

Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral?*

María Laura Eberhardt**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), Argentina

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>

Resumen

En este artículo se indaga por el alcance de la revocatoria de mandato como mecanismo de democracia directa. La revocatoria de mandato es un mecanismo de control ciudadano adoptado por varios países latinoamericanos tras la tercera ola de la democratización y en el contexto de una crisis de la representación. Algunas reglamentaciones prevén una campaña para que los partidos y sus líderes informen al votante e influyan políticamente su decisión en el referéndum (mediación electoral). Otras, dejan al ciudadano en completa libertad para elaborar su propia opinión (autogobierno). Para lograr este objetivo se efectúa un estudio normativo de las constituciones y leyes nacionales de los Estados latinoamericanos que allí la incluyen. En el análisis se concluye sobre los obstáculos interpuestos por las normas al ejercicio directo de la soberanía popular.

Palabras clave: revocatoria de mandato; campaña electoral; democracia directa; América Latina; soberanía popular.

***Artículo recibido:** 15 de diciembre de 2018 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 22 de julio de 2019. Este artículo es producto de mi plan de investigación como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Argentina, financiado por este.

**Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Argentina. Correo electrónico: laura_rafaela@yahoo.com.ar  <http://orcid.org/0000-0003-4447-5641>

Cómo citar

Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral? FORUM. *Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 117-150. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>

Recall in Latin America: Direct Democracy or Electoral Democracy?

Abstract

This article explores the true scope of recall as a mechanism of direct democracy. Recall is a mechanism of citizen control adopted by several Latin American countries after the third wave of democratization and in the context of a crisis of representation. Some regulations consider a campaign so that parties and their leaders may inform voters and politically influence their decision in the referendum (electoral mediation). Others give citizens complete freedom to elaborate their own opinions (self-government). A normative study is undertaken of the constitutions and national laws of the Latin American States that include this mechanism. The conclusions show the obstacles posed by the norms to the direct exercise of popular sovereignty.

Keywords: recall; electoral campaign; direct democracy; Latin America; popular sovereignty.

Introducción y definición conceptual

La revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa que habilita a un número de ciudadanos disconformes con la gestión de un representante a solicitar la apertura de un referéndum, en el que pueda someterse a decisión, por voto popular, su destitución. Este instrumento de control o *accountability* societal (Smulovitz, 2001, p. 2) fue incorporado principalmente en el contexto de las reformas políticas que acompañaron las transiciones a la democracia desde el último cuarto del pasado siglo. Su presencia se constata en las constituciones y leyes nacionales de numerosos países presidencialistas latinoamericanos, como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Colombia. Su incorporación en el ámbito subnacional ha sido incluso más prolifera. Argentina es un buen ejemplo de ello.

El procedimiento se inicia con una solicitud promovida por un ciudadano u organización civil o política, la que puede o no ser argumentada pero debe estar acompañada por una cantidad mínima de avales. Constatada la cantidad y validez de las firmas requeridas, la autoridad convoca a referéndum en el que se decide, por sí o por no, la separación del gobernante de su cargo. Si la presencia en las urnas y los votos favorables a la destitución alcanzan los parámetros determinados por la ley, el representante cesa inmediatamente en su cargo y es reemplazado por un sucesor que completa el período, el cual es elegido en nuevos comicios o es un representante designado previamente según la norma.

En cuanto al referéndum, en algunos casos la ley contempla una instancia de campaña electoral previa a la votación, en la que el propio mandatario en cuestión, los distintos partidos, sus líderes y las diversas organizaciones civiles interesadas en la revocación o permanencia del mandatario, pueden intentar persuadir a los ciudadanos para que orienten su voto por sí o no. En este caso, ocurre que las instituciones típicas de la democracia electoral indirecta —los partidos, líderes y representantes— se hacen presentes en el momento anterior a la votación para mediar la decisión con sus campañas político partidarias, opacando de este modo el carácter directo del referendo.

Por el contrario, otros diseños institucionales omiten cualquier referencia a la realización de campañas, dejando al ciudadano sólo y completamente a cargo de su decisión. Destituir o no al gobernante cuestionado dependerá exclusivamente de su percepción personal respecto del accionar de aquél y de los conocimientos y opiniones que se haya forjado sobre el mismo por su propia experiencia y medios. La democracia directa emerge aquí con mayor claridad. El pueblo se presenta como el soberano y, en términos de Locke, recupera el poder de mando temporalmente delegado a los gobernantes. Parafraseando a Rousseau: donde el representado se hace presente, ya no hay lugar para los representantes —ni para sus intermediarios: los partidos y sus líderes—.

El presente artículo analiza este aspecto particular del procedimiento de las revocatorias de mandato a partir del estudio de las constituciones y leyes nacionales de los países latinoamericanos que la incluyen en sus normativas de ese nivel. El objetivo es conocer el lugar que la legislación otorga al “conocimiento ciudadano” a la hora de emitir el voto revocatorio. Es decir, si lo considera adecuado y suficiente para definir la decisión soberana respecto de la continuidad o no de un gobernante por él elegido o si, por el contrario, supone un ciudadano lego y necesitado de una orientación política esclarecedora, capaz de brindarle el “conocimiento experto” indispensable para adoptar la decisión “correcta”, es decir, funcional a sus intereses partidarios.

El contexto de incorporación de la revocatoria de mandato a las constituciones nacionales

En América Latina, el proceso de incorporación de la revocatoria de mandato en las constituciones y leyes de varios de sus países mostró ciertos rasgos comunes —como graves crisis políticas, sociales e institucionales— al igual que algunos caracteres diferenciales —relacionados con la coyuntura específica de cada país y su tipo de liderazgo presidencial—.

Como observa Gargarella, el constitucionalismo de finales de siglo en la región resultó impactado por los dos hechos históricos más significativos de la época: la crisis

política y de derechos humanos derivada del paso de dictaduras y gobiernos autoritarios —años 70s— y la crisis económica relacionada con la aplicación de los programas de ajuste estructural característicos de la década de 1990. Las nuevas constituciones surgidas en ese período fortalecieron los compromisos sociales previos y mantuvieron la tradicional estructura de poder vertical (Gargarella, 2014, p.269).

Los casos aquí estudiados de incorporación de la revocatoria de mandato en las constituciones nacionales de Venezuela (1999), Bolivia (2009), Perú (1993), Colombia (1991), Ecuador (1998) y Panamá (2004) se emplazan en dicho escenario. Estas reformas constitucionales tendieron a reforzar, más que a suavizar, el presidencialismo en la región. Mientras las cláusulas principales confirieron mayores facultades al presidente, otros cambios, aunque secundarios, expandieron las capacidades de los ciudadanos para controlar a sus representantes. La adopción de la revocatoria de mandato da cuenta de lo segundo.

Cabe hacer una breve consideración respecto de estos procesos. Colombia fue el primer país de América del Sur en introducir la revocatoria de mandato a nivel constitucional (1991). La crisis política y de desconfianza ciudadana que atravesó a comienzos de los 90, abrió un debate en toda América Latina acerca de la conveniencia de iniciar un camino hacia la democracia participativa a través de asambleas constituyentes (Welp, 2015, pp. 5-6). Tanto los gobiernos neoliberales de principios de los 90 —Perú y Colombia—, como los regímenes de izquierda que emergieron en la década posterior —Venezuela, Ecuador y Bolivia—, promovieron la introducción de estas instituciones a través de la enmienda constitucional. Particularmente en el caso colombiano, la reforma no fue producto de “una imposición hegemónica” (De la Calle, 2007, p. 394), sino que incorporó ciertos consensos particulares como los grupos de pensamiento, la prensa, los dirigentes sociales y los universitarios, hacia un ejercicio más limpio e incluyente de la política. La crisis profunda desatada por el asesinato en 1989 de varios candidatos presidenciales, así como el desprestigio del Congreso, determinaron que los sectores contrarios a la reforma carecieran de mecanismos efectivos para oponerse. El recientemente electo presidente César Gaviria acogió y promovió el cambio, frente a lo cual el *establishment* político tradicional se dividió. Los nuevos partidos, producto de la desmovilización de algunos grupos guerrilleros, y los sectores menos comprometidos con el pasado en la dirigencia política tradicional, apoyaron la transformación. Por un lado, se amplió y modificó el ordenamiento jurídico-electoral y se introdujeron mecanismos de participación. Por el otro, se creó el fuero para los congresistas, se fijó la pérdida de investidura y se eliminó la inmunidad parlamentaria, en un gesto a favor de la recuperación de la confianza ciudadana en la clase política (Franco-Cuervo, 2014, pp. 57-59).

Perú fue el segundo país en incorporar la revocatoria de mandato —junto con otros mecanismos de democracia directa—, en su Constitución nacional (1993), impulsada por el entonces presidente Alberto Fujimori tras su “autogolpe” y cierre del Parlamento. Esta novedosa incorporación fue posible gracias a la confluencia de “dos vertientes contrapuestas: la izquierda y el fujimorismo” (Tuesta Soldevilla, 2014, p. 9). Este último alentó la organización y participación ciudadana, pero desde programas de política social. Lo hizo desde una mirada de profunda crítica a los partidos y a las instituciones representativas, discurso que prepararía el terreno para el autogolpe de 1992 (Tuesta Soldevilla, 2014). Tras el autogolpe, comenzó el llamado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”. Bajo presión internacional, Fujimori convocó a elecciones para un Congreso Constituyente. Estas se celebraron en un clima de “inseguridad, incertidumbre y cambios constantes” (Rospigliosi, 1998, p. 410), bajo una ley electoral diseñada a conveniencia del oficialismo y con una excesiva presencia de las Fuerzas Armadas. La reforma aprobada en un congreso de amplia mayoría oficialista, con escaso y acelerado debate, así como de marcada ausencia de las fuerzas políticas tradicionales opositoras; eliminó muchos de los compromisos sociales asumidos por la Constitución de 1979. La verdadera intención de Fujimori era impulsar el neoliberalismo económico y fortalecer la figura presidencial en detrimento del Parlamento, favoreciendo la concentración del poder en el Ejecutivo. Al igual que ocurrirá en Venezuela, las concesiones a la democracia participativa —parte dogmática— debieron convivir con un presidencialismo exacerbado —parte orgánica—.

En Venezuela, la reforma fue parte de campaña presidencial de Hugo Chávez, quien pretendía reformar la “moribunda” Constitución (Kornblith, 2017, p. 113). Su propuesta criticaba la excesiva partidización de las decisiones colectivas y el monopolio de la participación y representación sociopolítica por los partidos. De este modo, lograría canalizar un hondo fastidio cívico respecto de las principales instituciones de la democracia representativa (Combellas, 2002, p. 1). En medio de un proceso de muy dudosa legitimidad, que incluyó una convocatoria a referéndum no prevista en la Ley Fundamental, con una Asamblea Constituyente casi totalmente conformada por el oficialismo, y frente a la resistencia y exclusión de la oposición, la nueva Constitución fue aprobada el 19 de noviembre de 1999, bajo los rigurosos lineamientos del presidente. Si bien las modificaciones que ampliaban la participación ciudadana fueron positivas ya que permitían extender los marcos de la democracia representativa, se trató fundamentalmente de un texto constitucional orientado a fortalecer la figura del primer mandatario, acrecentando y perpetuando el poder presidencial y debilitando el legislativo (Fraschini, 2013, p. 80; Márquez, 2004).

Otro caso similar, de reforma conducida desde arriba, bajo fuertes críticas de la oposición y con graves vicios de legitimidad, fue el de Bolivia, impulsado por el presidente Evo Morales en 2006, quien pretendía “refundar el Estado”, en medio de un clima de serios enfrentamientos con varios prefectos opositores de pretensiones autonomistas. En esta reforma constitucional se incorporarían nuevos derechos, entre ellos, la revocatoria de mandato, así como el control estatal de los recursos naturales (Deheza, 2007), pero el principal objetivo era habilitar la reelección inmediata, aunque no indefinida, del presidente. El desempeño de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) resultó caótico y el tratamiento de las cuestiones referidas a la adopción de la revocatoria de autoridades fue objeto de graves disputas políticas. En diciembre de 2007 la ANC aprobó el texto constitucional en Sucre, por una mayoría oficialista del Movimiento Al Socialismo (MAS) y sin la presencia de opositores, lo que desató violentos disturbios iniciados por los contrarios al presidente (Verdugo, 2014, p. 140). Ello fue tan así, que habría que esperar más de un año para su entrada en vigencia, en febrero de 2009, luego de celebrarse el referéndum constitucional tras dos intentos fallidos.

En Ecuador la incorporación de la revocatoria de mandato, junto con otras herramientas de democracia directa, se dio en un primer momento a partir de la Asamblea Constituyente de 1997, en un escenario en el cual varios grupos de la sociedad civil comenzaban a interesarse por participar en las decisiones públicas y por controlar a sus representantes. El escenario de fondo era el de una disputa abierta entre los poderes de gobierno en torno de la ineficiencia y baja calidad democrática de las instituciones, junto con la pérdida de legitimidad y desconfianza en los partidos tradicionales. Todo lo cual “incrementó la presión por reformas estructurales e institucionales capaces de garantizar la soberanía popular y evitar la conflictividad interna” (Castellanos, 2014, p. 83). Efectivamente, en ese mismo año había tenido lugar la escandalosa remoción del presidente Abdalá Bucaram a manos del Congreso Nacional. Aunque el procedimiento de reforma convocado por el presidente interino demostró vicios de legitimidad y falta de garantías constitucionales, contó con el respaldo de gran parte de la ciudadanía, sindicatos y organizaciones. Ecuador cuenta, junto con Venezuela, entre los países con dificultades surgidas de constituciones que, “por un lado, buscan maximizar los derechos y proponen mecanismos generosos de participación popular, mientras mantienen, al mismo tiempo, organizaciones políticas fuertemente centralizadas y verticalizadas” (Gargarella, 2014, p. 310).

Finalmente, en Panamá, la revocatoria de mandato propiamente dicha fue incorporada en la Constitución de 2004, junto con otros derechos y con modificaciones en los mecanismos de distribución del poder, bajo el mandato de la saliente presidenta Mireya Moscoso Rodríguez. Aquí también el proceso sufrió impugnaciones por parte

de la oposición, debido a que la ausencia de un procedimiento establecido para cumplir con la previsión constitucional sobre la reforma serviría “de aliado determinante para la improvisación” (Bernal, 2004, p. 51). A pesar de que las sesiones extraordinarias fueron impugnadas, el proyecto de modificación se trató y aprobó (Bernal, 2004, p. 52). Todo el proceso fue calificado de apresurado, superficial e irresponsable, como “un intento de los grandes partidos que monopolizan el debate nacional de ganar tiempo y de impedir una real transformación integral de las estructuras de gobierno guiados por un instintivo automatismo anticonstituyente” (Espino, 2004). En varias oportunidades se remarcó la completa exclusión de la ciudadanía de toda participación en el proceso reformativo, así como la violación de procedimientos, principios y garantías constitucionales.

La revocatoria de mandato en América Latina: procedimiento constitucional y reglamentación nacional en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Colombia

En el presente artículo se aborda el mecanismo de revocatoria de mandato únicamente en los países latinoamericanos que la incluyen actualmente en sus constituciones nacionales y, a partir de allí, la reglamentan a través de normas de alcance nacional. Dichos países son: Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Colombia (Eberhardt, 2013). En tal sentido, se realiza un estudio normativo en profundidad y comparado respecto de las constituciones nacionales vigentes y de sus normativas reglamentarias en los seis países mencionados, a fin de sintetizar el procedimiento revocatorio y de detectar la presencia o ausencia de especificaciones relativas a la reglamentación de las campañas previas a la celebración del referendo revocatorio.

Nos interesa identificar si dicha normativa da por sentada y estimula la intermediación de los partidos, los líderes políticos y los representantes a la hora de informar y formar las opiniones ciudadanas respecto de la decisión de revocar o no el mandato del gobernante cuestionado. Es decir, si tácitamente considera que el ciudadano común, sin pertenencia partidaria —no afiliado, no militante, no simpatizante o leal a un partido—, es incapaz de formarse por sí sólo y a través de los medios que tenga a su alcance un concepto verosímil y aceptable respecto de la adecuación, idoneidad, transparencia y provecho del desempeño de su gobernante. O si, por el contrario, la ley reglamentaria no se pronuncia al respecto, dejando entrever que considera al ciudadano en su rol de soberano, como un ser autónomo, libre e independiente, apto para juzgar por sí sólo el accionar de sus representantes y para proveerse de la información oportuna que considere necesaria.

Es decir, este artículo se propone sacar a la luz dos maneras posibles de reglamentar la revocatoria en lo que hace a la organización del momento central de este mecanismo: la votación en referéndum. Estas diferentes formas de abordar la preparación del referéndum dejan traslucir dos maneras diferentes de concebir la actuación del ciudadano en la instancia participativa decisoria. Una, a la manera de la democracia vertical electoral o indirecta, mediada en todas sus instancias por actores y organizaciones políticas representativas, en la cual los partidos, los líderes políticos, el propio gobernante en cuestión y otras organizaciones civiles y políticas tienen la misión, regulada normativamente, de informar y persuadir al votante a través de una campaña electoral. La otra, como un verdadero mecanismo de democracia directa, cuando la legislación no se manifiesta sobre tal aspecto, dejando al individuo sólo con su conciencia, gustos, percepciones, inclinaciones, opiniones e intereses, que se evidencian suficientes para el aprovechamiento de este instrumento de *accountability*, en el que el ciudadano recupera el poder delegado para hacerse presente en la votación decisoria como soberano.

La revocatoria de mandato en la Constitución Nacional y la legislación actual de Venezuela

La Constitución nacional de 1999

En Venezuela, la revocatoria de mandato se introdujo por primera vez en la Constitución Nacional (CN) impulsada por el presidente Hugo Chávez, aprobada en 1999¹. En ella se trazan los lineamientos, alcances y límites básicos de este mecanismo, los que fueron luego reinterpretados, ampliados, ignorados e incluso contradichos, en las resoluciones reglamentarias siguientes.

Esta CN designa a la revocatoria de mandato como uno de los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía política, cuyas decisiones son vinculantes (Artículo 70). Se dispone para todos los cargos y magistraturas de elección popular a nivel nacional, regional y local. Los diputados a la Asamblea Nacional deben dar cuenta anualmente de su trabajo a los electores de su circunscripción y están sometidos al referendo revocatorio del mandato (Artículo 197).

Para iniciar una revocatoria no es necesario justificar, ni probar, la solicitud. Según un fallo de la Corte Suprema, la revocatoria no es producto de la arbitrariedad, sino una

1. Gaceta Oficial n.º 36.860, 30 de diciembre de 1999. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf

consecuencia lógica del principio de soberanía popular. El pueblo soberano puede dejar sin efecto el mandato de sus representantes si ejercen sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general (Welp & Serdült, 2010, p. 9).

Puede iniciarse transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el mandatario y a solicitud de un número no menor al 20 % de los electores inscritos en su circunscripción (Artículo 72). La decisión sobre la permanencia en el cargo se toma mediante un referendo popular en el que pueden participar todos los electores de la circunscripción. Cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario vote a favor de la revocatoria, siempre que concurra al referendo una cantidad de electores igual o superior al 25 % de los inscritos, se considera revocado su mandato y se procede de inmediato a cubrir la falta según la Constitución (Artículo 72). En Venezuela el voto es no obligatorio en todas sus formas, con lo cual el piso de presencia en las urnas es siempre más difícil de alcanzar que si se tratase de un sufragio obligatorio.

Si el revocado es el presidente y se encuentra en su cuarto año de mandato, que dura seis años, se llama a elecciones para completar el período, mientras tanto lo reemplaza el vicepresidente. Si en cambio se lo revoca en el quinto o sexto año, completa el período el vicepresidente ejecutivo, designado previamente por el presidente, sin llamarse a elección popular (Artículo 233). Durante el período para el cual fue elegido el representante no puede hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato (Artículo 72).

La Ley Orgánica de Referendos de 2016

La Ley Orgánica de Referendos, aprobada por la Asamblea Nacional el 20 de abril de 2016², regula todos los procesos de consulta popular, incluyendo la revocatoria de mandato. La misma añadió nuevos requisitos a los ya establecidos en la CN, como la prescripción de que la convocatoria sólo puede promoverse a través de organizaciones civiles creadas a tal fin —con el aval de al menos el 0.5 % del padrón respectivo— o de agrupaciones políticas, pero no de individuos particulares.

En lo que atañe a las campañas electorales previas a la votación en el referendo, la CN nada dice al respecto. Sin embargo, la ley de 2016 dedica un capítulo completo a regular la formación de bloques a favor y en contra de la decisión contenida en el referendo. Sostiene que las agrupaciones de ciudadanos y las organizaciones políticas

2. Cabe aclarar que, si bien la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Referendos el 20 de abril de 2016, la misma no ha entrado en vigencia a la fecha de publicación de este artículo, manteniéndose mientras tanto la Resolución n.º 070906-2770 del 6 de septiembre de 2007.

podrán conformar bloques que representen cada una de las opciones, para acreditar testigos ante los organismos electorales subalternos y garantizar la igualdad de cada bloque en el acceso a los medios de comunicación y en la distribución de publicidad. A tal efecto, podrán, en el lapso que se establezca en el cronograma electoral del Consejo Nacional Electoral (CNE), manifestar su intención de participar en un bloque determinado (Artículo 49). El CNE difundirá a través de los medios de comunicación los bloques que participarán en el referendo y que representan a las opciones a favor o en contra del objeto de la consulta, así como la identificación de las organizaciones con fines políticos y las agrupaciones de ciudadanos que los conforman (Artículo 50).

Se legitima luego la publicidad y propaganda electoral. Se entiende por estas las actividades de carácter público desarrolladas por los bloques constituidos a favor de las opciones del referendo, conformados por las organizaciones con fines políticos y agrupaciones de ciudadanos, que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a favor o en contra de cualquiera de las opciones del referendo (Artículo 53). Finalmente, incorpora una mención expresa sobre la campaña electoral y su financiamiento, en tanto sostiene que en lo que hace a dichos aspectos se acudirá a las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009 y su Reglamento General (Artículo 88).

Las agrupaciones políticas y sociales se convierten así en doblemente intermedias, no sólo para impulsar la iniciativa de destitución sino también para orientar el voto ciudadano, restando a la revocatoria impacto como mecanismo de democracia directa; y mediatizando, personalizando y politizando la decisión popular. El hecho de que se reglamente la publicidad y propaganda para el referendo revocatorio termina por asentar el carácter electoral del referendo y la dinámica partidista de la competencia, similar al de las contiendas celebradas para elegir a un candidato.

La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Bolivia

La nueva Constitución Política del Estado de 2009

En Bolivia la revocatoria de mandato apareció por primera vez a nivel constitucional en la nueva Constitución Política del Estado, aprobada por la Asamblea Constituyente y promulgada, tras varias dilaciones y conflictos, el 7 de febrero de 2009. La Ley Fundamental boliviana estipula que la República adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, y que, en lo que hace al ejercicio directo y participativo de la democracia, la revocatoria de mandato es una de sus vías (Artículo 11). El artículo 240 define este mecanismo estableciendo que toda persona que

ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial. La revocatoria podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período del mandato –de cinco años de duración– y no tendrá lugar durante el último año.

El referendo procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el 15 % de votantes del padrón de la circunscripción (Artículo 240). Entre los varios requisitos para la participación y el control popular se menciona la formulación de informes que fundamenten –aunque no se exige que “prueben”– los motivos de su solicitud (Artículo 242 inc. 5). Producida la revocatoria, el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a la ley. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo (Artículo 240). Respecto del reemplazo de la máxima autoridad ejecutiva a nivel autonómico, el sustituto será una autoridad ya electa definida por el Estatuto Autonómico o Carta Orgánica (Artículo 286). En caso de revocatoria del presidente, cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir su vice, quien convocará a elecciones a la presidencia (Artículo 171). La CN boliviana no se pronuncia acerca de la regulación de campañas y publicidad electoral.

La Ley n.º 26 del 30 de junio de 2010

La revocatoria de mandato se reglamentó por ley n.º 26 del Régimen Electoral (LRE), aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional el 30 de junio de 2010. La participación en este mecanismo es reconocida entre los derechos políticos de los ciudadanos, pero –a diferencia de Venezuela– aquí también se considera un deber el participar, mediante el voto, en todos los procesos electorales, referendos y revocatoria de mandato convocados conforme a la ley (Artículo 5 inc. e).

A lo estipulado por la CN, esta ley agrega una definición de revocatoria como: “el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano”. El pueblo es considerado “soberano”. También la define como “el derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato” (Artículo 25 inc. I).

Esta norma aumenta el piso de avales exigidos para la iniciativa popular de solicitud respecto del mínimo del 15 % estipulado en la CN. Prevé, para autoridades nacionales, el 25 % del padrón nacional –incluyendo al menos el 20 % del padrón de cada Departamento–; para autoridades departamentales, el 25 % del padrón departamental –incluyendo el 20 % del padrón de cada Provincia–; para autoridades regionales, el 25 % del padrón de circunscripción municipal de la región y para autoridades municipales, el 30 % del padrón del municipio (Artículo 26 inc. I).

Una vez superada la recolección y validación de firmas y huellas digitales, la convocatoria debe realizarse por Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, aprobada por mayoría absoluta de sus miembros (Artículo 28), con una anticipación de por lo menos 90 días a la fecha de realización de la votación (Artículo 94, inc. v).

En cuanto a la validez de la votación, esta exige que haya participado al menos el 50 % más un del padrón de la circunscripción (Artículo 30). La revocatoria se produce si: a) el número de votos válidos emitidos a favor de la revocatoria (casilla sí) es superior al número de votos válidos emitidos en contra (casilla no); y b) es superior al número y el porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad (Artículo 31).

El artículo 43 inc. a, reconoce que en Bolivia el voto es igual, universal, individual, secreto, libre, obligatorio, pero también directo, porque los ciudadanos intervienen personalmente en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, votan por los candidatos de su preferencia y toman decisiones en las consultas populares (Artículo 199). Sin embargo, al reconocimiento del carácter “soberano” del pueblo y de las instancias de voto “directo” a través de los mecanismos participativos, esta ley contrapone la reglamentación respecto del acceso a la propaganda electoral, al que reconoce como un derecho de la ciudadanía en el marco de sus derechos fundamentales a la comunicación y a la información, para la participación en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato.

Se supone que el votante estaría por tanto requiriendo, para un mejor ejercicio de la democracia directa, de la propaganda electoral por sí o no al revocatorio que puedan brindarle las organizaciones y líderes políticos, aunque más no sea, de opinión parcial e interesada acerca de los supuestos hechos que ameritaron la convocatoria. Es decir, se presupone que al ciudadano que ha promovido y avalado un revocatorio contra un mandatario, o que fue convocado a expresar “su” opinión al respecto, no le basta para conformar la misma el hecho de contar con su propio juicio y experiencia acerca del desempeño de su gobernante, ni tampoco con la información que las agencias de noticias y medios periodísticos pudieran brindarle. Sino que, por el contrario, necesita que agrupaciones y líderes políticos, así como civiles, con su visión sesgada como partes políticamente involucradas —a favor o en contra— en el hecho, directamente afectadas por el resultado y estratégicamente interesadas en el mismo, modelen su voluntad para el logro de sus fines partidarios.

Según esta norma, las organizaciones políticas o alianzas están facultadas para la promoción de sus candidatos, la difusión de sus ofertas programáticas y la solicitud del voto, mediante mensajes en actos públicos de campaña o a través de medios de comunicación masivos o de naturaleza interactiva (Artículo 110).

En referendos o revocatorias de mandato, únicamente están autorizadas para realizar propaganda electoral, por cualquier medio, las organizaciones políticas o alianzas, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinas, que se habiliten ante el Tribunal Electoral competente (Artículo 115 inc. b). Ninguna entidad pública a nivel nacional, departamental, regional o municipal puede realizar propaganda electoral en procesos electorales, referendos o revocatorias de mandato (Artículo 115 inc. c). Los medios de comunicación de alcance nacional que deseen habilitarse para difundir propaganda electoral pagada en un proceso electoral, referendo o revocatoria de mandato deben registrarse ante el TSE desde el día posterior a la convocatoria y hasta 45 días antes de la jornada de votación, debiendo especificar sus tarifas (Artículo 117 inc. I).

El acceso a estudios de opinión en materia electoral —encuestas, bocas de urna, conteos rápidos— constituye un derecho de la ciudadanía, en el marco de sus derechos fundamentales a la comunicación y a la información, para la participación en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato. Los medios de comunicación, las empresas especializadas y las instituciones académicas están facultados para elaborar estudios de opinión en materia electoral con fines de difusión (Artículo 127 y 128). En cuanto a las actas electorales dispone que en los referendos y revocatorias, además de las copias para el notario y la copia para el presidente de la mesa, se imprimirán dos copias, una para las organizaciones habilitadas para impulsar la opción del “sí” y otra destinada a las organizaciones habilitadas para impulsar la opción del “no” (Artículo 140).

Por otro lado, permite la superposición de revocatorias con elecciones de otras autoridades y otros referendos: “Si el día de los comicios coincidieran más de un acto de votación, se preverán actas electorales diferenciadas para cada proceso electoral, referendo y revocatoria de mandato” (Artículo 140). Esto último puede redundar en que la elección de autoridades termine polarizando el humor social al punto de influir o sesgar la votación destituyente y la de otras consultas populares. En cuanto al reemplazo de los mandatarios revocados agrega a lo dicho por la CN que si se trata de asambleístas plurinacionales, departamentales, regionales y concejales, la Asamblea Legislativa Plurinacional convocará a la elección de nuevos titulares y suplentes para la sustitución de las autoridades revocadas hasta la finalización del período constitucional (Artículo 198).

La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador de 2008

La reforma constitucional de 2008 mantiene el derecho de revocatoria de mandato incluido por primera vez en la Ley Fundamental de 1998, pero reduciendo sus requisitos y ampliando sus alcances. Los artículos 61 y 105 reconocen a los ciudadanos el derecho de revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. Esta facultad alcanza a todos los cargos de todos los ámbitos.

Procede cuando se cumpla el primer año del mandato y hasta antes del último. Sólo se permite una convocatoria en un mismo mandato. El piso de avales para la solicitud es una cantidad no inferior al 10 % de los inscritos en el padrón. Para el presidente, el mínimo es algo mayor: el 15 % de los empadronados, lo que otorga un cierto resguardo para el principal cargo de gobierno, aunque manteniéndose bajo. No se exige un mínimo de votantes efectivos para validar el referéndum. Esta Constitución elimina respecto de la anterior el requisito de presentar causales documentadas y su evaluación por la autoridad electoral, habilitando implícitamente una mayor autonomía al “soberano”. A partir de 2008 se pasó a no requerir causa justificada. Se entendía que la pérdida de confianza por parte de la población era motivo suficiente para revocar a la autoridad: “al estar la revocatoria del mandato contemplada dentro de los derechos de participación ciudadana, se afirmó el principio de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes lo eligieron (Rivera, 2006) y por lo tanto no cabe exigir otra causa que la pérdida de confianza de los electores” (Castellanos, 2014, p. 91).

Para la aprobación de la revocatoria, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Dicha base aumenta para el presidente: un mínimo de votos positivos equivalente a la mayoría absoluta de los sufragantes (Artículo 106), es decir, del padrón nacional. Esta cantidad se vuelve tanto más significativa si tomamos en cuenta que el nivel de participación en las elecciones nunca llega al 100 % de los empadronados, con lo cual ese 50 % más uno de votos tomado del padrón electoral resulta ser un número mayor que si se calcula sobre los votos válidos emitidos. Los efectos del pronunciamiento popular son obligatorios y de inmediato cumplimiento. En caso de revocar a una autoridad, cesará en el cargo y será reemplazada por quien indique la Constitución (Artículo 106). En el artículo 145, la revocatoria aparece como motivo de cese de funciones y vacancia del cargo presidencial.

Reglamento para el ejercicio de la democracia directa

El Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, aprobado por

el Consejo Nacional Electoral el 22 de agosto de 2011, restringió y limitó el mecanismo de revocatoria en comparación con las regulaciones de 2009 y 2010. Entre los cambios y agregados se encuentran dos primeras restricciones en cuanto a la procedencia de la solicitud: el nuevo reglamento estipula que una persona o sujeto político podrá solicitar por una sola vez los formularios para la recolección de firmas para proponer la revocatoria del mandato de una autoridad; y que las autoridades ejecutivas de cada nivel de gobierno tienen prohibido impulsar, promover o participar en la campaña electoral de revocatoria del mandato de los miembros de órganos legislativos y viceversa. Tampoco pueden hacerlo quienes pudieran ser beneficiarios directos en caso de que la autoridad resultare revocada (Artículo 13). Nótese una primera alusión a la cuestión de las campañas electorales.

Segundo, la presentación de solicitud debe adjuntar copia de la cédula y certificado de votación de los peticionarios y los motivos por los cuales se propone la revocatoria del mandato, los cuales deberán referirse a: los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura que habrían sido incumplidos por la autoridad —debe adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el CNE o sus delegaciones—; las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, así como la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento. Se excluye de las motivaciones a los cuestionamientos respecto de decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad (Artículo 14). Sólo podrá inscribir una solicitud quién haya votado en la última elección y se restablecen los motivos delimitados. De este modo, se recortan los alcances de la revocatoria al prefijar las causales por las que el ciudadano puede solicitarla, atentando contra el ejercicio pleno de la soberanía popular.

La facultad de admisión concedida al CNE es otra de las limitaciones restablecida en esta normativa. En el artículo 16 se otorga al organismo 15 días a partir del ingreso del expediente a la Secretaría General para emitir su resolución admitiendo o negando la solicitud. El CNE tiene a su cargo verificar que los proponentes se encuentren en ejercicio de los derechos de participación —que hayan votado en la última elección—; que consten inscritos en el padrón de la circunscripción correspondiente; que no se encuentren incurso en alguna de las causales de inhabilidad; que la motivación se refiera a las causales establecidas en el artículo 14 de ese reglamento. El CNE puede negar una solicitud en caso de verificar incumplimiento de alguna de estas prescripciones. De ser admitida la solicitud, el CNE entrega el formulario para la recolección de firmas necesarias para proponer la revocatoria del mandato.

Esta norma elevó los mínimos de firmas necesarios para iniciar el proceso de revocatoria respecto de la prescripción constitucional de 2008: 25 % para las circunscripciones de hasta 5000 electores; 20 % para las de 5.001 hasta 10 000 electores; 17.5 % para las de 10 001 hasta 50 000 electores; 15 % para las circunscripciones de 50 001 hasta 150 000 electores; 12.5 % para las de 150 001 hasta 300 000 electores; y 10 % para las de más de 300 000 electores (Artículo 17). Se supone que dicha modificación no altera el piso del 15 % del padrón exigido para la revocación del presidente, aún tratándose en este caso de la totalidad del distrito nacional.

También se acotó y escalonó el plazo con que cuentan los promotores para recolectar los respaldos desde el momento en que la autoridad electoral entrega los formularios: 180 días para el pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300 000 electores; 150 para las circunscripciones de entre 150 001 a 300 000 electores; 120 días en las de entre 50 001 hasta 150 000 electores; 90 días para las de 10 001 hasta 50 000 electores; y 60 días para los distritos de hasta 10 000 electores (Artículo 18).

Finalmente, y lo que hace al aspecto central de este trabajo, desde el artículo 34 se regula el “Control del Financiamiento, Gasto y Publicidad de Campañas Electorales de Consulta Popular, Referéndum y Revocatoria del Mandato”. Al igual que en Venezuela y Bolivia, se asimila la votación en referéndum revocatorio con una elección de representantes. Este apartado regula todo el proceso de campaña electoral de revocatoria, a saber: de la campaña electoral, promoción y difusión. Período de campaña electoral (Artículo 34); silencio electoral (Artículo 35); Publicidad estatal (Artículo 36); publicidad privada (Artículo 37); prohibición para transmitir eventos de campaña electoral (Artículo 38); promoción electoral (Artículo 39); prohibición de inauguraciones (Artículo 40); de los responsables del manejo económico. Inscripción y registro del responsable del manejo económico y del contador público autorizado (Artículo 41); plazos para inscripción (Artículo 42); requisitos para inscripción del responsable del manejo económico (Artículo 43); notificación obligatoria (Artículo 44); del límite máximo de gasto electoral y la rendición de cuentas. Determinación previa de límite máximo de gasto electoral (Artículo 45); rendición de cuentas (Artículo 46); gastos con anterioridad a la convocatoria (Artículo 47).

La votación en la consulta de revocatoria se estaría percibiendo como un acto electoral similar al de investidura, en el cual los ciudadanos y las organizaciones sociales y políticas involucradas pueden hacer publicidad a favor o en contra de la destitución del mandatario en cuestión. Si bien es esperable que los partidos intervengan activamente en el debate, el hecho de que la reglamentación de este mecanismo incluya previsiones expresas sobre la “campaña electoral”, desdibujaría en parte el carácter directo de esta herramienta participativa,

habilitando la mediación partidaria. Nuevamente se estaría suponiendo un “soberano” que precisa ser persuadido por las partes —directamente interesadas y afectadas— en su decisión última sobre la continuidad o no de un gobernante, como si el ciudadano no pudiese por sí mismo formar su propia opinión sobre el desempeño, la capacidad y la idoneidad de un representante luego de haber vivido más de un año bajo su mandato.

La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Panamá

Constitución Política de la República de Panamá, Acto Legislativo n.º 1 del 27 de abril de 2004

La reforma constitucional de 2004 incorpora el reconocimiento a los ciudadanos electores de un circuito electoral —vía solicitud al Tribunal Electoral (TE)— del derecho a revocar el mandato de los diputados de libre postulación —independientes— que hubieran elegido (Artículo 151).

Ello amplía el derecho otorgado por la Ley Fundamental en 1983 a los partidos para revocar el mandato a diputados principales o suplentes que hubieran postulado. En este caso de revocatoria partidaria, se estipula como requisito: que las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable estén previstos en los estatutos del partido; que se refieran a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática y que el legislador haya sido condenado por delito doloso con prisión de cinco años o más. Asimismo, habilita a los partidos a establecer consultas populares con los electores del circuito, previo a iniciar el proceso y a revocar el mandato de diputados por sumario cuando hayan renunciado al partido.

En esta reforma constitucional, la revocatoria alcanza también a los representantes de corregimiento —presidentes de Juntas Comunales—. Puede ser motorizada por iniciativa popular o por los partidos cuando fueron postulados por estos. Es uno de los motivos de pérdida de la representación de los representantes (Artículo 227).

La Ley n.º 4 del 7 de febrero de 2013

La ley que regula actualmente su ejercicio es la n.º 4 “Que reforma y restablece artículos del Código Electoral sobre la Revocatoria de Mandato y dicta otra disposición” —conocida como “ley anti-tránsfuga”—, promulgada el 7 de febrero de 2013 y vigente desde el 1 de julio de 2014 (Artículo 10). Esta normativa reforma y restablece algunos de los artículos del Código Electoral referidos a la revocatoria, manteniendo vigentes el resto. En el artículo 2 menciona que el cargo de representante de corregimiento, principal o suplente, se pierde —entre otras causales— por revocatoria de mandato. Si fue

postulado por un partido, esté o no inscrito en él, las causas de revocatoria –partidaria– radican, en primer lugar, en la violación grave a los estatutos del partido, siempre que las causas estén previstas en los estatutos, hayan sido aprobadas previamente por el TE y se indique en los estatutos la autoridad que conocerá del proceso y el procedimiento a seguir, garantizando la doble instancia y logrando los partidos establecer mecanismos de consultas a los electores de la circunscripción para la aplicación de la revocatoria. Otra de las causales de revocatoria a representantes de corregimiento postulados por el partido es la renuncia a este.

Finalmente, contempla como causa la decisión de los electores de la circunscripción mediante referéndum revocatorio –revocatoria ciudadana–. Esta última causal, por decisión de los electores mediante referéndum revocatorio –revocatoria clásica–, se repite para los representantes de corregimiento de libre postulación. Se excluye el primer y último año del mandato –de cinco años– del representante de corregimiento de la posibilidad de revocatoria (Artículo 2).

En cuanto a la causal referida a la violación de los estatutos partidarios, el artículo 3 otorga al representante de corregimiento afectado, una vez agotadas las instancias y procedimientos en lo interno del partido, el derecho de impugnar la decisión ante el TE dentro de los diez días hábiles siguientes a la ejecutoria, suspendiendo con ello los efectos de la decisión del partido. Para solicitar la revocatoria a un representante de corregimiento por iniciativa popular se exige la firma del 30 % de los ciudadanos empadronados en la circunscripción (Artículo 4). Cumplido dicho procedimiento, el TE convoca a referéndum (Artículo 5). El mandato es revocado si en el referéndum la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos (Artículo 6). El artículo 368 del Código Electoral 2013 dispone que se revocará el mandato del diputado principal o suplente de libre postulación, si en el referéndum la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos, siempre que asista a votar un mínimo del cincuenta por ciento –50 %– del Padrón Electoral del circuito respectivo.

Como novedad, se adiciona el artículo 376A al Código Electoral, según el cual, lo anterior podrá ser igualmente aplicado para revocar el mandato a los alcaldes de distrito, tanto los que hayan sido electos por partidos o mediante libre postulación (Artículo 7). Respecto del reemplazo de los funcionarios revocados se prevé la celebración de elecciones parciales cuando el cargo hubiera quedado vacante por ausencia absoluta del principal y el suplente, salvo que faltase menos de un año para que venciera el período (Artículo 352). Esta legislación no se pronuncia respecto de la regulación de campañas a favor y en contra de la revocación.

La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Perú

La Constitución Política del Perú del 29 de diciembre de 1993

La Constitución Política del Perú (1993), modificada por la Ley n.º 28.480 del 30 de marzo de 2005, concede a los ciudadanos los derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum (Artículo 2 inc. 17). El artículo 31 agrega el derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos mediante revocación de autoridades, entre otros mecanismos. También se reconoce para la función jurisdiccional el principio de la participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados (Artículo 139 inc. 17). El artículo 134 excluye del derecho de revocación al mandato parlamentario nacional, excepto por la facultad de disolución del Congreso concedida al presidente.

En este país, la revocatoria limita sus alcances a los ámbitos regional y local. El primero se compone de regiones y departamentos, mientras que el local se constituye por provincias, distritos y centros poblados (Artículo 189). En el ámbito regional, los mandatos del presidente y vicepresidente regional y de los miembros del Consejo Regional son revocables e irrenunciables (Artículo 191). En cuanto al gobierno local, lo son los mandatos de alcaldes y regidores (Artículo 194). En ambos niveles los cargos duran cuatro años.

Ley n.º 30.315 del 13 de marzo de 2015

El artículo 1 de la Ley n.º 30.315, del 13 de marzo de 2015, modifica los artículos 21, 22, 24, 25 y 29 de la Ley n.º 26.300 “De los Derechos de Participación y Control ciudadanos” (18 de abril de 1994), e incorpora los artículos 29A y 48. Establece que la solicitud de revocatoria debe referirse a una autoridad en particular y sólo procede una vez por período. Aclara que la consulta –votación– debe celebrarse el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades. Si bien la ley previa excluye al primer y último año del período, esta reforma unifica la fecha de votación del referendo a una jornada específica del tercer año.

Se agrega que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) resuelve las solicitudes presentadas y, en caso de denegarse, procede al recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), no procediendo luego el recurso contra su resolución. El JNE convoca a consulta popular para las solicitudes admitidas. La adquisición de kits electorales para promover la revocatoria se puede efectuar a partir del mes de junio del segundo año de mandato. Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y por los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta.

La consulta se realiza en cada circunscripción si la solicitud está acompañada de, al menos, el 25 % de las firmas de sus electores y ha sido admitida (Artículo 22). El artículo 23 de la versión anterior de la ley, no modificada por esta, precisa que, para revocar a una autoridad, se requiere la mitad más uno de los votos válidos y que, para que proceda la revocatoria, deberá haber asistido al menos el 50 % de los electores. Las autoridades revocadas serán reemplazadas por sus segundos inmediatos o por el accesitario. En ningún caso hay nuevas elecciones. El nuevo artículo 25 agrega que quienes reemplazan a los mandatarios revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos.

El artículo 29A se pronuncia sobre el aspecto que aquí nos convoca: dispone como innovación la obligatoriedad de la rendición de cuentas de los ingresos y egresos –se entiende que se refiere a fondos usados en la campaña electoral– indicando la fuente con sustento documental tanto de los promotores como de la autoridad sometida a revocación. De lo contrario se prevén multas calculadas en Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a favor de los organismos electorales. Además, dice que los promotores de manera individual o como organización deben inscribirse en el JNE una vez convocado el proceso, a fin de quedar legitimados para promover la revocatoria o defender a la autoridad en proceso de revocación y serán reconocidos por resolución expresa de la autoridad electoral correspondiente. Quedan igualmente obligados a rendir cuentas.

La normativa habla de “promover la revocatoria” o “defender a la autoridad en proceso de revocación”, en el sentido de una campaña a favor o en contra del funcionario en cuestión. Al igual que se sugirió respecto de la legislación venezolana y otras similares, el referendo revocatorio adquiere un tinte de campaña electoral, acercándose más a una decisión informada y orientada partidariamente que a una manifestación amplia, espontánea y directa de descontento popular.

La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Colombia

La Constitución Política de Colombia del 6 de julio de 1991

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

El artículo 103, enumera la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. El Estado se compromete a contribuir con la organización, promoción y capacitación de las asociaciones civiles

sin detrimento de su autonomía para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. Las posteriores reformas constitucionales realizadas hasta 2005 no modifican, eliminan ni agregan prescripciones sobre la revocatoria. Con ello, se deja un amplio margen a la normativa reglamentaria para definir sus alcances y procedimientos.

La Ley Estatutaria n.º 1.757 del 6 de julio de 2015

El 6 de julio de 2015 el Congreso de Colombia aprobó la Ley Estatutaria n.º 1.757 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática”. Esta ley regula varios mecanismos de participación, entre ellos, la revocatoria del mandato (Artículo 1). En este país sólo aplica para gobernadores y alcaldes –ejecutivos subnacionales–.

En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que debe figurar, entre otros requisitos, la exposición de motivos que sustenta la propuesta (Artículo 6). Sólo podrá solicitarse una revocatoria cuando hayan transcurrido al menos doce meses desde la posesión del alcalde o gobernador y siempre que no faltare menos de un año –de los cuatro que dura el cargo– para la finalización de su período (Artículo 6 inc. 1).

Para solicitar una revocatoria se exige la firma de un número de electores no menor al 30 % de los votos obtenidos por el elegido en su elección. Los promotores cuentan con seis meses para recolectar tales avales, prorrogable hasta tres meses más por caso de fuerza mayor o fortuito acreditado (Artículo 10). Para aprobar la revocación, el pronunciamiento popular mínimo a favor de la misma debe ser de la mitad más uno de los votos emitidos, pero siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40 % de la votación total válida registrada el día en que se eligió al mandatario. En Colombia el voto es no obligatorio. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período (Artículo 41 inc. e).

El artículo 43 dispone que, superado el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta, el Registrador del Estado Civil respectivo deberá coordinar con las autoridades electorales de la circunscripción la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación. Si bien se menciona la “promoción” del referendo, nada se estipula respecto de las “campañas” por sí o no a la destitución del mandatario.

Finalmente, ratifica que la revocatoria es de ejecución inmediata. De aprobarse la destitución, procede la remoción del cargo del gobernador o alcalde y la designación por el presidente o el gobernador de un encargado (Artículo 44). Este encargado permanecerá en el puesto hasta tanto se realicen las elecciones para designar a un sucesor, las que deben ser convocadas dentro de los dos meses siguientes. Mientras tanto debe dar cumplimiento al Plan de desarrollo del respectivo período (Artículo 45). Esta legislación no incluye referencia sobre regulación de campañas electorales a favor o en contra de revocar al mandatario.

Análisis comparado del contenido general de las constituciones y leyes nacionales que regulan la revocatoria en América Latina

Antes de arribar a las reflexiones finales de este artículo, concernientes al modo específico en que el mecanismo revocatorio incluyó, o no, la realización de campañas para la votación del referéndum en cada país, cabe realizar un análisis comparado acerca del contenido de las normas de nivel nacional que regulan este mecanismo en los seis países latinoamericanos aquí abordados. Ello, a sabiendas que los diseños institucionales de revocatoria varían en los diversos países latinoamericanos que la han incorporado en cuanto al grado en que sus disposiciones y requisitos facilitan o dificultan la destitución de un mandatario.

En primer lugar, emerge la cuestión de los cargos pasibles de revocatoria: mientras Venezuela, Ecuador y Bolivia la habilitan para todos los funcionarios electivos de todos los niveles, incluyendo al presidente, Colombia la restringe a los cargos ejecutivos subnacionales y locales —gobernadores y alcaldes—. Los tres primeros países abren al máximo las posibilidades de la revocatoria en este aspecto, convirtiéndola en un mecanismo de participación y control muy atractivo. Lo opuesto sucede en Colombia, donde, al haber quitado los cargos de mayor alcance territorial —los nacionales— y acotado además los de alcance subnacional —excluyendo a los puestos legislativos—, se restringió en gran medida su campo de acción. Entre ambos extremos subsisten combinaciones intermedias en cuanto al tipo y rango de los cargos afectados: Perú que habilita a revocar a cualquier autoridad regional y local, mientras que Panamá pone a disposición a diputados nacionales titulares o suplentes, representantes de corregimiento y alcaldes de distrito, ya sea partidarios o de libre postulación.

El plazo de tiempo en el cuál un mandato puede ser alcanzado por un proceso de revocatoria también es un indicador de un mayor o menor nivel de apertura y alcance

del mecanismo. Colombia era hasta 2015 el caso más permisivo en cuanto al período habilitado para iniciar una revocatoria: cumplido el primer año del mandato y sin establecer límite de cierre. Esto se acotó con la reforma de ese año, que excluyó los últimos doce meses de mandato. Perú también ha restringido su disposición en ese sentido, ya que antes de 2015 se excluía al primer y último año de mandato, pero, a partir de entonces se condensó la posibilidad de solicitud al mes de junio del segundo año y de votación a junio del tercero, tanto retrasando el inicio como acotando y unificando los plazos. Bolivia es el país que más restringe el período habilitado a transcurrida la mitad del mandato y antes del último año —un año y medio—. En el medio quedan las combinaciones moderadas: Venezuela que clausura la primera mitad del mandato, pero no fija límite de cierre y Ecuador que excluye el primer y último año.

Uno de los aspectos sensibles de la revocatoria es el piso de avales que se exige a la iniciativa popular previa para dar comienzo al proceso. El menor piso de firmas para la iniciativa popular lo fija Ecuador: 10 % del padrón para circunscripciones de más de 300 000 electores, pero llega hasta el 25 % para los distritos de hasta 5000 electores. El mínimo establecido por Colombia desde 2015 también es accesible: 30 % de los votos obtenidos por el alcalde o gobernador. Dicho piso, siendo ambas autoridades elegidas por mayoría simple y con voto optativo, puede resultar realmente bajo. Los mayores porcentajes son los de Bolivia —30 % del padrón para autoridades locales—, Panamá —30 % del padrón— y Colombia hasta 2015 —primero se exigió el 40 % de los votos válidos emitidos en la investidura y luego el 40 % de los votos que obtuvo el candidato en su elección—. En el medio queda Venezuela con el 20 % y Perú con el 25 % de padrón.

El segundo aspecto más sensible al momento de alentar o desalentar un proceso revocatorio, que puede hacer factible o casi imposible la destitución de un funcionario, es la cantidad de votos que se exige para poner fin anticipado a un mandato. Ecuador es el más prohibitivo en este punto, ya que requiere del apoyo de la mayoría absoluta de los sufragantes —padrón— en el caso de que se la emplee para revocar al presidente. Si se aplica para revocar a cualquiera de los demás cargos, se exige la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en el referéndum, un piso más accesible. Esta segunda base es igual a la prefijada en Perú y cercana a la de Colombia, que lo calcula respecto de los votos totales. Por el contrario, Venezuela y Bolivia sólo requieren que los votos a favor de la revocatoria superen los emitidos en contra y que las voluntades dispuestas a revocarlo igualen o superen en número a aquellas que lo invistieron en el cargo. Finalmente, Panamá se conforma con la mayoría simple de sufragios.

El tercer aspecto que se combina con los anteriores en términos de complicar o simplificar la aplicación del mecanismo y las posibilidades ciertas de interrumpir un mandato, es el presentismo requerido en las urnas al momento de votar el referéndum. El mayor nivel de presencia electoral lo exigen Bolivia y Perú —50 % más uno del padrón correspondiente—, seguido por Colombia —desde 2015, sufragios no inferiores al 40 % de los emitidos en la votación válida del día en que se eligió al mandatario, al ser el sufragio no obligatorio y habiéndose disminuido respecto del anterior 55 %—. Panamá y Ecuador no incluyen consideración al respecto. Venezuela lo reduce al 25 % de los electores —que sin embargo se potencia al ser el voto optativo en ese país—. En cuanto a la cantidad de procesos de revocatoria permitidos por mandato, se observa que Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia permiten iniciar sólo un proceso por cada período. De este modo, se tiende a preservar la estabilidad del representante y dar ciertas garantías a la continuidad de su gestión, favoreciendo en ese sentido la gobernabilidad. Panamá no se expresa sobre el asunto.

Otro aspecto de relevancia tiene que ver con las causas y fundamentaciones requeridas para iniciar un proceso de revocatoria. En línea con la concepción moderna de representación, Venezuela no exige al ciudadano justificación de causa para iniciar un proceso revocatorio, ya que considera que el pueblo es soberano a la hora de juzgar el accionar de un funcionario por él elegido. Por el contrario, Colombia pide a la ciudadanía que sustente sus razones de revocatoria en el informe de solicitud y cuenta con voto programático. Algo similar ocurre con Bolivia, que solicita a la población informes que justifiquen su pedido. Ecuador no sólo exige que se expliciten los motivos de la solicitud —los que deben estar contenidos entre las opciones habilitadas por la ley, acompañados por justificación y a veces también por documentación— sino que además otorga a la autoridad electoral la facultad de que admita o niegue la solicitud tras la evaluación de los motivos y justificaciones presentadas, comprometiendo la cualidad directa y de control popular de este mecanismo. Perú también reclama fundamentación aunque no prueba, descarta las causales de vacancia o suspensión y los delitos. Por último, Panamá sólo prescribe justificar las causas a los partidos que deciden revocar el mandato a ciertos representantes que han sido investidos a través de ellos.

En cuanto a las personas habilitadas para participar del referéndum, los extremos van desde la gran mayoría de los países que permiten a todos los ciudadanos empadronados votar en un referéndum revocatorio, hasta el caso opuesto de Colombia hasta 2002 que sólo autorizaba a participar a quiénes habían previamente votado en la elección de investidura, probablemente con la presunción de que sólo quién se

hubiera expresado en las urnas para investir a uno u otro candidato, tenía luego el derecho de volver a manifestar su voluntad para quitarlo del cargo. Dicha restricción se eliminó en 2002. Por su parte, desde 2011 Ecuador sólo permite promover una solicitud de revocatoria a los ciudadanos que acrediten su participación en la última elección.

En términos generales resulta ahora difícil definir qué legislación es la más permisiva y cual ofrece de antemano mayores restricciones institucionales a la revocación de un funcionario electo entre todas las alternativas analizadas. Para poder evaluar el instrumento en su integridad, es preciso considerar el total de estos atributos en su conjunto, observando sus combinaciones y ponderando aquellos cuyo impacto sea mayor en el desenvolvimiento final de la revocatoria, en términos de alentar o desalentar a la población, a los grupos de interés y a los sectores políticos, a iniciarla.

A los efectos de tal ponderación se puede pensar que el mínimo de firmas requeridas en la iniciativa popular que daría comienzo al referéndum revocador puede convertirse en un primer gran obstáculo para los interesados en utilizarla, que, en caso de ser muy elevado, puede desincentivar o imposibilitar el lanzamiento de un proceso revocador. Claramente también la cantidad de votos a favor de revocar un mandato que se exige para que el referéndum sea aprobado, es el otro elemento de gran trascendencia al momento de hacer factible, y con ello, interesante o no, la destitución de un representante.

Si nos concentramos principalmente en estos dos rasgos, se puede decir que Bolivia, Panamá y Perú exigen los mayores avales para dar inicio al proceso. Venezuela se halla en un punto medio, aunque el voto optativo en ese país amplifica el peso de dicho porcentaje. La base más permisiva en cuanto a cantidad firmas requeridas la fija Ecuador. Colombia coloca un piso variable en relación con la representación del mandatario que, siendo elegido por mayoría simple y voto optativo, puede implicar un umbral realmente bajo de adhesiones.

Respecto de la cantidad de sufragios necesarios para revocar un mandato se observa que el piso menor lo estipulan Perú, Ecuador —para todos los cargos menos para presidente— y Panamá. En el medio se inserta Colombia. Por último, el mayor piso lo fija Ecuador para el cargo de presidente. Bolivia y Venezuela son casos especiales debido a que los pisos pueden variar según la popularidad inicial del candidato.

Reflexiones finales. La revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia electoral o democracia directa?

Recapitulando, la Constitución de Venezuela admite que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público” (Artículo 5). Asimismo, reconoce a la revocatoria como uno de los “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía” (Artículo 70). El soberano es el pueblo y ejerce su poder no sólo indirectamente a través de la elección de sus gobernantes sino también directamente, en los mecanismos directos como la revocatoria.

Aun así, la última ley aprobada en 2016, que hasta el momento no entró en vigencia, reglamenta este instrumento excluyendo al ciudadano individual de la potestad de ponerlo en práctica, reservando su solicitud a las organizaciones políticas –los partidos– y ciudadanas conformadas a tal fin. Acto seguido, regula la formación de bloques a favor y en contra de la decisión contenida en el referendo. Finalmente, reglamenta la publicidad y la propaganda electoral, a las que entiende como actividades de carácter público desarrolladas por los bloques constituidos a favor de las opciones del referendo, conformados por las organizaciones con fines políticos y agrupaciones de ciudadanos, que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a favor o en contra de cualquiera de las opciones del referendo. El proclamado soberano pueblo, empoderado para actuar por sí mismo en forma directa, necesita en realidad que agrupaciones civiles y políticas, afectadas por el resultado de la votación, lo persuadan en su decisión para canalizar su voluntad hacia sus particulares fines. Algo similar ocurre en Bolivia. La Constitución sostiene que la democracia se ejerce de forma directa y participativa a través de la revocatoria –entre otros mecanismos– y representativa, por medio de la elección de representantes (Artículo 11 inc. II).

Incluso la ley reglamentaria describe como “Soberanía Popular” el hecho de que “la voluntad del pueblo soberano se expresa a través del ejercicio de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria”; que “la soberanía popular se ejerce de manera directa y delegada” (Artículo 2 inc. a); y que “la revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano” (Artículo 25 inc. I).

Sin embargo, dedica al mismo tiempo toda la sección V a la propaganda electoral, a cuyo acceso considera un derecho ciudadano, ubicado entre los “derechos

fundamentales a la comunicación y a la información, para la participación en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato” (Artículo 110). Es decir, asimila el voto propio del ejercicio directo y participativo de la democracia, expresado en el referendo revocatorio, al voto que sirve para elegir a los representantes, agentes típicos de la democracia indirecta o representativa. Asimismo, da a estos intermediarios —las organizaciones políticas o alianzas— la facultad tanto de promover a sus candidatos como de solicitar el voto mediante mensajes en actos de campaña o en los medios de comunicación. Es decir, el ejercicio directo y el ejercicio delegado de la soberanía popular son igualmente atravesados por la mediación de los partidos y de sus campañas, destinadas a persuadir y orientar la decisión ciudadana acorde con sus metas partidarias.

En Ecuador, el reglamento que contempla la revocatoria otorga varios artículos a regular el “control del financiamiento, gasto y publicidad de campañas electorales de consulta popular, referéndum y revocatoria del mandato” (Artículo 34). Tal regulación incluye aspectos “de la campaña electoral, promoción y difusión”, “de los responsables del manejo económico”, y “del límite máximo de gasto electoral y la rendición de cuentas”.

La legislación reglamentaria del revocatorio en Perú regula la inscripción de los promotores —individuos u organizaciones— en la justicia electoral a fin de quedar legitimados para promover la defensa o la revocación de la autoridad en cuestión. Deben rendir cuentas de los ingresos y egresos destinados a dicha promoción a riesgo de ser sancionados. Nuevamente aquí se da lugar a la campaña partidaria a fin de mediar u orientar la decisión del soberano.

Desde la otra vereda, la constitución colombiana reconoce en la revocatoria de mandato a uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. Acorde con tal reconocimiento, la legislación prevé la promoción del referendo, pero no incluye referencia expresa sobre campañas políticas organizadas a favor o en contra de la destitución del gobernante. En la misma línea, ni la Constitución ni la ley reglamentaria del revocatorio en Panamá se expide respecto de campañas electorales encabezadas por los partidos, agrupaciones o individuos en torno de las diferentes opciones involucradas en el referendo.

En Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú la revocatoria estaría tomando entonces un tinte electoral, en el cual las agrupaciones ciudadanas y políticas ofrecen información e intentan persuadir a la ciudadanía sobre los motivos para destituir o confirmar a un mandatario. Se estaría asimilando el acto específico del ejercicio de la democracia directa —votar en un referendo revocatorio— con el acto propio de la democracia indirecta —la elección de un representante—.

Es decir, se estarían superponiendo en el aspecto “campaña” dos mecanismos que en principio fueron pensados para fines diferentes y cuyas lógicas democráticas también divergen. La elección de un gobernante se encuentra dentro de los mecanismos de la democracia representativa, indirecta, electoral y partidaria: designar a un mandatario para que gobierne durante un período determinado, finalizado el cual, vuelven a convocarse elecciones. Esta convocatoria es prefijada por ley, independientemente de la iniciativa de los ciudadanos y tanto los candidatos como sus partidos, presentan cosmovisiones definidas e inclinaciones ideológicas, así como programáticas específicas.

En cambio, la revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa y fue diseñada para poner fin anticipado a un período fijo de gobierno: una sucesión constitucional accidentada (Serrafero, 2014, p. 77). Constituye una forma de salida excepcional a una situación de flagrante pérdida de legitimidad de un mandatario o de extrema crisis política, institucional y social asociada a su figura. El dispositivo para dar comienzo al proceso es la iniciativa popular, que, como se vio en las legislaciones reglamentarias, debe estar avalada por un porcentaje considerable de adhesiones ciudadanas.

Como el referendo revocatorio es de uso excepcional, su apertura no es automática ni está predetermina, sino que se realiza “a demanda”, por solicitud espontánea de la gente, a título individual o en forma organizada. Se supone que quién solicita, avala y participa de un mecanismo de salida anticipada de un gobernante, tiene motivos contundentes para hacerlo, y no requiere ser convencido, estimulado o desincentivado para ello. Aún así, quiénes no hayan logrado formarse una opinión clara al respecto, debieran no obstante poder contar con información pública, clara, fehaciente y confiable sobre los hechos, pudiendo prescindir de la persuasión interesada de las partes intervinientes: tanto del mandatario en cuestión como de sus oponentes.

La diferencia esencial entre ambos procesos es que en el primero la elección es mayoritariamente partidaria, ideologizada, sesgada y parcial. Por el contrario, en el segundo, el juicio sobre el accionar de un representante que ha tenido un tiempo considerable de ejercicio en el cargo para mostrar sus cualidades y para desplegar su programa de gobierno, no pareciera necesitar para su formación de la guía o persuasión de las partes involucradas y estratégicamente interesadas —el gobernante y los opositores—, ocupadas en defender o disputar el cargo en juego.

Ello, debido a que la decisión involucrada en el referendo revocatorio —destituir o no a un gobernante— nada tendría que ver con la opción electoral en la que el votante elige a un candidato con base a su orientación ideológico-programático-partidaria específica y descarta otras opciones ideológico-programático-partidarias diferentes. La

votación en el *recall* es un modo de ejercer el control ciudadano sobre un gobernante, cualquiera sea su extracción política, con base a su desempeño “objetivo” en el cargo o, a lo sumo, a la percepción subjetiva de cada ciudadano sobre tal desempeño.

Este juicio o *accountability* societal debiera poder realizarse en forma independiente de la pertenencia política partidaria del gobernante, a fin de evitar que la democracia indirecta atropelle y anule a la directa. De lo contrario, tal mecanismo de participación ciudadana correría el riesgo de verse transformado de hecho en una vía de revancha política o de disputa electoral encubierta, en una mera herramienta de competencia política intra-élite. Esto es, un funcionamiento “desviado” que nada tendría que ver con su propósito original de conformar un mecanismo institucional para monitorear y castigar el mal desempeño de los gobernantes, flexibilizar la rigidez que implican los mandatos fijos de los cargos en los sistemas presidenciales y funcionar como válvula de escape frente a graves crisis vinculadas con la pérdida de legitimidad de algún representante.

Frente a lo anterior, en este artículo se asume el desafío de aclarar y distinguir el panorama respecto del voto, el que a partir de la incorporación del revocatorio en el marco normativo de los Estados, se constituye en un doble instrumento democratizador, al igual que en un doble instrumento de *accountability* vertical. La primera función del voto se define entonces en términos electorales, ya sea cuando se lo emplea para elegir a un candidato nuevo a los fines de ocupar un cargo, o cuando se lo utiliza para premiar o castigar a un gobernante saliente según como haya sido su desempeño en el puesto. La segunda función, en cambio, se expresa en términos societales, cuando a través de este se decide interrumpir un período y revocar la confianza concedida a un representante. En este segundo caso, se extiende el margen de tiempo en el cual el principal puede pedir rendición de cuentas a su agente –*accountability*– respecto de su gestión y capacidad de *responsiveness*.

Efectivamente, según Morlino (2008, p. 14), la primera función del voto remite a la rendición de cuentas –*accountability*– electoral o bien responsabilidad electoral. Esta rendición de cuentas electoral, que hace referencia a la experiencia de la representación democrática, se convierte en una dimensión de verdad central en cuanto permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte del ciudadano o bien de la sociedad civil en un sentido amplio, y por lo tanto hace posible atenuar los problemas que se crean cuando se pasa de una democracia directa a una representativa (Morlino, 2008, p. 16).

En tanto, la segunda función del voto es vista por este autor como un requisito básico para una democracia de calidad, ya que “los ciudadanos deben monitorear la eficacia de la aplicación de leyes, la eficacia de las decisiones tomadas por el

gobierno, la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresas de la sociedad civil (calidad en relación con el procedimiento)” (Morlino, 2008, p. 14). A su juicio una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones. Las primeras cinco son procedimentales, en cuanto refieren principalmente a las reglas y sólo de manera indirecta a los contenidos: 1) Estado de derecho, 2) rendición de cuentas –*accountability*– electoral, 3) rendición de cuentas interinstitucional, 4) participación, 5) competencia –partidaria–. La sexta característica es la que concierne al resultado y refiere a la reciprocidad –*responsiveness*–, a la que define como la capacidad de respuesta del gobierno que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos son sustantivas: 7) respeto pleno de los derechos que pueden ser ampliados y 8) progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2008, p. 15).

Vale recordar que, si bien la representación moderna se basa en la independencia del funcionario respecto de todo mandato imperativo otorgado por su principal y en la confianza de este respecto de las cualidades de mando de aquél, su contracara es la responsabilidad –*responsiveness*– y la rendición de cuentas –*accountability*– del agente hacia su mandante sobre los actos y omisiones perpetrados en el ejercicio del cargo. En estos momentos el pueblo saca a la luz su condición soberana y de principal sobre su agente: tanto en las elecciones –ante el fin del mandato– como en los referéndums revocatorios, durante el mismo.

Cabe finalmente precisar que la negativa a asimilar la promoción de la convocatoria a referendo a una campaña electoral nada tiene que ver con negar el derecho del ciudadano a acceder a una información fehaciente, suficiente y confiable sobre los pormenores del caso, los que pusieron en entredicho la credibilidad, integridad, capacidad e idoneidad del gobernante.

Respecto del empleo de los mecanismos de democracia directa, Martí sostenía que, “en todo caso, y para que su uso pueda ser defendible desde el punto de vista de la democracia deliberativa, tanto las consultas como los referéndums deberían ir precedidos de campañas de sensibilización y debate público” (2006, pp. 310-311). Sin embargo, estas campañas de sensibilización no deben presuponer el monopolio de los partidos.

En línea con los teóricos deliberacionistas, en este trabajo no se niega la necesidad y conveniencia de disponer de una información suficiente, veraz y adecuada para el ejercicio responsable de la deliberación, la participación y el “autogobierno” del pueblo. Lo que aquí se formula es la conveniencia de evitar o, al menos, de no fomentar en términos reglamentarios, la intermediación partidaria y de los grupos de poder en la decisión involucrada en un mecanismo que habilita el ejercicio directo

de la democracia. Si bien se reconoce que la práctica plena de la democracia directa precisa contar con información propicia, completa y actualizada para la toma de una decisión responsable, dicha decisión y la información consultada debieran poder diferenciarse de la disputa electoral-partidaria, propia de otra de las formas democráticas: la democracia vertical, representativa o indirecta.

Nino (1997) alertaba acerca de que los métodos de participación directa podían arrojar resultados distorsionados en tanto fueran objeto de manipulaciones en el modo de presentar los asuntos, así como de inequidades respecto de las enormes cantidades de dinero invertidos por ciertos grupos de interés en campaña o del acceso desigual a los medios de comunicación de masas. En cuanto a los plebiscitos y referéndums advertía que estos podían ser manipulados por los gobernantes o captados por las facciones. Respecto de su desempeño, destacó que los ciudadanos habían demostrado un aceptable nivel de responsabilidad en sus votaciones, habiendo sido capaces de formarse buenos juicios al momento de decidir políticas.

En un marco democrático toda información que pueda proveerse a la ciudadanía es fundamental para la toma de decisiones, tanto en los mecanismos representativos como en los directos. La campaña electoral para la selección de los representantes, que consiste en la publicidad político-partidaria, es necesaria para que la población se entere, por boca de los propios candidatos, de la especificidad de sus propuestas y de las diferencias ideológico-programáticas que presentan con las otras opciones.

En cambio, un proceso revocatorio, que se supone ha sido solicitado por iniciativa y con el apoyo de una parte importante de la población ante la evidencia de una grave crisis y descontento fundado en el mal desempeño o pérdida de legitimidad de algunos gobernantes, la propaganda de la convocatoria debiera limitarse a indicar el lugar, la fecha, el contenido y los efectos de la consulta. La restante información, respecto de los motivos que fundaron la puesta en marcha de este mecanismo por parte de un sector considerable de la ciudadanía, sería materia de investigación y difusión periodística – no partidaria– sobre tales hechos concretos.

Lejos de adoptar una mirada ingenua sobre la neutralidad, imparcialidad y objetividad con que los medios de comunicación y el periodismo informan, aún así debieran ser dichos medios los encargados primordiales de proveer la información a la ciudadanía sobre las circunstancias que generaron y rodean la situación crítica que el representante atraviesa. Siendo los partidos y los líderes políticos actores centrales de la democracia representativa, sus puntos de vista resultan ser sesgados y directamente interesados en el resultado de la contienda.

En síntesis, la reglamentación de la campaña electoral como parte del proceso de implementación de una revocatoria de mandato estaría acercando este mecanismo de democracia directa al voto partidario propio de la elección de representantes. De ese modo, se abriría la puerta a uno de los mayores peligros o fragilidades de este mecanismo: el ser utilizado estratégicamente por la élite político-partidaria para continuar y extender la competencia de poder en su interior, pero por otros medios. Es decir, lejos de la finalidad original por la que el revocatorio fue creado, destinado a canalizar por vías institucionales un humor popular de amplio y profundo descontento con la gestión y la imagen de un mandatario, podría resultar siendo “mal” utilizado: tanto por los candidatos o partidos que perdieron la elección para vengar su derrota, desacreditar a sus oponentes y acceder anticipadamente al cargo; como por los defensores del mandatario en riesgo, para saltar los controles horizontales de las instituciones republicanas y aferrarse a la banca vía a la ratificación popular.

Referencias

- Bernal, M. A. (2004). Las consultas reformas constitucionales. *Investigación y Pensamiento Crítico*, 2, 51-63.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 83-110). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Combellas, R. (2002). *La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal.
- De la Calle, H. (2007). *Instrumentos de la democracia directa: el caso de Colombia*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Research Centre on Direct Democracy, Universidad Nacional San Martín - Instituto para Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Buenos Aires, Argentina.
- Deheza, G. I. (2007). Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder. *Revista de Ciencia Política*, 27(especial), 43-57. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000100003>
- Eberhardt, M. L. (2013). Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción? *Revista Elecciones*, 12(13), 13-51. Recuperado de <http://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0085.pdf>

- Espino López, E. (23 de septiembre de 2004). "Pacto MAMI y la nación emparchada". *Panamá América*. Recuperado de <http://www.panamaamerica.com.pa/content/pacto-mami-y-la-naci%C3%B3n-emparchada>
- Franco-Cuervo, A. B. (2014). Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013). En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 57-81). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Fraschini, M. (2013). *Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: ¿Dos caras de un mismo modelo de ejercicio del poder?* (tesis de doctorado), Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Kornblith, M. (2017). La tortuosa experiencia venezolana con los mecanismos de la democracia directa. En G. Romero Altamirano & G. Morales Martínez (Coords.), *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global* (pp. 399-422). México: Tirant Lo Blanch.
- Márquez, T. (2004). Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez y el ejercicio del poder). *Revista Venezolana de Análisis y coyuntura*, 10(2), 55-77. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36410204>
- Martí, J. L. (2006). *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- Morlino, L. (2008). Calidad democrática entre líderes y partidos. En L. Morlino & M. Alcántara Sáez, *Calidad democrática entre líderes y partidos y La calidad del liderazgo político en los países andinos. Colección Conferencias Magistrales. Temas de la democracia*. 16 (pp. 13-49). México: Instituto Federal Electoral.
- Nino, C. (1997). *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Rospigliosi, F. (1998). Perú: Elecciones entre 1992 y 1993. En Rial, J. & Zovatto, D. (Eds.), *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político* (pp. 25-44). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Serrafero, M. D. (2014). Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿Un fenómeno nuevo? *Revista de Estudios Políticos*, 66, 67-99. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/36285>
- Smulovitz, C. (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. Ponencia presentada en la XXII International Conference de Latin American Studies Association, Washington D. C., Estados Unidos.
- Tuesta Soldevilla, F. (2014). Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 7-30). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

- Verdugo Silva, J. T. (2014). Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 135-158). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Welp, Y. (2015). Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability? *Democratization*, 23(7), 1162-1179. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1060222>
- Welp, Y. & Serdült, U. (2010). *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Quito, Ecuador.