en el padrón.

#### LA REELECCIÓN DEL FUNCIONARIO REVOCADO

Venezuela En caso de revocatoria del mandato del Presidente o Presidenta de la República, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia No. 1139, de fecha 5 de junio de 2002, advierte que la falta absoluta del mismo debe ser cubierta de inmediato con arreglo a lo dispuesto en el Art. 233 de la Constitución. Resistencia Art. 240 de la COM. Río Grande Art. 166 de la COM. Neuquén Art. 153 COM. Leandro N. Alem Art. 128 de la COM. Córdoba Art. 146 de la COM. Santiago del Estero Art. 48 de la COM.

#### EL REEMPLAZO DEL FUNCIONARIO REVOCADO.

Córdoba Art. 159 de la Ley 8102 en concordancia con el Art 146 de la C O M de la ciudad de Córdoba. Resistencia Art. 240 4to inciso de la COM. Río Grande Art. 166

de la COM. Leandro N. Alen Art. 128 de la COM. Art. 206 de la COM de Tinogasta. Art. 29 de la Ley 26300 de Participación y Control Ciudadanos.

#### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRES LA SOLICITUD, PLAZOS RECOLECCIÓN DE FIRMAS PARA LA REVOCATORIA DEL MANDATO.

Se debe considerar la forma en que se requerirá que quienes respaldan la revocatoria indiquen su apoyo en la petición. En la mayoría de los países que cuentan con este mecanismo de democracia directa, quienes respaldan deben firmar una declaración o formulario de apoyo a la revocatoria. También puede ser necesario que quien reúna las firmas firme junto al signatario, a fin de comprobar que éste ha expresado su apoyo. No se debe perder de vista que, en los países menos desarrollados o en zonas donde el analfabetismo se encuentra muy extendido, la impresión de la huella digital del dedo pulgar puede ser una indicación aceptable de apoyo. En todo caso, cualquiera sea el método que se adopte, los criterios más importantes a tener en cuenta son: a), que el proceso resulte fácil y claramente comprensible (para evitar que la indicación de apoyo sea rechazada porque los formularios no se han completado de la manera adecuada) y b) que existan los medios para corroborar el apoyo indicado en la petición. *Decisión sobre solicitud de referéndum revocatorio* Biblioteca electrónica. Caracas, Venezuela. Internet.: [http://www.analitica.com/bitBlioteca/cne/referendo\\_revo20030912.asp](http://www.analitica.com/bitBlioteca/cne/referendo_revo20030912.asp)

#### SOBRE LA RECOLECCIÓN DE FIRMAS EN ESTADOS UNIDOS.

En los Estados Unidos, donde la recolección de firmas para los procesos de iniciativa ciudadana es un requisito común de la política estatal, ha habido controversias significativas en torno la necesidad de aplicar controles en ese sentido. Se ha argumentado que el habilitar a recolectores de firmas remunerados y a firmas profesionales en el campo de la iniciativa para que dirijan el proceso de recolección va contra la naturaleza de la democracia directa, pues los grupos en campaña que estén bien financiados tendrán mayores probabilidades que aquellos que no dispongan de tantos fondos de cumplir con ese requisito, en tanto en que los primeros estarán en posibilidad de contratar a profesionales. Si se considera que la profesionalización del proceso puede tener un impacto negativo cabe la posibilidad de imponer diversas restricciones con el propósito de minimizar la influencia de los recolectores remunerados de firmas. Una opción es prohibir por completo esta modalidad; otra es

prohibir el pago por firma. Alternativamente, podría requerirse que quienes recolectan las firmas se identifiquen ante los ciudadanos, ya sea como trabajadores remunerados o voluntarios.

#### SOBRE EL LAPSO PARA RECOLECTAR LAS FIRMAS.

El lapso para recolectar las firmas puede estar determinado conjuntamente y de acuerdo con el número de firmas requeridas, pues el requerimiento de un número mayor de firmas podría justificar que se conceda un período más prolongado para su recolección. En todo caso, la duración del plazo concedido para recoger las firmas debe ser coherente, pues así como no puede prolongarse en el tiempo, tampoco puede ser de duración corta. Al respecto, cuanto menor sea el número de firmas requeridas y cuanto mayor sea el tiempo permitido para su recolección, mayores serán las probabilidades de que los proponentes logren que se realice la votación; de la misma forma cuanto mayor sea el número de firmas y cuanto menor sea el tiempo permitido para su recolección, menores serán las probabilidades de que los proponentes logren que se realice la votación.

#### SOBRE EL ORGANISMO QUE CONOCE EL PROCESO DE REVOCATORIA.

Diferentes son las denominaciones de los organismos encargados del proceso de revocatoria del mandato: Consejo Nacional Electoral, Tribunal Electoral Provincial y Oficina Nacional de Procesos Electorales Instituto Estatal Electoral Juez Electoral Municipal el Art. 166 COM. de Río Grande, Art. 206 de la COM. de Tinogasta, Art. 241 de la COM. de Ushuaia, Tribunal Electoral Municipal, Art.142.- Art. 145 Ley de Chubut. Art. 146 C O M de la ciudad de Córdoba (Junta Electoral Municipal) Art. 42 de la Constitución de Santiago del Estero tribunal electoral. En la Municipalidad de Santiago del Estero se produce una intervención de órganos eminentemente electorales con otros de naturaleza diversa de acuerdo a la autoridad a revocar. La solicitud de revocatoria de los miembros del Honorable Concejo Deliberante deberá presentarse ante el Departamento Ejecutivo, la solicitud de revocatoria de los demás miembros electivos deberá ser presentada ante el Honorable Concejo Deliberante cuando la o las solicitudes comprendieran tanto al Departamento Ejecutivo y al Deliberante, el Tribunal Electoral deberá abocarse al conocimiento de los mismos, en todos los casos presentada la solicitud ante el órgano respectivo, éste la remitirá al Tribunal Electoral Municipal. En

Costa Rica de igual forma tiene capacidad de intervención el Tribunal Supremo de Elecciones, órgano al que le corresponde brindar asesoría a la municipalidad en la preparación y realización de la revocatoria, designado a uno o varios funcionarios, para que se encarguen de la labor de supervisión. Sin embargo, es preciso aclarar que el encargado de la celebración del proceso revocatorio no es el Tribunal Supremo de Elecciones, sino la propia Municipalidad, por lo que ese cuerpo colegiado puede nombrar una comisión coordinadora, integrada por regidores y síndicos, para que se encargue de la organización y dirección de la consulta. Juan Luis Rivera Sánchez, op cit, p 31. Este autor manifiesta que si bien el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, no establece que al plebiscito revocatorio se aplicará el procedimiento previsto para los plebiscitos ordinarios, dado que parece que se delega en el reglamento de la Municipalidad ese procedimiento; lo cierto es que en razón de que la consulta es un plebiscito, por así establecerlo el Art. 19 del Código Municipal, lo correcto sería aplicar las reglas del plebiscito dispuestas en el citado manual.

Determinados ordenamientos jurídicos otorgan competencia sobre los aspectos relacionados al proceso de revocatoria del mandato a órganos cuya naturaleza no es electoral. En San Carlos de Bariloche y Resistencia según las solicitudes de revocatoria iniciadas por el electorado se presentarán ante el concejo municipal, que deberá verificar si la misma reúne los requisitos de admisibilidad formal, limitándose a comprobar el cumplimiento de las formas, no pudiendo juzgar los fundamentos que motiven el pedido. San Carlos de Bariloche Art. 69° de su COM., Resistencia Art. 239 de la COM. La Ley 4313 que regula la revocatoria del mandato en la Provincia del Chaco en sus arts. 10 y 11 establece que el organismo que conoce la solicitud es la Comisión de asuntos Constitucionales. Esto en el caso de autoridades provinciales no municipales. Igual situación sucede en la ciudad de Neuquén, Leandro N. Alem y El Soberbio la solicitud será presentada con sus fundamentos al Concejo Deliberante. Neuquén Art. 153 COM. Leandro N. Alem Art. 128 COM. El Soberbio Art. 92 COM. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se establece un sistema mixto donde intervienen organismos de naturaleza electoral y otros que no lo son. El que conoce la solicitud de revocatoria con carácter de trámite preparatorio de la petición de revocatoria es el Tribunal Superior de Justicia. Luego el Tribunal con competencia electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a solicitud del Tribunal Superior de Justicia, debe verificar en el plazo, el número total, la legitimidad y validez de las firmas

presentadas y al efecto elevar el informe correspondiente. Art. 6 y Art. 11° de la ley 357 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### **Anexo 3.**

#### **ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DEL 98, TEXTOS SOBRE LA REVOCATORIA DEL MANDATO.**

##### **Alternativa 1.**

Art... Los ciudadanos ecuatorianos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los funcionarios de su elección, por el incumplimiento de normas éticas, legales, de eficiencia y actos de corrupción administrativa.

Art... La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos que representen por lo menos el 10% de los votantes en la respectiva circunscripción territorial.

Art... Una vez que el Tribunal Supremo Electoral recibiere la solicitud para la realización de la consulta de revocatoria verificará que la iniciativa popular con los requisitos previstos en esta constitución y la ley y procederá a la respectiva convocatoria.

Art... La revocatoria no podrá solicitarse una vez que hubiere transcurrido una cuarta parte y hasta que hubieren cumplido las tres cuartas partes del período para el que fue elegido el funcionario respectivo y por una sola vez dentro del mismo período.

Art... En la consulta de revocatoria participarán en forma obligatoria todos los ciudadanos que hubieren intervenido como electores en el respectivo proceso electoral en la correspondiente circunscripción. La decisión de revocatoria se adoptará siempre que existiere el pronunciamiento favorable de más del 60% de los votos válidos emitidos y tendrá como efecto el cese inmediato en las funciones respectivas y la subrogación de la persona a la que corresponde de acuerdo a la ley. (acta 54 pag 15)

##### **Alternativa 2.**

Art... Los ciudadanos ecuatorianos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los diputados provinciales, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales por incumplimiento de normas éticas, legales, de eficiencia y actos de corrupción administrativa.

Art... Una vez que la Corte Nacional Electoral recibiere la solicitud para la realización de la consulta de revocatoria, verificará que la iniciativa cumpla con los requisitos previstos en esta constitución y la ley y procederá a la respectiva convocatoria.

Art... En la consulta de revocatoria participarán de forma facultativa los ciudadanos que hubieren intervenido como electores en el respectivo proceso electoral en la correspondiente circunscripción. La decisión de la revocatoria se adoptará si habiendo transcurrido a la consulta más de la mitad de los ciudadanos empadronados existiere el pronunciamiento favorable de más de la mitad de los votos válidos emitidos y con el cese inmediato en las funciones respectivas y la subrogación de la persona a la que le corresponde de acuerdo a la ley. (acta 54, p. 15).