



UNIVERSIDAD DEL AZUAY

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

ESCUELA DE DERECHO

**LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN EL ECUADOR, COMO UNA
EXPRESIÓN DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

AUTOR: JUAN JOSÉ VANEGAS GALINDO

DIRECTOR: ABG. GUILLERMO OCHOA RODRÍGUEZ, Mst

CUENCA, ECUADOR

2016

DEDICATORIA

A Dios, a mis padres y hermanos.

Quienes han estado conmigo en todo momento.

“Una cosa es lo justo y otra lo legal”

AGRADECIMIENTO

Con afecto al Abg. Guillermo Ochoa Rodríguez, Mst por sus aportes en el desarrollo de este trabajo investigativo.

ÍNDICE

Contenido

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	3
ÍNDICE	4
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	10
La Revocatoria del mandato y la democracia participativa.	10
Introducción.....	10
1. Revocatoria del mandato	10
1.1. Conceptualización	12
1.1.1 Naturaleza jurídica	17
1.1.2 Fundamentación jurídica	22
1.2 Antecedentes de la evolución en el Ordenamiento Constitucional Ecuatoriano..	26
1.2.1 La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 1998	30
1.2.2 La revocatoria del mandato según la Constitución de 2008.....	35
1.3 Debates actuales en torno a la Democracia.....	40
1.3.1 Democracia Participativa y Fundamento Habermasiano.....	47
1.4 Participación ciudadana y Derechos Políticos	49
1.4.1 Soberanía Popular	58
Conclusiones:.....	62
CAPÍTULO II	64
La Viabilidad de la Revocatoria del Mandato en el Ecuador.....	64
Introducción.....	64
2. La revocatoria del mandato y la estructura en el proceso constitucional.....	64
2.1 Comportamiento de la Recurrencia Ciudadana a la Revocatoria del Mandato	69

2.1.1 La Cultura Política y su incidencia en el ejercicio de la Revocatoria del Mandato	75
2.1.2 Sobre el Organismo que Controla el Proceso de Revocatoria del Mandato	78
2.2 Elementos para el diseño de la revocatoria del mandato	85
2.3 Límites a la revocatoria del mandato	91
Conclusiones:.....	99
CAPÍTULO III.....	101
La revocatoria del mandato desde una visión teórica – práctica.....	101
Introducción.....	101
3. Argumentos a favor y en contra de la Revocatoria del Mandato	101
3.1 Ventajas y Desventajas de la Revocatoria del mandato.....	106
3.2 Derecho Comparado	108
3.2.1 Revocatoria del Mandato en Colombia.....	111
3.3 Posibles soluciones a la problemática.....	118
Conclusiones:.....	120
CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFÍA	125

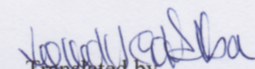
RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se estudia a la figura de la revocatoria del mandato dentro del derecho constitucional ecuatoriano, analizando si actualmente por la regulación jurídica que posee, debe o no, concebirse como un mecanismo de democracia directa. Para resolver esta interrogante, se realiza un estudio de su evolución en el tiempo; la relación con la democracia participativa; la viabilidad de su ejercicio analizando factores como la recurrencia ciudadana, la cultura política y el órgano de control; se analiza también la normativa con los requisitos y límites de su procedimiento, finalmente se plantean soluciones sobre la forma en que debe tratarse a la revocatoria del mandato en el Ecuador.

ABSTRACT

This research paper studies the legal concept of the revocation of the mandate within the Ecuadorian Constitutional Law, analyzing if due to the legal regulation it has at the moment, it must or must not be conceived like a mechanism of direct democracy. In order to solve this question, its evolution over time, the relationship with participatory democracy, and the viability of its exercise are studied by analyzing factors such as citizen recurrence, political culture and control organism. It also analyzes the regulations with the requirements and limits of its procedure. Finally, solutions on how to deal with the revocation of the mandate in Ecuador are proposed.


UNIVERSIDAD DEL
AZUAY
Dpto. Idiomas


Translated by,
Lic. Lourdes Crespo

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado aborda la figura de la revocatoria del mandato en el Ecuador, concebida actualmente como un mecanismo de democracia directa, que se enmarca dentro de los estudios del Derecho Constitucional. La intención de desarrollar este tema surge por la preocupación en el tratamiento que se da a este mecanismo a partir de las reformas legales del año 2011, en donde factores como: la creciente disminución de recurrencia ciudadana a este mecanismo; el control que genera la inadmisión de solicitudes por parte del Consejo Nacional Electoral, bajo fundamentos subjetivos que no convencen; y, los límites procesales revestidos de requisitos que se desarrollan en la normativa actual, generan desconfianza, desnaturalizando a la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, pues ya no se refleja como aquel medio idóneo que permite a los ciudadanos en uso de sus derechos políticos, revocar el mandato que fue conferido a una autoridad del elección popular. Buscándose en el desarrollo de la investigación alternativas de solución a esta problemática.

En este contexto, el esquema propuesto, divide el trabajo en tres partes. En el primer capítulo se estudian definiciones de diferentes autores, la naturaleza jurídica y una revisión de los antecedentes de la evolución que ha sufrido la revocatoria del mandato en el ordenamiento constitucional ecuatoriano, desde la Constitución de 1998 hasta la Constitución de 2008; además se hace un estudio de la democracia participativa, sus fundamentos y su

relación con la revocatoria del mandato en cuanto a su enfoque; también se denota la importancia del estudio de los principios de soberanía popular y participación ciudadana.

En el segundo capítulo se analiza la viabilidad de este mecanismo, su enfoque constitucional y se establecen las razones por las que esta figura ha perdido ejercicio en el Ecuador. Más adelante los elementos del proceso que se debe seguir, permite demostrar los límites que tiene la revocatoria del mandato en la actualidad.

Finalmente en el tercer capítulo, se establecen los argumentos a favor y en contra de la aplicación de la revocatoria del mandato, y se procede a realizar una comparación en base a los actuales criterios jurídicos en que encuentra fundamento; es menester una breve referencia de derecho comparado y como se regula a esta figura en Colombia; al concluir el capítulo se proponen alternativas de solución y las conclusiones sobre la forma en que debe regularse la revocatoria del mandato.

*La democracia es la necesidad de doblegarse
de vez en cuando a las opiniones de los demás.*

Churchill

CAPÍTULO I

La Revocatoria del mandato y la democracia participativa.

Introducción.

En este capítulo se estudia a la noción de la revocatoria del mandato y su relación con la democracia participativa, para lo cual es necesario comprender las definiciones, evolución a través del tiempo en el Ecuador, la naturaleza y fundamentación jurídica en la que encuentra sustento la revocatoria del mandato. Posteriormente se hace un estudio de los debates actuales en torno a la democracia y de los principios de soberanía popular y participación ciudadana, para así poder al final del capítulo, exponer con claridad los fundamentos teóricos que guardan coherencia con la realidad actual del país, que ubican a la revocatoria del mandato más como una forma de democracia participativa, que directa como tal.

1. Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato, resulta una de las nuevas instituciones jurídico – políticas que se han ido incorporando en el marco constitucional de diferentes países a nivel de

Latinoamérica, cuyo objetivo principal ha sido el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia.

Su aparición es bastante reciente y se remonta a los años 80 y principios de los 90; época en donde existió una ola de rediseño y reestructuración a las constituciones políticas de cada país.

“Vigente en el Ecuador desde la Constitución de 1998 y reformada en el año 2008 por la Asamblea Constituyente de Montecristi, que aprobó la Carta Política vigente; se considera a la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de democracia directa (MDD)” (Martínez Cárdenas, 2013).

Es precisamente de las instituciones de democracia directa existentes; estas son: la iniciativa popular normativa, el referéndum, consulta popular y la revocatoria del mandato, “que es sin duda la más cuestionada, la que menos adeptos tiene y la que provoca más polarización” (García, 2000). De ahí que los cuestionamientos, restricciones y sobre todo la exigencia de requisitos formales para el ejercicio de este derecho sean evidentes.

El presente proyecto de investigación tiene como problemática el hecho de que hoy en día si bien la revocatoria del mandato está consagrada en la Constitución de la República, los impedimentos que se presentan para ejercer este derecho por parte de los ciudadanos son de variada índole, desnaturalizando de esta manera a dicha institución como una forma de

democracia directa, pues se debe entender a la revocatoria del mandato, “no sólo como un mecanismo legal para resolver los conflictos políticos derivados de una pérdida de legitimidad de una autoridad electa; sino, sobre todo, un mecanismo profundamente democrático, que pone en manos del pueblo, de los mandantes, el destino de sus mandatarios.” (Salamea Córdova, 2010)

Resultaría ilógico entonces suponer que estos procesos aprobados legítimamente y regulados conforme a la ley, sean motivo de preocupación e interpretados como “atentatorios a la estabilidad política o democrática, sino, más vale como eventos para afirmar y profundizar el régimen democrático.” (Salamea Córdova, 2010).

1.1. Conceptualización

La revocatoria del mandato presenta una serie de definiciones; pero todas con el mismo enfoque a determinar cuál es el objetivo de este derecho político.

Su origen proviene de cuatro términos, interrelacionados entre sí: “revocatoria, revocar, revocación y recall.” (Verdugo Silva, 2007)

Para el caso ecuatoriano y la mayoría de países de Latinoamérica, la utilización de la palabra *revocatoria* significa “con virtud para revocar y para anular”. (Cabanellas, 2006) El vocablo *revocar* quiere decir “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”. (Real Academia Española, 2001) Mientras que *revocación* término utilizado en México, tiene

los siguientes significados: “nuevo llamamiento y dejar sin efecto una decisión”. (Cabanellas, 2006) Recall es utilizado para definir a esta figura en los Estados Unidos de Norte América, que traduciéndolo al español quiere decir “volver a llamar”. (Cabanellas, 2006)

Para establecer una definición precisa sobre la revocatoria del mandato, es necesario ahondar en los distintos criterios por parte de catedráticos que han dado un gran aporte al estudio de esta institución jurídica.

Para Yanina Welp, destacada doctrinaria y autora de quizás la mayoría de obras sobre el tema en la actualidad, define a la revocatoria del mandato como “Un mecanismo de democracia directa (MDD) susceptible de ser activado por la ciudadanía, para consultar en un referéndum vinculante sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa.” (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014)

Según el tratadista argentino Mario Justo López, “el recall o revocación popular es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos”. (López, 2009)

El Doctor Edgar Martínez Cárdenas, considera que “La revocatoria del mandato constituye un derecho político a través del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato conferido a una autoridad elegida por el voto popular.” (Martinez Cárdenas, 2013)

El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, afirma que la revocatoria del mandato “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido”. (www.iidh.ed.cr : Diccionario Electoral.)

El Doctor Rodrigo Borja en su obra Enciclopedia de la Política, define al recall como “una institución jurídico-política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa, antes de que cumpla el periodo para el que fue elegido.” (Borja, 1997)

Para el Consejo de Participación Ciudadana, una de las entidades autónomas que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social del Ecuador, define a la revocatoria del mandato como: “Un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo de elección con anterioridad a la expiración del periodo por el cuál fue elegido. Puede darse en la áreas que dependan de una elección por mayoría en el sector público, el sector privado o el sector voluntario.” (www.cpccs.com.ec) Esta definición hace extensivo el uso de la revocatoria del mandato, tanto en el sector privado como en el sector voluntario, sin embargo,

parecería contradictorio y erróneo que por mayoría de votación popular se elija a una dignidad pública para una representación en estos dos sectores, pues no sucede en la realidad. Claro está que puede recovarse el mandato o precisamente destituirse por la mayoría de votos de los socios, a un gerente en el ámbito empresarial o de una cooperativa; pero la definición que plantea en este caso, esta entidad pública del país, no está bien dirigida.

Por su parte en nuestra legislación aunque no existe una definición de la revocatoria del mandato como tal, se contempla el ejercicio de este derecho en la Constitución de la República en el artículo 105, en relación con el numeral 4 del artículo 1 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, determina: "Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad, podrá realizarse solo un proceso de revocatoria de mandato...". (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Más precisamente y desde una óptica constitucional, “la revocatoria del mandato es una institución jurídico-política que encarna un derecho, por el cual, el cuerpo electoral puede dejar sin efecto, mediante votación, el mandato político otorgado a un funcionario de elección popular, antes de cumplir el período para el cual fue elegido” (Verdugo Silva, 2007)

La revocatoria del mandato es entonces y tal como lo prevé nuestra Constitución, un mecanismo de participación ciudadana que posibilita una permanente intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés público, dicho mecanismo se ejerce como un derecho de los ciudadanos, y mediante votación pública, se dispondrá sobre la continuidad o no de una autoridad de elección popular en el mandato.

Sobre el estudio de las definiciones antes citadas podemos identificar tres elementos que caracterizan a la revocatoria del mandato:

El primer elemento a destacar es que *es un derecho político o facultad de los electores, que nace con la elección del mandatario mediante el sufragio*. Pero este derecho lo pueden ejercer únicamente los ciudadanos de la respectiva circunscripción territorial que hayan intervenido en la elección del funcionario.

Un segundo elemento es que *tiene por finalidad revocar de su mandato a un funcionario de elección popular, antes de que culmine su periodo*. Esta relación existente entre gobernantes y gobernados posibilita un estricto control político, evitando actos de corrupción basados en la rendición de cuentas por parte de las autoridades; pero sobre todo hace viable un sistema político y democrático en donde se expresa el sentir del pueblo, cuando le retira su confianza al mandatario porque su gestión no cumplió con las expectativas y necesidades de la comunidad.

Y finalmente, *está sujeto a la decisión, mediante el sufragio por mayoría de los electores.* Es decir estamos frente a un juicio de naturaleza política, cuyos actores principales nacen de la relación existente entre el mandante y el mandatario, confiriéndose al primero, y una vez cumplidos los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley, la facultad de poder tomar la decisión mediante votación popular para revocar a la autoridad de su cargo o ratificarla en su mandato.

1.1.1 Naturaleza jurídica

Entendiéndose por naturaleza jurídica a la fuente o causa que da surgimiento al estudio de una institución.

Y una vez que se ha determinado que el mandato otorgado a una autoridad de elección popular es en su esencia revocable, queda ahora precisar su naturaleza jurídica; en este ámbito es necesario distinguir la diferencia con una figura que puede conllevar a confusión, es el caso de la destitución.

Está claro que la destitución es también una forma de terminar un mandato popular; pero la diferencia fundamental con la revocatoria, es que en ella no interviene directamente la decisión del pueblo pues puede llevarse a cabo a cualquier funcionario público por medio de un procedimiento administrativo.

La destitución implica ese proceso por medio del cual se legitima el cese de funciones de una autoridad pública o de elección popular por el incumplimiento de causales previstas en la ley, cuya decisión viene dada por un organismo de control dentro del mismo órgano o de un superior jerárquico.

La figura de la destitución es inherente al derecho público, e implica el normal control en el desempeño de actividades de las autoridades y funcionarios públicos para el correcto desenvolvimiento de dichas instituciones, de esta manera cumplir con las premisas básicas de calidad, eficacia y eficiencia que demanda el sector público del Estado.

Dicha figura está consagrada en el Art. 164 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pero principalmente en la Constitución de la República del Ecuador cuya regulación se encuentra del Art. 129 al 131, donde se prevé las causales y el procedimiento para destituir a quienes son elegidos por el pueblo. “Si la destitución fuera igual o pudiera suplir a la revocatoria no se habría planteado como tema de consulta popular en el año 1997. ¿Para qué, si ya existía?” (Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, 1997)

Es precisamente de quienes se oponían a la aprobación de la revocatoria del mandato, que alegaban la existencia de la destitución y que esta nueva figura (revocatoria) se tornaba repetitiva e ineficiente; sin embargo, esa ineficiencia se producía con la confabulación política que existía entre quienes debían ser destituidos y quienes tomaban la decisión.

Difiere la revocatoria del mandato de un proceso de destitución como es el juicio político en nuestro país, en virtud de que en la revocatoria existe cierta incertidumbre para las autoridades sobre las razones que conllevan ese actuar por parte de los ciudadanos, lo que ha generado la interrogante de que ¿Se torna necesario una revisión previa por parte del órgano judicial que legitime esa intervención del pueblo?, o por el contrario es una cuestión política en donde los jueces no deben intervenir. Prevalece la premisa que avala que la revocatoria del mandato es un derecho político y “que corresponde a los electores definir la legalidad, racionalidad y suficiencia de los motivos, los cuales no son objeto de revisión judicial.” (García, 2000)

Desde una perspectiva de los gobiernos autónomos descentralizados, existe otra figura que se diferencia de la revocatoria del mandato, pero que a la vez merece ser analizada, se trata de la remoción, mecanismo que tiene por objeto la remoción de una autoridad pero que únicamente se aplica a las autoridades que se encuentran reguladas por el COOTAD; cuerpo normativo que al mismo tiempo establece las causales y su procedimiento. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, 2010)

Es importante determinar que la institución del mandato puede ser apreciado desde diferentes perspectivas, así el mandato en el Derecho Privado, que encuentra su régimen jurídico aplicable en el Código Civil Ecuatoriano, lo define como “un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que confiere el encargo se llama comitente o mandante y

la que la acepta apoderado, procurador, y en general, mandatario” (Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011). Se configura como un contrato privado, que involucra actos particulares entre dos o más personas, pero que la relación se fija conforme a lo que estipula ese mandato.

Ahora bien, desde el enfoque del derecho constitucional ecuatoriano, la facultad a revocar el mandato forma parte no solo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor trascendencia en nuestro país, sino que además tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, “atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio, y ante todo, el control del poder político.” (Martínez Cárdenas, 2013)

Lo dicho encuentra sustento en una de las teorías del maestro Luigi Ferrajoli, quien caracteriza a la revocatoria del mandato como “uno de los derechos fundamentales, en virtud de que puede ser ejercido por la colectividad en general y es de carácter indisponible e inalienable.” (Ferrajoli, 2001)

Para este mismo autor, es un derecho fundamental que se torna político toda vez que debe ser ejercido por quien tiene capacidad para decidir, y se manifiesta la posibilidad de elegir y ser elegido, rasgo innato para ser denominado político. (Ferrajoli, 2001)

El mandato y la representación política, son términos que permiten encontrar el origen de esta institución. El término mandato proviene del latín *mandatum*, que significa mandar, consecuentemente cuando se habla de un mandato surge la representación; vocablo que proviene del latín *representare*, que significa representar algo o a alguien. (Cabanellas, 2006)

Para definir mandato y representación, debemos hacerlo desde una óptica político-constitucional; independientemente de ser los términos esenciales de la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato, el mandato y la representación política se traducen a características propias de la democracia representativa, la misma que surgió como un correctivo y complemento a la democracia directa, ante la imposibilidad de poder ejercer con eficacia la política y la organización de la sociedad. (Sartori G. , 1997)

Propiamente para encontrar la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato, tenemos que establecer que existen dos grandes tipos de revocatoria de mandato: “aquel que requiere la participación popular tanto para activarla como para aprobarla (full recall); y aquel que requiere la participación popular en una fase, bien sea para aprobarla o para activarla, correspondiéndole la fase complementaria a alguna autoridad legitimada para ello (mixed recall)” (IDEA, 2008).

En el caso de Ecuador, se trata de una revocatoria del mandato full recall, es decir se necesita la voluntad del pueblo o electorado tanto para activarla mediante la recolección de

firmas y el cumplimiento de otros requisitos, como para aprobarla a través del sufragio por mayoría, de no ser así estaríamos frente a otra institución supeditada a la voluntad de las mismas autoridades, deslegitimándose la figura de la revocatoria del mandato como tal.

1.1.2 Fundamentación jurídica

Sobre la fundamentación jurídica de la revocatoria del mandato, es ineludible recordar que en la Constitución Política de 1998 cuando se contempló a esta figura por primera vez en la vida constitucional del país, fue precisamente la falta o deficiencia en el desarrollo de normativa que regule a esta institución, el motivo principal por lo que la revocatoria no se ejecutó por más de una década.

Con estos antecedentes y como deber de la Asamblea Nacional conforme el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución que es el de “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) es decir, promulgar las leyes que permitan hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Se da la primera regulación sobre la revocatoria del mandato en el año 2009, cuando se emite el Código de la Democracia, y en el año 2010 cuando se emite la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Sin embargo, estas dos normas, debido principalmente a la polémica acción de inconstitucionalidad por omisión planteada por el secretario general de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) ante la Corte Constitucional el 10 de noviembre del 2010, fueron modificadas mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la

Democracia, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que Regulan la Revocatoria de Mandato publicada el Registro Oficial No. 445, del 11 de mayo de 2011.

A partir de dichas reformas, la revocatoria del mandato se encuentra consagrada en diferentes cuerpos normativos, los cuales guardan concordancia y relación los unos con los otros. La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 105, 106 y 107 dentro de la sección cuarta, del capítulo I, del título IV que se refiere a la participación y organización del poder, regula lo concerniente a la revocatoria del mandato.

El artículo 61, numeral 6, de la Constitución de la República, establece que las ecuatorianas y ecuatorianos gozan del derecho a “Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular” (Constitución de la República del Ecuador, 2008); mientras que el artículo 105 de la Constitución de la República, en concordancia con lo prescrito en el reformado artículo 199 del Código de la Democracia, establece: “Los electores podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad, podrá realizarse solo un proceso de revocatoria de mandato.....” (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, 2009)

Por otra parte la reforma al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece: “Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular. Podrán presentar esta solicitud las electoras y electores que estén empadronados en la circunscripción respectiva de la autoridad a la que se pretende revocar el mandato.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

Otro de los fundamentos jurídicos, que posee una regulación específica por el tipo de autoridad electa, es el que se contempla en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). Cuerpo normativo que en el Art. 310 dentro del capítulo III que se refiere a la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados. Postula la posibilidad de solicitar la revocatoria del mandato de las autoridades electas por votación popular en este ámbito (alcaldes, prefectos, vice prefectos, concejales urbanos y rurales, y vocales de juntas parroquiales). Se convierte de esta manera en una regulación especial pues a manera de principio se deja sentado que se puede ejercer este derecho hacia aquellas autoridades; sin embargo, el procedimiento a realizarse para la revocatoria como tal, será el mismo que toda autoridad de elección popular con sujeción a lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, 2010)

Es decir el fundamento jurídico que permite iniciar con la revocatoria del mandato está consagrado en cinco cuerpos normativos, estos son: La Constitución de la República; La ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia; La Ley Orgánica de Participación Ciudadana; el Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato; y por último el COOTAD.

Son estos cuerpos normativos en donde la figura de la revocatoria del mandato encuentra sustento para su ejercicio, no está por demás decir que a partir de las reformas del 11 de mayo del año 2011, han existido variables importantes como la exigencia de requisitos específicos y el cambio en las funciones del organismo de control, como es el Consejo Nacional Electoral; reformas que serán analizadas más adelante y que constituyen el fundamento de esta investigación. Pero es precisamente dentro de estos cambios, que el Consejo Nacional Electoral, emite un reglamento en fecha 22 de agosto de 2011, con la intención de regular el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato. Regulación que carece de sustento jurídico toda vez, que el Consejo Nacional Electoral en uso de sus facultades conforme el numeral 6 del Art. 219 de la Constitución, puede reglamentar exclusivamente asuntos de su competencia, esto implica temas administrativos internos, más no imponer una serie de requisitos y formalidades sobre la revocatoria del mandato, contraviniendo normativa jerárquicamente superior.

Como se puede apreciar, la cantidad de normativa dispersa para regular a una institución como es la revocatoria, de por sí ya constituye un impedimento para poder ejercer con efectividad este derecho. Lo que la ciudadanía requiere es certeza y que las reglas del juego “sobre todo legítimas”, se encuentren claramente establecidas para evitar confusiones y evasiones fraudulentas.

1.2 Antecedentes de la evolución en el Ordenamiento Constitucional Ecuatoriano

Considerando que no existía sobre la revocatoria del mandato regulación alguna en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y debido a factores principalmente relacionados con la inestabilidad política y la serie de actos de corrupción que se suscitaban en todos los niveles de gobierno, y hasta en parte para evitar esa toma de decisiones ilegítimas por parte de la ciudadanía que eran las constantes marchas y huelgas en la calles del país; grupos ciudadanos y políticos como PACHAKUTIC y la CONAIE, impulsaron que la figura de la revocatoria del mandato se contemple en el Ecuador en el año 1998.

La revocatoria del mandato era sin duda una aparición novedosa en el ordenamiento constitucional ecuatoriano y también en Latinoamérica; pero la figura de la revocatoria del mandato en nuestra Constitución, nace a partir un antecedente político inmediato que fue la resolución del Congreso Nacional, “en donde se cesaba del cargo al abogado Abdalá Bucaram Ortiz , invocando la causal de incapacidad mental y designando en su reemplazo, en calidad de Presidente Constitucional Interino al doctor Fabián Alarcón. Este hecho se

caracterizó por la serie de protestas sociales suscitadas los días 5, 6 y 7 de febrero de 1997.”
(Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, 1997)

Cabe destacar que existía oposición por parte de algunos grupos políticos; sobre todo de gobierno, hacía la aprobación de la figura de la revocatoria del mandato, cuyo erróneo fundamento para refutar este derecho de los ciudadanos, era el que ya existía la figura de la destitución, confundiendo así estos conceptos totalmente diferentes, que en líneas anteriores ya supimos definirlos. Pero este rechazo hacía la aprobación de esta novedosa figura en ese entonces (revocatoria del mandato) se debía a la maquinación política y al evidente conflicto de intereses por mantenerse en el poder por parte de concejales, concejeros, y diputados elegidos por el pueblo; quienes desde ese momento pasaban a la incómoda situación de ser controlados directamente por los que habían depositado su voto de confianza en ellos.

Fue entonces en la Consulta Popular del 25 de mayo del año 1997, en donde el pueblo ecuatoriano se pronunció a favor y por mayoría de la pregunta número trece de dicha consulta. Cuyo texto decía:

“¿Está usted de acuerdo con que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con la normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley?”. (Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, 1997)

Al parecer la redacción de esta pregunta, hacía pensar y dejaba un margen abierto de posibilidades para el electorado poder revocar el mandato a toda autoridad de elección popular, incluyendo el Presidente de la República, esto porque en la misma consulta en las preguntas uno y dos, se preguntaba sobre la destitución del abogado Abdala Bucaram Ortiz y la conformación de una nueva Asamblea Constituyente. Generando en la ciudadanía hasta cierto punto confusión; pues se daba la impresión que la revocatoria del mandato de ese entonces, permitía revocar incluso al Presidente y Vicepresidente de la República.

Las limitaciones a la voluntad del pueblo manifestada en las urnas sobre la posibilidad universal de revocatoria, es decir a toda autoridad de elección popular, se debieron como de costumbre a factores políticos, en donde partidos políticos tradicionales de derecha como Democracia Popular y Partido Social Cristiano que conformaban la mayoría del Congreso Nacional, lograron restringir el alcance de este derecho “bajo los fundamentos de que ya existían el enjuiciamiento político vía Congreso al Presidente y Vicepresidente de la República; que podían ser destituidos por delitos específicos en contra de la seguridad nacional; y que además era subjetivo poder juzgar un incumplimiento del plan de trabajo por parte del Presidente, debido a que el país puede sufrir cambios espontáneos que se salen de las manos y no dependen del máximo mandatario.” (Asamblea Nacional Constituyente de 1998, 1998)

Estos criterios, cuya ponente principal era la Diputada Alexandra Vela, carecían totalmente de un sustento. Históricamente el enjuiciamiento político no cumplía el rol esperado y la forma de destituir a un presidente era más bien las huelgas y marchas rebeldes de la ciudadanía que vislumbraban la inestabilidad política de aquella época. Se estaba violentando al ejercicio del derecho a la consulta popular y deslegitimándose la voluntad del pueblo, afectando gravemente el principio de la soberanía popular, al limitar el alcance de lo que en realidad se preguntó al pueblo. Por otra parte, pensar que el Presidente de la República no podía ser revocado por el incumplimiento del plan de trabajo, era totalmente absurdo, en virtud de que como máxima autoridad, entre una de sus obligaciones era la de presentar informes periódicos a la nación sobre su gestión y rendir cuentas al final del periodo.

Al margen del confuso, efímero y hasta informal procedimiento que se llevó a cabo por parte del Congreso Nacional; se presentaba a la revocatoria del mandato como un mecanismo legítimo para dar por terminado el cargo de una autoridad de elección popular; sin embargo, este derecho se presentó como un enunciado más en la Constitución Política de 1998, al no existir los mecanismos legales para hacerlo efectivo.

Pese a la reforma constitucional en la Asamblea Constituyente de Sangolquí, en la que se incluyó a la revocatoria del mandato como una de las formas de participación democrática, continuaba lamentablemente la crisis política en el país. En los años siguientes el Ecuador tuvo que afrontar la destitución del presidente Jamil Mahuad, en el 2002, a raíz de una grave crisis económica; y del Coronel Lucio Gutiérrez en el 2005, quien sería marginado del poder

por denuncias de corrupción y nepotismo. Pero la historia era la misma, todo era producto de la protesta social informal, carente de un sustento normativo y democrático pleno.

Estos antecedentes descritos, permitieron que tras llegar a la presidencia el economista Rafael Correa Delgado, se convoque a una nueva Asamblea Constituyente en el año 2008, en donde se desarrolló con amplitud la figura de la revocatoria del mandato incluyéndolo en el ordenamiento constitucional ecuatoriano como un mecanismo de democracia directa, que puede hacerse uso en contra de toda autoridad de elección popular, incluido el Presidente de la República. “Sin embargo, en el año 2011 las presiones políticas por parte de los actores afectados (AME) irrumpieron con fuerza para modificar la regulación de la revocatoria; estos cambios normativos, conllevaron a una reducción significativa de su activación.” (Castellanos Santamaría, 2014)

1.2.1 La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 1998

La revocatoria del mandato es reconocida por primera vez como un derecho político en la Constitución de 1998, derecho que se contempla desde el art. 109 hasta el art. 113, dentro de la sección segunda, del capítulo II, del título IV que se refiere a la Participación democrática. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998)

La normativa aplicable para la revocatoria del mandato de ese entonces era la Constitución de la República, la ley orgánica de elecciones y el reglamento general a la ley orgánica de

elecciones, estas últimas dos normas habían sido reformadas en los meses de febrero y marzo, respectivamente, del año 2000.

El 18 de febrero del 2000, se publica en el Registro Oficial No. 20, el suplemento a la Ley Reformativa a las Leyes: de Elecciones, de Régimen Provincial, de Régimen Municipal y de Descentralización del Estado y Participación Social, aprobada por el H. Congreso Nacional. El Reglamento General a la Ley de Elecciones fue aprobado por el Pleno del Tribunal Supremo Electoral, en dos debates, en las sesiones de los días 2, 3 y 7 de marzo del 2000. Posteriormente se promulgo el Reglamento para Consulta popular y Revocatoria del mandato en el registro oficial No. 366 de 11 de julio del 2001.

Pero es necesario aclarar que tanto la ley orgánica de elecciones como su reglamento, fueron promulgadas con posterioridad a la vigencia de la revocatoria, con lo que se demostraba que en un inicio ni siquiera existían los mecanismos legales efectivos para hacer operable esta figura.

Para una mejor comprensión de la revocatoria del mandato he decidido realizar un análisis de su funcionamiento bajo los siguientes postulados:

Su procedencia: En la Constitución de 1998 se podía ejercer el derecho ciudadano a revocar el mandato de autoridades locales electas por votación popular, estos son: Alcaldes, prefectos y diputados. Desconociendo así la voluntad del pueblo manifestada en la consulta

popular de 1997, donde se pedía la revocatoria de toda autoridad de elección popular, incluyendo al presidente.

Las causales: En la Constitución anterior dos eran las causales para solicitar la revocatoria del mandato: Por actos de corrupción o por incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Estas causales, sin lugar a duda configuraron impedimentos para poder hacer práctico el uso de este derecho; cuando en aplicación de que el principio de soberanía radica en el pueblo, las premisas necesarias para ejercer la revocatoria, sería la pérdida de confianza de los representantes por la mala actuación de la autoridad pública en su cargo.

Entendiendo que en el ámbito político, “la corrupción implica ese abuso del poder público para la obtención de un beneficio privado”, (Quintela, 2005) situación habitual en la vida política de nuestro país; para la primera causal era necesario la declaratoria previa de una sentencia por parte del órgano judicial, que condene por corrupción a la autoridad pública cuestionada. De esta manera se desnaturalizaba a la institución de la revocatoria como tal, a más de ser contradictorio, debido que al existir una sentencia condenatoria, se perdía inmediatamente el derecho a ocupar un cargo público. Este requisito estaba supeditado también a la eficiencia y la celeridad procesal con la que actúe el órgano judicial.

Sobre la causal de incumplimiento injustificado del plan de trabajo, se establecía como antecedente que “cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral”

(Constitución Política de la República del Ecuador, 1998), de esta manera se introducía en el ordenamiento constitucional ecuatoriano el voto programático, en donde como mecanismo de control y evaluación de la ciudadanía, los candidatos debían inscribir el plan de trabajo, determinando los objetivos y el tiempo en que iban a ser cumplidos. Sin embargo, quien determinaba el incumplimiento del plan de trabajo era el propio tribunal electoral, lo cual restringía el derecho a la revocatoria, al estar subyugada la decisión al criterio exclusivo de este organismo.

La Iniciativa: La constituyente de 1998, establecía que la iniciativa de la solicitud del referendo revocatorio, corresponde a la ciudadanía en goce de los derechos políticos; y “la ejercerá un número de ciudadanos que represente por lo menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial de la autoridad a ser revocada” (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998)

La iniciativa se presentaba mediante la recolección de firmas de respaldo, que tenían que ser verificadas por el tribunal electoral provincial; sin embargo, el 30% requerido se tornaba exagerado, sobre todo en los padrones en donde la población era mayor. De ahí la falta de impulso de este derecho ciudadano.

Los tiempos: La oportunidad para revocar el mandato dependía de la causal empleada.

Para el caso de los actos de corrupción, se podía pedir la revocatoria en cualquier momento de vigencia del período para el cual fue elegido el mandatario; empero, como lo mencionamos anteriormente, se necesitaba de un pronunciamiento previo del órgano de justicia.

Cuando se trataba del incumplimiento injustificado del plan de trabajo, se podía pedir la revocatoria después del primer y antes del último año del periodo correspondiente. Pero en ambos casos se podía pedir la revocatoria por una sola vez dentro del mismo periodo. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998)

La convocatoria: Para convocar a la revocatoria del mandato, se necesitaba la verificación por parte del tribunal provincial electoral de la correspondiente circunscripción, sobre la procedencia de las causales y la veracidad de las firmas; cumplidos dichos requisitos, procederá a la convocatoria a votación dentro de los 10 días siguientes, para que tenga lugar dentro los 30 días subsiguientes. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998)

La decisión: La decisión para revocar el mandato se daba mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes de la correspondiente circunscripción territorial. La votación era obligatoria para todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la circunscripción respectiva. El efecto subsiguiente era el cese de funciones de la autoridad y la subrogación de quien corresponda conforme a la ley.

El financiamiento: En la constitución de 1998 se establecía que los gastos que demanden la realización de la revocatoria del mandato serán imputados al presupuesto del correspondiente organismo seccional, es decir al tribunal provincial electoral dentro de la circunscripción en donde se haya llevado a cabo el proceso revocatorio. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998)

Pese a la novedosa injerencia de esta institución en nuestro ordenamiento jurídico por primera vez en la Constitución de 1998, la revocatoria del mandato no recibió ninguna atención, y su activación resultó inútil por más de una década. Demostrándose de esta manera que resultaba un derecho inaccesible de los ciudadanos.

Las principales causas de la inactividad de la revocatoria del mandato, se debieron a la deficiente y tardía normativa que permite al pueblo soberano ejercer su derecho político; además los requisitos exigidos, como los porcentajes para la iniciativa era exagerados y las causales se revestían como impedimentos.

Otra de las posibles causas, era que se presentaba como una figura nueva en donde la ciudadanía no sabía cómo ejercerla, pero sobre todo existía un ambiente de incredulidad pues lo que el pueblo había pedido en la consulta popular de 1997 era que se aplique a toda autoridad de elección popular.

1.2.2 La revocatoria del mandato según la Constitución de 2008.

Con la publicación de la Constitución del Ecuador en octubre del año 2008, se da en el país un cambio en la estructura constitucional, sobre todo en el título IV, que se refiere a la participación y organización del poder, en donde se concibe como una de las mayores innovaciones al promover la participación ciudadana y el ejercicio de la soberanía popular por medio del control de las entidades públicas. Y es precisamente dentro de este título en donde se regula a la revocatoria del mandato como un derecho de participación y como mecanismo de democracia directa, con cambios sustanciales en cuanto al funcionamiento, en comparación con la Constitución de 1998.

La normativa correspondiente a la revocatoria del mandato se encuentra en la Constitución Política en el Art. 61 numeral 6, mientras que en los artículos 105, 106 y 107 se puntualizan los plazos y formas de accionar este derecho. Posteriormente en el año 2011 aparecen variaciones medulares como el desarrollo de requisitos y procedimientos en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria de Mandato. Una última norma que regula dicho mecanismo fue emitida por el Consejo Nacional Electoral en fecha 22 de agosto del año 2011, cuya denominación es Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum, y Revocatoria del Mandato. Regulaciones que serán analizadas en detalle más adelante, y que serán objeto de reflexión sobre su legalidad.

En coherencia con el estudio precedente, es necesario el análisis de sus parámetros básicos, para una mejor comprensión de cómo se configura esta institución jurídica en la actualidad; cabe entonces hacer una comparación reflexiva con la Constitución de 1998 y determinar los avances y retrocesos que se han presentado en la evolución de esta figura.

Su procedencia: En la Constitución vigente el derecho a revocar el mandato procede en contra de todas las autoridades de elección popular. El avance significativo implica que se incluye la posibilidad de revocar el mandato al Presidente de la República, facultad que se venía pugnando años atrás, de esta manera aumenta el campo de acción y el ejercicio del derecho de los ciudadanos.

Las causales: En la actual Constitución, en un inicio no se mencionaban causales para que proceda la revocatoria del mandato; el fundamento esencial, implicaba la pérdida de legitimidad en el cargo por parte de la autoridad de elección popular debido a la desconfianza del electorado sobre su proceder. Esta disposición generó polémica, sobre todo a nivel local, pues se cuestionaba si la aplicación de la revocatoria sin establecerse un fundamento o un por qué de la misma, atenta contra los derechos de las autoridades electas, es así que se exigió la regulación de un mínimo de requisitos sobre las razones para proceder a la revocatoria. Este criterio posteriormente sería avalado por la Corte Constitucional, determinándose en las reformas de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana la necesaria aplicabilidad de tres causales, que por cierto están revestidas de subjetividad pues se menciona el incumplimiento

de obligaciones y funciones establecidas en la ley, pero no se especifica cuáles. Existe así un retroceso hacia la aplicabilidad de la revocatoria del mandato.

La iniciativa: Una de las diferencias sustanciales con la Constitución de 1998, es la reducción en el porcentaje de firmas de respaldo que se requieren para solicitar la revocatoria. El Art. 105 determina que: “la solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) Este derecho puede ser ejercido por las personas en goce de los derechos políticos, y ese ejercicio puede ser individual o colectivo. Sin embargo, la reducción del porcentaje de firmas válidas se vuelve inservible, si existen requisitos que contravienen la plenitud de este derecho. No obstante, el porcentaje de firmas para la legitimación ciudadana a solicitar la revocatoria del mandato con las reformas del año 2011, depende del número de electores de la debida circunscripción, porcentajes que van desde el 10% variando progresivamente hasta el 25%; variables que serán analizadas y que sin duda implican un retroceso en su factibilidad.

Los tiempos: En este parámetro no existe diferencia con la Carta Política precedente, debido a que se establece que “la solicitud de revocatoria podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) Sobre el tiempo para la solicitud de

revocatoria, continúa el debate sobre si un año es suficiente para que la autoridad demuestre a la ciudadanía que pueden cumplir como corresponde en sus funciones. Además, se determina que solo puede realizarse un proceso de revocatoria durante el periodo de gestión de la autoridad cuestionada. En lo que existe un cambio a partir de las reformas del año 2011, es respecto a los plazos para la recolección de firmas, los cuales dependen del número de electores de la circunscripción en donde se encuentre la autoridad cuestionada.

La convocatoria: Para la convocatoria a la revocatoria del mandato en la actual Constitución, el Consejo Nacional Electoral, una vez que ha constatado el cumplimiento de requisitos en la solicitud de la ciudadanía; del Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, convocará al referéndum para la revocatoria en un plazo de 15 días, y la votación correspondiente se realizará en 60 días. El cumplimiento de requisitos debería limitarse a la verificación y autenticidad de las firmas de respaldo, empero, ulteriormente se establecen nuevas exigencias.

La decisión: Sobre la decisión para que se haga efectivo la revocatoria del mandato, se requiere de la mayoría absoluta de los votos válidos, mientras que para la revocatoria del Presidente de la República se requiere de la mayoría absoluta de los sufragantes.

Cabe recalcar que la votación es obligatoria para quienes estén registrados en el padrón electoral de la circunscripción correspondiente, bajo el fundamento de que “las cosas en

derecho se deshacen en la misma forma en que se hacen”, el voto es el mecanismo principal en la decisión de este derecho.

Si la decisión de la revocatoria es afirmativa, la autoridad cuestionada será cesada inmediatamente de su cargo y reemplazada por quien corresponda conforme la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El financiamiento: Sobre el financiamiento de la revocatoria del mandato cabe hacer una diferencia: Si se trata los gastos que por la solicitud de los gobiernos autónomos descentralizados se generen, estos se imputarán al presupuesto del propio gobierno local. Mientras que si la solicitud proviene de la ciudadanía o del presidente, dichos gastos se imputan al Presupuesto General del Estado. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El análisis de estos parámetros implica únicamente la regulación de cómo se conforma este derecho en la actual Constitución; no se hace alusión a profundidad sobre los nuevos requisitos previstos en las reformas del año 2011, pues será objeto de estudio y análisis en el siguiente capítulo.

1.3 Debates actuales en torno a la Democracia

Para abordar a la revocatoria del mandato dentro de este trabajo investigativo, es necesario conocer los postulados básicos de democracia en donde puede encontrarse inmerso este mecanismo.

Si bien en la Constitución Política se reconoce a la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, cabe hacer un análisis progresivo de las diferentes clases de democracia para encontrar el encaje perfecto acorde a la realidad actual del país.

Conforme el inciso segundo del artículo 95 de la Constitución: “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) Dicho esto, es indefectible definir estos tipos de democracia que constituyen el fundamento para el ejercicio de la participación ciudadana y para poder desarrollar la aplicación de los derechos y garantías constitucionales en el Estado, entre ellos la revocatoria del mandato.

Como primer análisis prepondera el estudio de la democracia directa, también conocida como democracia cara a cara o radical; para el Doctor Rodrigo Borja, la democracia directa se configura como “aquella en el que el pueblo ejerce el gobierno del Estado por si mismo, sin intermediarios.” (Borja, 1997) No obstante; cuestiona este tipo de democracia aduciendo su inviabilidad, pues resulta imposible implementar en las sociedades modernas, complejas y numerosas un sistema político guiado por este tipo de gobierno. Su fundamento es meramente teórico, ya que en la actualidad resulta improbable que se puedan reunir a toda la población en una plaza pública para decidir sobre la vida política de un país.

La democracia directa implica una continua participación del pueblo en el poder, por ende hacer uso de este tipo de democracia no debería suponer la intervención de autoridades del gobierno para poder ejercerla, sino como bien manifiesta Rousseau que es uno de los mayores defensores de este tipo de democracia, el único fundamento para su ejercicio sería la “la soberanía del pueblo, la cual no puede ser menoscabada, porque representa lo que realmente desea el pueblo. (Rosseau, 2007). El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. “El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad.” (Sartori G. , 1988)

Actualmente la única manifestación posible de cumplir con la intención de democracia directa; es mediante la aplicación de los denominados mecanismos de democracia directa que pueden ser concebidos como “aquellas formas de participación política que se realizan a través de voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo (congreso o parlamento) o sea el ejecutivo (presidencia)”. (García, 2009) Esta definición pone a relucir básicamente dos funciones: La participación ciudadana y el control político dentro de un Estado, garantizando derechos elementales a los ciudadanos. No obstante; estos mecanismos que en nuestra Constitución se resumen, a la consulta popular, la iniciativa legislativa, el referéndum y la revocatoria del mandato, pueden verse sometidos a condiciones injustas tales como la

exigencia de procedimientos poco ortodoxos para la ciudadanía; enmarcados dentro de un ambiente de exigencias que imposibilitan su ejercicio.

Producto de la inaplicabilidad de la democracia directa y como contraposición a su teoría, surge la democracia representativa, que se presenta como una forma indirecta de participar en el gobierno.

Sartori la define como una "democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen". (Sartori G. , 1997) Las decisiones políticas son tomadas por personas (mandatarios) elegidas por los ciudadanos a través del voto.

Esta forma de democracia es la que se ejerce en la actualidad en la mayoría de Estados. La representación se convierte en la manera de conseguir materializar el principio de distribución del poder entre todos los ciudadanos en las modernas sociedades. La representación implica el hecho de que una persona actúa en lugar de otra u otras que por diversas razones no pueden hacerlo de forma directa; lo cuál implica para el representante asumir una responsabilidad en su cargo. Uno de los mayores problemas que se presenta en este tipo de democracia es que el representante en ocasiones no cumple con las expectativas de los representados ya que no se cumplen con los intereses que ellos pretenden, el conocido problema de representación.

Una novedosa forma de democracia que prevé la Constitución es la democracia comunitaria; la cual se relaciona con la aplicación del derecho colectivo de las comunas, los pueblos y las nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y los pueblos montubios de constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política, a su vez el Estado ecuatoriano tiene el deber de reconocer y promover todas las formas de expresión y organización; así también, ejercer todos los mecanismos de democracia directa que establece la Constitución de la República. (Instituto de la Democracia, 2015)

Finalmente, la democracia participativa puede definirse “como un proceso de consulta, de decisión o control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas.” (Programa Andino de Derechos Humanos, 2015)

Para lograr una participación efectiva de la ciudadanía que logre incidir en las decisiones de sus representantes, para que las medidas que se tomen sean de beneficio general, es necesario educación y responsabilidad política en la población.

Es así que mediante la participación ciudadana, se consigue principalmente fortalecer la sociedad civil al concebirla como partícipe de lo público, y se logra una cultura de concientización y educación política de la ciudadanía.

Con la democracia participativa se pone fin a la crisis de los partidos políticos e incluso, a la baja credibilidad de la democracia representativa. “debido al clientelismo, a la corrupción, y a la ineficacia del Estado para redistribuir recursos. Por lo demás, la crisis de los partidos, de los sistemas de representación política y el debate sobre la reducción del Estado en contexto de hegemonía neoliberal, así como una serie de reformas políticas que modifican el acceso y los criterios de goce de la ciudadanía, generan una ampliación en la concepción de la acción política, y una apertura al menos formal a nuevos actores sociales y políticos.” (Massal, 2010)

Podemos decir que en la actualidad existe un complemento o acercamiento entre una forma de democracia representativa, basado únicamente en la delegación y la democracia directa que se asocia con la democracia participativa. Es una forma de democracia semi directa que surge con la aparición de nuevos mecanismos de participación en los cuales el pueblo adquiere protagonismo como en la revocatoria del mandato. Giovanni Sartori dice que participación “es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un formar parte inerte ni un estar obligado a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización)”. (Sartori G. , 1988)

Para el Dr. Rodrigo Borja “No existe democracia sin participación. Por tanto, no hay para qué hablar de democracia participativa. Debido a que la democracia es participativa o no es democracia”. (Borja, 1997).

En este sentido, la revocatoria del mandato que forma parte de los mecanismos de democracia directa; puede verse expresada más bien como parte o una forma de la democracia participativa, esto principalmente en base a que iniciar un mecanismo de democracia directa, implicaría una decisión por parte del mandante que sea personal, libre, sin restricciones, ni intermediarios; sin embargo en el Ecuador, a partir del año 2011, existe una intervención excedida del Consejo Nacional Electoral, quien no actúa como ente regulador del proceso, sino como órgano colegiado encargado de dirimir la viabilidad o no de la revocatoria, además de exigir el cumplimiento de requisitos subjetivos que aprobarlos queda a su libre albedrío.

La realidad actual del país y la reforma a las leyes que regulan esta importante institución, ha deslegitimado ajustar su denominación como mecanismo de democracia directa. Lo dicho encuentra sustento además en la inminente disminución de referendos revocatorios, en donde su continuidad depende incluso, del partido político al que pertenezca la autoridad cuestionada.

Al final lo que se observa es una complementación, en donde incluso se ve inmersa, si bien como consecuencia, a la democracia representativa, pues mediante ella elegimos a las autoridades de elección popular quienes luego serán sometidos a los procesos revocatorios. Estos funcionan más como métodos de corrección a las democracias modernas.

“Para que la democracia real exista, se requiere una capacidad de la mayoría ciudadana para decidir en los asuntos públicos de la nación. La democracia real exige de la población una participación permanente y no solo en el momento del voto. Debe extenderse a todas las esferas de la vida social.” (SENPLADES, 2011)

1.3.1 Democracia Participativa y Fundamento Habermasiano

Jürgen Habermas es el principal expositor de la democracia participativa, en donde los ejes centrales para su aplicación son la tolerancia, el respeto por la diferencia, el pluralismo, el amparo de los derechos y las libertades y un sentido de responsabilidad colectiva, pero fundamentalmente hace referencia que sea el pueblo quien tome la posta para participar en los asuntos de interés general.

Existen dos enfoques desde cuales puede ser analizado el fundamento de Habermas: “Ontológicamente la tesis habermasiana dice que la verdad moral se constituye por el consenso que resulta de la práctica real de la discusión moral cuando se lleva a cabo de acuerdo con algunas restricciones procesales acerca de los argumentos que se esgriman.” (Vergar Estevez, 1999) En definitiva, lo que alega habermas en este ideal, es que bajo el estudio del ser, la moral de un ciudadano pesará en la toma de decisiones tanto como mandante o mandatario y en donde la variabilidad de sus acciones está sujeto a las razones que se presenten.

Por otro lado, “Epistemológicamente aduce que el método de la discusión y decisión colectiva es la única forma de acceder a la verdad moral, ya que la reflexión monológica está siempre distorsionada por el sesgo del individuo a favor de su propio interés o el interés de la gente cercana a él, debido al condicionamiento contextual y a la dificultad insuperable de ponerse uno mismo en la situación de otro.” (Vergar Estevez, 1999) De esta manera se refleja que desde el estudio del conocimiento, no basta con el solo sentido de moral de una persona para una decisión, pues siempre existen intereses personales o un representante no siempre tiene la capacidad de ponerse en el lugar de la persona sobre quien recae esa decisión, es por eso que se acude al método de la decisión y discusión colectiva, es decir, se requiere la participación del conglomerado social en la decisión que vaya a ser tomada.

Para el autor la democracia participativa debe ejercerse sin restricciones, en donde puedan manifestar libremente sus intereses y dentro de un ambiente de igualdad; que se aseguren iguales condiciones en la toma de decisiones, tanto de las mayorías como de las minorías, finalmente hace alusión a que esas decisiones no pueden ser tomadas deliberadamente sino que deberán ser explicadas.

Habermas considera a la democracia participativa como fundamental en el estudio de las democracias modernas y basa su teoría en tres postulados básicos: El primero se refiere a que “un orden político legítimo requiere ser reconocido por los ciudadanos como correcto y justo” (Vergar Estevez, 1999); es decir, considera que los acuerdos que se consigan mediante el diálogo y debate público, legitiman la acción de un gobierno.

Un segundo postulado determina que “las decisiones políticas participativas construyen consensos basados en intereses universalizables,” (Vergar Estevez, 1999) esto implica que no se puede dar el equilibrio político social negociando entre grupos o sectores cuyos intereses sean solo particulares, sino que esas decisiones deben ser de carácter general.

Finalmente, manifiesta que “la tarea principal de la teoría democrática participativa consiste en justificar la participación social y política amplia e institucionalizada.” (Vergar Estevez, 1999)

1.4 Participación ciudadana y Derechos Políticos

Estos dos términos son usualmente objeto de mención cuando nos referimos a la revocatoria del mandato. Resulta novedoso el impulso y la garantía de derechos que se crean a favor de la participación ciudadana, como también la amplitud y desarrollo que se da al término de derechos políticos.

Con la aprobación de la Constitución del año 2008, se establece un cambio radical en la vida jurídica y política del país. Se instituyen principios fundamentales para la organización del Estado entre los cuales vislumbran principalmente, la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas; empero, el concepto de participación ciudadana ya contemplado desde la Carta Magna de 1998, va más allá en el texto constitucional actual, al estar denominado como derechos de participación política en el capítulo quinto del título II.

Pero este cambio de denominación, guarda relación con el enfoque que se da a la participación ciudadana en el tratamiento de todo el texto constitucional, “en donde se establece a la participación como un principio a ser tomado en cuenta por los órganos del poder público, y se regulan formas concretas de ejercicio del derecho a participar.” (Aguilar, 2009) Esta nueva perspectiva indudablemente implica un mayor impulso y profundización en las formas de participación tradicionales, como son los mecanismos de democracia directa, en donde se incluye a la revocatoria del mandato.

El desarrollo de las formas de participación ciudadana deben propender eficazmente a su aplicación efectiva, es decir, que deben aplicarse simétricamente los postulados con la forma de ejercerlos; situación que para Julio César Trujillo todavía no sucede, pues “las instituciones que la nueva Constitución recoge de la que le antecedió, son extendidas y mejoradas, pero no lo suficiente como para que faciliten realmente su ejercicio”. (Aguilar, 2009)

Teniendo como precedente la crítica en cuanto a su ejercicio; y considerando que la nueva tendencia constitucional ubica a la participación en un mismo nivel que la representación, es necesario crear mecanismos idóneos para su materialización en este sentido, a decir del Dr. Simón Panchano, existen dos vías: “La una es por medio de la instauración de canales y procedimientos para que la participación tenga incidencia real y efectiva en la vida pública. La otra es por medio de la conformación de instancias estatales en las que ellas se plasme.” (Panchano, 2010) La Constitución actual ha dado prioridad a la

segunda vía, dando lugar a la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dentro de la Función de transparencia y control social, organismo que presenta diferentes cuestionamientos.

Es de vital importancia analizar que la participación ciudadana y su axiomática relación con la democracia participativa, hace que se convierta en “una condición que permite a los ciudadanos, en su dimensión individual y en su dimensión colectiva, informarse, dar opiniones, formular propuestas y ser parte de las decisiones.” (SENPLADES, 2011) Esta condición implica sin lugar a duda, que el Estado pueda cumplir con sus principios fundamentales como son el Estado de derechos y el fortalecimiento de la democracia, y a la vez la ciudadanía sentirse parte activa de las decisiones que van a repercutir en su propio bienestar, mejorando la calidad de vida.

El fin último de la participación ciudadana debería ser que los ciudadanos tomen conciencia y sean miembros activos de los acontecimientos políticos y sociales del país, pues de otro modo el desinterés de la ciudadanía en participar, trae como consecuencia el abstencionismo en la vida política y electoral, y sobre todo la práctica de formas no convencionales de participación; entre las cuales se incluyen, protestas sociales, huelgas, plantones; cuya característica principal es la violencia. Estas formas “no convencionales”, denominadas así por su ilegitimidad de aplicación, provocan inestabilidad y crisis en la cultura política del país.

En la misma línea, para cumplir con este propósito que es el de generar interés en la ciudadanía a participar, es menester, impulsar métodos de información y nuevas tecnologías de comunicación; debido a que una capacitación e información adecuada del conglomerado social, permite una participación eficiente.

Por la complejidad y amplitud que puede resultar el estudio de este concepto, y para un entendimiento de la perspectiva de su análisis; es provechoso analizar la definición integral que exterioriza el profesor español Francisco Lliset Borrel, quien conceptúa a la participación ciudadana como “el conjunto de herramientas que facilitan la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en la organización de la administración pública, sin ser parte de las estructuras burocráticas. Es decir, que el que participa no se vuelve funcionario, ni tampoco colaborador o interesado en obtener algún beneficio.” (CEPLAES, DED, 2008)

Uno de los aspectos a considerar en la nueva institucionalidad constitucional del país, es que se establecen dos tipos de participación; el primero se refiere a la participación política, misma que se encuentra inmersa en el texto constitucional en diferentes artículos que denotan el principio o postulado mismo de la de participación política (Art. 61, 85, 95); y existen también disposiciones que dan surgimiento a instituciones y procedimientos concretos para iniciarla (Art. 100, 103, 104, 109-113). El segundo es el de la participación ciudadana que tiene un enfoque dirigido a “la forma de derechos que exigirán más adelante su materialización en formas institucionales específicas” (Panchano, 2010); es decir, ya no hace referencia a participación sobre decisiones políticas, sino a la participación que permita a los

ciudadanos cumplir sus derechos y garantías básicas, de esta manera se vislumbra que todos los derechos reconocidos en la Constitución tienen una perspectiva de participación ciudadana, sobre todo en lo que se refiere a derechos del buen vivir (Art. 16, 23, 26, 27, 28, 34) y de grupos de atención prioritaria (Art. 38, 39, 45, 47, 48). (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En el marco de este estudio, entendemos “la participación ciudadana como un derecho ciudadano, cuyo ejercicio incluye una amplia gama de posibilidades de participación en asuntos públicos, desde el aporte comunitario para la construcción de obras, hasta la revocatoria del mandato de las autoridades electas.” (CEPLAES, DED, 2008)

Se dice que el grado de efectividad de una institución se mide en base a las perspectivas u objetivos que se generen y en cómo se cumplen los mismos. Sobre el estudio del precepto de participación ciudadana, existen ciertos objetivos específicos que analizados en su conjunto permitirían mejorar la estructura democrática del Estado.

El análisis de estos objetivos debe realizarse desde dos perspectivas: Primero, desde la visión de la ciudadanía que participa; y segundo, desde la visión de la administración pública.

Desde la perspectiva de los actores sociales se participa para: “Buscar solución a los problemas de la comunidad, mejorar la calidad de vida y conseguir un desarrollo humano sustentable; incorporar las demandas de los sectores sociales excluidos; contar con espacios

de relación directa entre los actores sociales y las autoridades y funcionarios; ampliar las bases de la democracia participativa; y ejercer control social sobre las autoridades.” (CEPLAES, DED, 2008)

Desde la perspectiva de las autoridades y funcionarios lo que se pretende es: “Conseguir mayor corresponsabilidad de la comunidad y lograr una legitimidad social de los proyectos; incrementar las obligaciones ciudadanas a través de la apropiación de los proyectos; alcanzar la sostenibilidad de aquellos proyectos que puedan truncarse con los cambios de autoridades; responder de forma más eficaz a las necesidades de la población; y ampliar la democracia.” (CEPLAES, DED, 2008)

El cumplimiento de estos objetivos permitiría hacer efectivo el concepto de la participación ciudadana para poder cumplir con los postulados fundamentales de la democracia, que son, la materialización de la igualdad política y el ejercicio pleno de los derechos. Esta participación implica entonces una actuación conjunta entre el gobierno, quien está en la obligación de incentivarla; y los ciudadanos, quienes acogerán las consecuencias y serán los beneficiarios de las decisiones que se adopten.

No obstante, esta participación ciudadana no podría hacerse efectiva sin la premisa fundamental de que los ciudadanos están en goce de los derechos políticos.

El surgimiento de los derechos políticos es consecuencia directa de la internacionalización de los derechos humanos. La constante lucha por la justicia electoral y el impulso de mecanismos de participación ciudadana sobre todo en países de Latinoamérica han conseguido que se contemple a los derechos políticos como una categoría de los derechos humanos, principalmente en Estados que poseen un régimen de democracia representativa, como es el Ecuador.

Esta ilustración de los derechos políticos como una clase de derechos humanos, en donde los electores son la especie, está fundamentada en tres ordenamientos jurídicos internacionales que son: La Convención Americana sobre Derechos Humanos, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cada cuerpo normativo establece principios básicos y normas que garantizan derechos como el sufragio universal, la participación ciudadana en asuntos de interés público y el ingreso en igualdad a la función pública.

Los derechos políticos se configuran entonces como derechos humanos, que en compañía de otros derechos como la libertad de asociación y expresión “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.” (García Roca & R, 2013)

Para el Doctor Jorge Moreno Yanes, se debe entender a los derechos políticos, “como aquellos derechos que pertenecen a los individuos que, materializando y concretando el principio de soberanía popular, le permiten a la persona ejercer aquellas facultades que le

corresponden como parte integrante del cuerpo electoral, titular último de la soberanía.”
(Moreno Yanes, 2010)

Los derechos políticos han ido evolucionando a través del tiempo, desde una concepción individual, a los que se denomina derechos de primera generación, hasta llegar a estar regulados con una intención de amplitud en nuestro ordenamiento jurídico, comprendidos como “derechos de participación política” según el artículo 61 de la Constitución, que dispone:

Art. 61.- Las ecuatorianas y los ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

- 1. Elegir y ser elegidos.*
- 2. Participar en los asuntos de interés público.*
- 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.*
- 4. Ser consultados.*
- 5. Fiscalizar los actos del poder público.*
- 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.*
- 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativa, pluralista y democrática, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.*

8. *Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que estos adopten.*

Las personas extranjeras gozaran de estos derechos en lo que sea aplicable.

(Constitución de la República del Ecuador, 2008)

“Estos derechos políticos son de titularidad individual pero generalmente se ejercen de manera conjunta. Cada derecho político tiene su alcance propio, pero en determinados momentos es necesario impulsarlos en conjunto para dimensionar apropiadamente las posibles violaciones y sus consecuencias.” (García Roca & R, 2013)

No obstante; la norma que determina el verdadero alcance de estos derechos se configura en el artículo 95 de la Carta Magna que establece:

Art.- 95 Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Es decir, esta participación ciudadana se ve materializada mediante el ejercicio de derechos políticos, pero para que estos derechos se puedan ejercer, es necesario que existan los mecanismos idóneos que permitan cumplir su objetivo.

La participación política es el derecho político por excelencia, debido a que el grado de participación que tenga la ciudadanía en la vida política del país, determina la calidad del régimen democrático adoptado; como bien afirma Mario E. Vargas Paredes: “Una sociedad que no es capaz de movilizarse políticamente de manera espontánea, sino sólo por el impulso del poder, no tiene, de manera alguna, la capacidad suficiente para sostener la democracia.”

1.4.1 Soberanía Popular

El principio de soberanía popular tiene una relación intrínseca con el estudio de la revocatoria del mandato, debido a que se configura como uno de los principios fundamentales que sustentan el accionar de este mecanismo.

La soberanía popular puede ser entendida como el principio por el cual el poder pertenece a los ciudadanos; pero esta aseveración, aparentemente clara, debe ser entendida desde una perspectiva jurídica que nos permita ir más allá, y comprender con exactitud a que poder nos referimos.

Una definición precisa es la que se contempla en la Enciclopedia Jurídica, que establece que la soberanía popular es un “Principio relativo a la titularidad de la soberanía en el Estado, que organiza y legitima sobre el axioma de su titularidad por el pueblo.” (www.enciclopedia-juridica.biz14.com)

Para Juan Jacobo Rosseau, en su obra el Contrato Social, manifiesta que “la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con lo fines de su institución que es el bien común” (Rosseau, 2007), es decir, la soberanía popular tiene como fundamento el ejercicio de la voluntad general de los ciudadanos.

A diferencia del principio de soberanía nacional cuyo fundamento es el de legitimar la actuación del Estado, la soberanía popular viene a configurarse como un mecanismo que permita al pueblo, en goce de sus derechos, ejercer control y organización sobre actos que van a repercutir directamente en la vida social. Estos actos o acontecimientos, son precisamente la designación de autoridades para el cumplimiento de un cargo público, pero ese actuar debe estar fiscalizado por quienes eligieron, y una forma efectiva de control es haciendo uso de la revocatoria del mandato.

Para hacer viable este principio es necesaria la existencia de un Estado democrático, en donde “el pueblo delega el ejercicio del poder público a través de los mecanismos de la democracia representativa a los órganos ejecutivo y legislativo, y se reserva ejercerlo de manera directa por medio de las instituciones de democracia directa.” (Moreno Yanes, 2010)

Este principio se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano básicamente en la Constitución de la República, y la importancia de este concepto se percibe al establecerse en el primer artículo que establece:

Art. 1.- “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Se hace alusión a este importante principio dentro del artículo cuando se manifiesta que la soberanía radica en el pueblo; pero la importancia que conlleva se da cuando se dice que dicha soberanía se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación; es decir, estaríamos frente a dos caminos para poder practicar este derecho. Una forma es mediante el ejercicio de la representación otorgada a los órganos de poder público, comúnmente llamado el poder constituido, y otra forma sería mediante las formas de participación directa que prevé la Constitución, entre las cuales se consagra a la revocatoria del mandato.

Otro fundamento jurídico de este principio se visualiza en el artículo 96 dentro de la sección segunda, del capítulo I, del título IV que se refiere a la participación y organización del poder.

Art. 96.- “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Este artículo de la Constitución pone de manifiesto lo que para Rosseau constituye la fuente de esta soberanía, que es la voluntad general de los ciudadanos, al permitir la organización colectiva y el control social de todos los niveles de gobierno.

La relación íntima de la soberanía popular con la revocatoria del mandato surge entonces por dos postulados básicos. Primero, porque permite cumplir con el carácter supervisor del que está revestida esta institución jurídico – política; y segundo, porque además legitima su ejercicio, al poder ser solicitada no solo en forma individual sino colectivamente, permitiendo de esta manera que mediante un referendo revocatorio, el pueblo decida sobre la terminación de las funciones de una autoridad de elección popular.

Conclusiones:

Del estudio del primer capítulo en este trabajo de investigación podemos manifestar las siguientes conclusiones:

- El rediseño constitucional en Latinoamérica y la inestabilidad política del país; produjeron la creación de mecanismos legales que permitan a la ciudadanía ejercer el control del poder público y tener una participación activa en las decisiones políticas. La creación de la revocatoria del mandato, vigente en el Ecuador desde el año 1998 ha ido evolucionando a través del tiempo; no obstante, las reformas del año 2011 implican un retroceso significativo en el ejercicio de este derecho.
- La revocatoria del mandato es concebida como un derecho de participación, que se fundamenta en los principios de soberanía popular y representación política, pues permite a la ciudadanía, como soberano, participar de forma activa y responsable en la toma de decisiones públicas, quienes con la aplicación de este mecanismo decidirán sobre la continuidad o no de una autoridad de elección popular en el mandato. Permitiendo de esta manera controlar de forma acertada las decisiones de nuestros gobernantes.
- Finalmente, en este capítulo se han detallado algunas características de la democracia participativa frente a los mecanismos de democracia directa, cuyo objetivo no ha sido

denotar a este tipo de democracia como un modelo alternativo, autosuficiente y excluyente, sino más bien como una forma que puede servir para la reflexión sobre como corregir las deficiencias de la revocatoria del mandato como una forma de democracia directa. Se pudo observar que tanto la democracia representativa como la democracia participativa, indispensables en la aplicación moderna, pueden coexistir mutuamente, complementándose, y en una aplicación correcta de sus fundamentos básicos, serían un gran aporte para el perfeccionamiento de nuestra democracia.

*La democracia no es el silencio, es la claridad
con que se exponen los problemas y la
existencia de medios para resolverlos.*

Música Herzog

CAPÍTULO II

La Viabilidad de la Revocatoria del Mandato en el Ecuador.

Introducción.

En este segundo capítulo, el tema de análisis constituye la viabilidad de la revocatoria del mandato. En un primer momento se analiza el alcance de esta institución y cómo debería ser enfocada constitucionalmente; posteriormente se identifican factores que inciden en la viabilidad de este mecanismo, entre ellos destacan: el comportamiento de la ciudadanía, la cultura política y el órgano de control. Se realiza también un estudio del proceso que conlleva la revocatoria del mandato, determinándose la forma y bajo qué condiciones deber ser activado. Lo que se pretende al final de este acápite es demostrar cuales son las verdaderas limitaciones que posee la revocatoria del mandato en el Ecuador.

2. La revocatoria del mandato y la estructura en el proceso constitucional

Como se había analizado en el capítulo anterior, actualmente se contempla a la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa en el orden político constitucional; sin embargo, y en coherencia con el fundamento principal de esta investigación, en la actualidad por las reformas legales que ha sufrido esta institución jurídico política, se puede decir que posee más características de una democracia participativa y debería ser enfocada como tal.

Entre las innovaciones de la Constitución de 2008, destacaba el fundamento del modelo neo – constitucional para la regulación del ejercicio del poder; pero sobre todo, acaparaba la atención, por la cantidad de derechos y la garantía de la que estaban revestidos. Se mostraba así como una Constitución garantista, “en donde la revocatoria no solo se concibe como un derecho de los individuos y de las organizaciones, sino como un principio orientador de la gestión, acción y funcionamiento de lo público; y que puede ser ejercido como un mecanismo de democracia directa, por ende si se aplica en debida forma y con fundamentos válidos este derecho no puede ser restringido.” (Malacatus, 2016)

Pongo de manifiesto la tesis de que la revocatoria del mandato no puede ser considerada actualmente un mecanismo de democracia directa, principalmente por los límites que se imponen para poder activar este derecho. Sería ilógico pensar ejercer la revocatoria sin ningún tipo de control, pues implicaría una deslegitimación total del régimen político y falta de formalidad en los procesos electorales; pero no se puede so pretexto de garantizar la democracia de un Estado, imputar de atentatorios o desestabilizadores a estos mecanismos,

pues precisamente un mecanismo de democracia directa implica un contacto frontal con la ciudadanía, quien tiene la potestad de demostrar su descontento ante la actuación de una autoridad de elección popular.

Afirmamos que es un mecanismo de democracia participativa, que primero ante todo no debe ser concebido como un sustituto de nuestro sistema de democracia, la representativa, sino debe servir como su complemento. Debido a que no se podría obtener la participación del pueblo, sin antes designar la representación de sus autoridades.

En aplicación al principio de que el derecho debe ir en avance a la par con la sociedad, no debemos ceñirnos a teorías impuestas, pues la ciudadanía debe actuar desde lo práctico y las circunstancias reales. La democracia participativa surge ante una desestabilización del concepto de democracia directa, según José Luis Martí, Profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra: “ La democracia participativa es un tipo o modelo que propone complementar las estructuras representativas de toma de decisiones con mecanismos de participación directa o semi-directa de la ciudadanía, así como introducir procedimientos, mecanismos u otros elementos que permitan mejorar y hacer más estrecha la relación entre representantes y representados asegurando una adecuada rendición de cuentas de los primeros a los segundos.” (Paspuel, 2011)

Si bien la democracia directa es actualmente un idealismo, imposible de lograrlo en las sociedades modernas; la revocatoria del mandato se sitúa en un grado inferior de acción y

encaja como una forma de participación política, debido a que es en este segmento en donde se cumple y se ven plasmados los objetivos para la que es creada, que se resumen a: Participación activa por parte del conglomerado social y control de las autoridades de elección popular.

Conforme la Constitución de la República, la primera regulación de la revocatoria del mandato es la que se concibe dentro del título II, capítulo quinto que se denomina derechos de participación; y precisamente ahí es en donde debería encontrar su regulación, pero no únicamente plasmarse como un derecho, sino establecerse como una herramienta de participación, con los medios adecuados para ponerlo en práctica, que garantice al ciudadano legitimidad en todo el proceso.

La importancia de la que esta revestida esta institución no solo viene dada por la finalidad que conlleva, que es la de revocar el mandato a una autoridad, sino por su esencia constitucional. No debería tomarse como un mecanismo que puede ser utilizado a la ligera y activado cuando se crea más conveniente, debería ceñirse a un proceso constitucional establecido, respetando incluso derechos y garantías básicas de los mandatarios; sin embargo, la normativa que se desarrolla para cumplir con el precepto constitucional va incluso en contra y se deslegitima a esta institución.

Entre una de las posiciones de quienes se oponen a la figura de la revocatoria del mandato, es el hecho de las consecuencias que se generan en la estabilidad institucional y

política del Estado. Alegan que este mecanismo implica un alto grado de responsabilidad ciudadana, pero sobre todo de madurez política, condiciones que no son bien desarrolladas en nuestro entorno social. Temen que la búsqueda de intereses personales, principalmente por parte de las organizaciones políticas, o el descontento con la autoridad electa que pertenece a un diferente partido político, podrían convertir a este derecho como un medio de revancha personal.

Esta madurez política que se anhela, también debe verse reflejada en las autoridades que son sujetos de la revocatoria, quienes deben tomar este pedido con total seriedad y estar dispuestos a que la ciudadanía en uso de sus derechos políticos, puedan impulsar este tipo de procesos democráticos. La autoridad, debe estar siempre consciente de que la representación implica eso, representar temporalmente a quienes lo eligieron, por tanto si existe un descontento de sus mandantes con el desenvolvimiento en sus actividades, no debería existir resistencia a que se aplique un procedimiento de esta naturaleza en su contra. (Ciudadana, Corporación de Participación, 2010)

Para poder garantizar seguridad jurídica tanto para los mandantes como para los mandatarios, la revocatoria del mandato en aplicación del principio de soberanía popular, debe someterse a las reglas del debido proceso constitucional, es decir, “el debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.” (Verdugo Silva, 2007)

De esta manera se legitima el uso de esta figura como un derecho político constitucional y garantiza el más alto grado de normatividad, se evita así que se acudan a procesos fraudulentos como protestas o enfrentamientos violentos para manifestar el descontento de representación.

Siguiendo con el principio de que las cosas en derecho se deshacen en la misma forma que se hacen, se cumple con una de las características que acercan a la revocatoria del mandato al ideal del debido proceso constitucional, cuando la revocatoria de un funcionario se realiza de la misma forma en que se le envistió de autoridad y nos referimos al Voto. “Por esta razón, existe una correspondencia entre los procedimientos de elección y revocación de las autoridades y gobernantes. Esta característica denota ecuanimidad en el proceso.” (Verdugo Silva, 2007)

2.1 Comportamiento de la Recurrencia Ciudadana a la Revocatoria del Mandato

Uno de los principales factores que determinan la viabilidad de la revocatoria del mandato en el Ecuador, es sin duda la recurrencia ciudadana, entendida como la forma de percepción por parte de la ciudadanía de este mecanismo y su grado de accionamiento.

La revocatoria del mandato entendida como un medio de control de la ciudadanía, que permite a través de votación popular, retirar del mandato a un representante antes que cumpla el periodo para el que fue elegido, trae consigo a que se pueda determinar que la postura de la

revocatoria, apunta a ser activada por las personas que no comparten las propuestas y la gestión de una autoridad; sin embargo, lo correcto es que sea concebida en su más amplia expresión, como un derecho político constitucional que permite a los ciudadanos ejercer control y participar en todas las esferas de la vida pública de un Estado, independientemente de si es que es partidario de la autoridad cuestionada. Yanina Welp establece que, “la noción clásica de la representación sin control popular por fuera de los periodos electorales, se refuerza con la idea de representar la voluntad general, algo que de alguna manera habilita al funcionario a no seguir el programa para el que fue electo”. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014)

Entre una de las innovaciones de la actual Constitución, es el afán por incrementar la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público; el Art. 61 determina el alcance de la participación política de los ciudadanos y ciudadanas que como principio básico en su numeral primero expresa: “el derecho a elegir y ser elegidos”; a partir de esta noción, se crean los denominados mecanismos de democracia directa, que son promovidos por los ciudadanos para influir en la configuración de políticas públicas y la resolución de problemas de interés general, que en el caso de la revocatoria cumpliendo con un principio jurídico, el mandante así como tiene el derecho a elegir, de la misma manera conserva el derecho a destituir a la autoridad mediante una nueva votación.

Cabe entonces analizar si es que esta decisión de revocatoria se toma directamente por el pueblo a través de elección popular, sin la intervención de órganos colegiados, intermediarios o representantes, se puede definir como un mecanismo de democracia directa; caso contrario se aleja de esta percepción. (Erazo, 2014)

En el orden político constitucional del Ecuador, se refleja que la recurrencia de la ciudadanía a la revocatoria del mandato, posee transiciones significativas, que vienen dadas principalmente por las reformas a las Leyes para regular este mecanismo.

Desde la incursión de la revocatoria del mandato en la Constitución de 1998 y durante los 10 años que se mantuvo vigente, nunca en esa época se dio un proceso de revocatoria. La principal causa para su inacción eran los exigentes requisitos para impulsarla; se visualizaba entonces que la recurrencia por parte de la ciudadanía era nula, que a más de los límites reglamentarios que se imponían, había un ambiente de desconocimiento e incertidumbre sobre esta figura.

Esto motivó que en la Constitución del año 2008 se hicieran cambios substanciales a la figura de la revocatoria del mandato; y así fue, entre los principales cambios estaba la eliminación de causales, la disminución del porcentaje de firmas y la ampliación para que el Presidente de la República sea sujeto pasivo. En este período se dio la mayor participación ciudadana en el ejercicio de este mecanismo. Las primeras solicitudes de revocatoria se dan en el año 2010, en el período comprendido hasta el mes de marzo de 2012 se presentaron ante

el Consejo Nacional Electoral, 784 iniciativas de revocatorias. Un 98% se propuso en contra de autoridades locales como: Alcaldes, Prefectos, Concejales y Presidentes de Juntas Parroquiales; y, el 2% que se distribuye mediante tres solicitudes al Presidente de la República, doce solicitudes en contra de Asambleístas, y una en contra de la Presidenta de la Asamblea Nacional. En este 2% no se concluyó el proceso hasta la fase de votación. Esto debido al incumplimiento de requisitos de admisibilidad y con los plazos previstos para recolectar las firmas necesarias, debiendo ser archivados. (Ramirez Gallegos, 2013)

Estas iniciativas causaban preocupación a las autoridades de elección popular quienes alegaban un uso desmedido de esta figura, manifestando que era un mecanismo de desestabilización política; sin embargo, los datos muestran que más del 60% se mantuvo en el poder, por lo que no podía considerarse como tal. (Castellanos Santamaría, 2014)

Es objeto de análisis la diferencia que existe sobre la procedencia de la revocatoria, dependiendo del partido político al que pertenece la autoridad que se pretende revocar el mandato, así “de 17 alcaldes sometidos a la revocatoria, tres eran de las filas del movimiento Alianza País, y ninguno de ellos fue revocado de su cargo.” (Castellanos Santamaría, 2014)

Otro de los datos estadísticos que debe ser disertado, es que en el país de todos los procesos electorales de revocatoria “el 54% se realizaron en la costa, el 32% en la sierra, y el 14% en la Amazonía.” (Castellanos Santamaría, 2014) Llama la atención el hecho de que en este periodo de tiempo no se haya activado ningún pedido de revocatoria del mandato en la

provincia del Azuay.

Este momento distinguido en la vida constitucional del país, se detuvo con la creación de la Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones (código de la Democracia) y a la Ley de Participación Ciudadana que regulaban a la revocatoria del mandato. Desde ese entonces en el país se redujo considerablemente las solicitudes y proceso de revocatoria, a partir de las reformas del año 2011 se presentaron 54 solicitudes ante el Consejo Nacional Electoral, disminuyendo notablemente su accionar, pero de las cuales ninguna pasó el proceso de admisión. Mientras que en la provincia del Azuay durante el período comprendido entre enero del año 2011 hasta diciembre de 2015, no se dio un solo proceso de revocatoria del mandato. (Ramirez Gallegos, 2013)

Las causas de esta reducción significativa de la concurrencia ciudadana, se ven reflejados con los principales límites que tiene ahora la revocatoria del mandato, entre ellos, la creación de causales y la exigencia de motivación en base a pruebas; el aumento del respaldo electoral que depende del número de votantes de la circunscripción respectiva; y, la vigilancia del Consejo Nacional Electoral, quien actúa como organismo regulador.

El comportamiento de la ciudadanía ha sido diverso, y como se ha visto muta a través del tiempo, en la actualidad la ciudadanía no se pronuncia a favor o en contra del tema, porque ve en muchos casos frustrada su intención por la cantidad de requisitos que exige el Consejo Nacional Electoral, lo cual hace que llevar adelante este mecanismo requiera un conjunto de

voluntades que giren en torno de un tema relevante y la conformación de un movimiento social que lo impulse, pues activar este derecho por parte de un ciudadano común resulta casi imposible. (Rial, 2000)

De esta manera la percepción que tiene la ciudadanía actualmente ante la revocatoria del mandato es de desconfianza e ilegitimidad, a más de que su impulso encuentra motivación generalmente en la insatisfacción, inconformidad, y hasta ira de los gobernados ante los actos de los gobernantes. Se aprecia una restricción en el uso de este derecho como un mecanismo de democracia directa, donde aparece un intermediario que decide bajo aspectos subjetivos como es el Consejo Nacional Electoral.

Tal vez lo que ha sido expuesto hasta este punto explique gran parte de la interrogante que nos hacíamos anteriormente, pero también existen otras razones por las cuales los resultados de las revocatorias no hayan sido los esperados, y no es que se pretenda a toda costa revocar el mandato de alguna autoridad de elección popular de las que prevé la ley, pues una revocatoria no fracasa simplemente porque no consigue “Tumbar” a la autoridad electa; fracasa en el momento en que no despierta la participación y el debate democrático por parte de la ciudadanía en lo que se refiere al control del poder en sus funciones y al ejercicio político; fracasa también cuando se evidencian actos autoritarios y antidemocráticos, al ser activado algún mecanismo de participación, como es la revocatoria del mandato; en estos casos se puede decir que el fracaso está asegurado. (Jiménez, 2013)

2.1.1 La Cultura Política y su incidencia en el ejercicio de la Revocatoria del Mandato

La cultura política entendida “como el conjunto de patrones actitudinales y valoraciones sociales que poseen los ciudadanos sobre diversas dimensiones de la política, que abarcan aspectos de interés público como la democracia, el gobierno, la economía, dentro de una sociedad y tiempo determinados” (Ramirez Gallegos, 2013); es generalmente una de las causas de mayor estudio e investigación en derecho político y social a nivel mundial, que se caracteriza por los grandes cambios que sufre a corto plazo.

En relación con la revocatoria del mandato, el grado de cultura política de una sociedad constituye una de las más importantes variables para su activación; los estudios demuestran que mientras más alto es el grado de preparación y cultura política, mayor es la posibilidad de participar en los asuntos de interés público y de recurrir a los mecanismos de democracia directa; lo contrario sucede con un bajo nivel de cultura política y falta de educación de la ciudadanía, quienes carentes de fundamento, deberán someterse a lo que les imponga la autoridad que les representa. (Erazo, 2014) La razón es lógica y me permito citar una célebre frase de libertador Simón Bolívar “un pueblo ignorante es un instrumento ciego de su propia destrucción”. Lamentablemente en nuestro país todavía no se ha logrado estimular a que la ciudadanía tome conciencia de lo importante que es su participación en los asuntos de interés público, y en la mayoría de los casos, participan inconscientemente guiados por temas populares o intereses personales.

La cultura política de nuestro país refleja una falta de capacitación y de responsabilidad de los ciudadanos para ser partícipes activos de las decisiones que repercuten en el conglomerado social. Se evidencia incluso, que existe desconocimiento, desconfianza y hasta desinterés en los últimos años para accionar la revocatoria del mandato, lo que podría convertirla en una herramienta fraudulenta ideal para ser utilizada solo por grandes organizaciones políticas. (Rivera & Cardona, 2011)

Precisamente entre las mayores deficiencias que causan esta falta de cultura política se debe a la falta de representatividad de los partidos políticos, que afanados por intereses personales, por la volatilidad de sus ideales y por la preferencia a determinados sectores sociales, ha generado en la población, descontento general de su actuación. (Baños, 2006). Un factor clave en esta desconfianza y desagrado generalizado de la ciudadanía, es producto del fenómeno de cambios de posición política más conocido como “camisetazo”, en donde a pesar de los años y la historia política del país, se siguen evidenciado este tipo de actuaciones oportunistas.

Estas situaciones han ido generando que se produzcan en el país, cambios jurídicos con el objetivo de fomentar la participación ciudadana y el control político; no obstante, ese objetivo se ha reflejado solo como un postulado; pues bajo la presión de grupos de poder, se han realizado reformas legales apresuradas sin medir las consecuencias en el futuro, es el caso de la Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia y la Ley Orgánica de

Participación, que establecen los nuevos requisitos de la revocatoria del mandato. (Malacatus, 2016)

Estas reformas legales, han ocasionado un desincentivo evidente de la ciudadanía a la recurrencia a la revocatoria del mandato, que dadas las exigencias que impone el mecanismo, sobre todo por los recursos organizacionales, el número de firmas y los tiempos efímeros que se otorgan; permiten que solo organizaciones políticas o grupos organizados, puedan accionarla; volviendo ineficaz a la revocatoria y creando un ambiente de oposición al gobierno de turno, que es la que en definitiva canaliza la negatividad y se apropia de ella. (Annunziata, 2015) Así lo sostiene también Yanina Welp cuando afirma que la revocatoria aparece como un mecanismo de control ciudadano "en manos de los partidos": "no es la ciudadanía, sino organizaciones políticas, partidos o líderes políticos los principales promotores" (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014). Ante este fenómeno no deseado, los grupos de la clase política actúan con más cautela a la hora de usar este mecanismo, apelan a la revocatoria cuando están seguros de que el resultado va a ser favorable o cuando no queda otra alternativa, esto determina la disminución de solicitudes en los últimos años. (Carrion, 2012)

Se evidencia que mediante la cultura política es posible determinar el tipo de posición que asume la ciudadanía ante un gobierno, la cual puede ser activa o pasiva. No se puede aceptar la idea que con la utilización de la revocatoria del mandato se crea inestabilidad de

gobernabilidad. Este mecanismo tiene el compromiso de garantizar libertades individuales y promover una participación social política seria y de conformidad a las necesidades de la población. En tiempos como los actuales en que se refleja una crisis de los partidos políticos, “los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos” (Rial, 2000)

2.1.2 Sobre el Organismo que Controla el Proceso de Revocatoria del Mandato

La autoridad electoral cumple un rol fundamental en el desarrollo de los procesos electorales, debido a que tiene la gran responsabilidad de garantizar la transparencia y legitimidad en los mismos; no obstante, esa garantía no se limita a velar por la transparencia de representatividad en las elecciones para un cargo público, sino que va más allá, y debe encargarse por el correcto cumplimiento en su más amplia expresión de los derechos políticos de los ciudadanos, con ayuda en la aplicación de principios rectores que rigen su organización.

En el Ecuador esa garantía se le atribuye a la Función Electoral, que está conformada por dos órganos especializados, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, entidades que cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, financiera y organizativa.

La función electoral debe entonces mediante estos dos órganos hacer viable la intención de su creación mediante la Constitución de 2008, que se resume al fortalecimiento y seguridad de la participación ciudadana. Participación que debe ser activa, esto implica que no se limite a los ciudadanos a ejercer derechos básicos como el de votar, sino que implique un profundo cambio y ejercicio de los derechos políticos, que se plasme mediante un control estricto a las autoridades y una intervención activa de las decisiones que vayan a ser tomadas por parte de las autoridades; esto se hace viable mediante la aplicación de estas nuevas formas de participación ciudadana, entre las cuales se incluye a la revocatoria del mandato.

Pero estas formas de participación ciudadana, y más aún estos llamados mecanismos de democracia directa, deben cumplir con los componentes necesarios para poder ejercerlos con libertad y sin restricciones; libertad, que no implica libertinaje, sino solo el goce efectivo de lo que por derecho corresponde como ciudadano.

Es oportuno denotar a manera de análisis algunos aspectos importantes de la Función Electoral, sobre todo con respecto a las prerrogativas de estos dos órganos.

El consejo Nacional Electoral, es un organismo especializado, “encargado de la organización y vigilancia de los procesos electorales, esto es, de una actividad administrativa en el ámbito electoral” (Moreno Yanes, Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano, 2010). Las competencias atribuidas a este organismo están consignadas en el artículo 219 de la Constitución de la República, se destaca el análisis del numeral uno que al respecto establece:

Art. 219.- El Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.

Hacemos énfasis en el análisis de esta función porque es la más amplia, importante y denota la esencia misma de la acción que tiene el Consejo Nacional Electoral frente a la ciudadanía y al Estado; este cargo implica una gran responsabilidad pues si en un inicio nos preguntábamos “¿cómo garantizamos que la persona o grupo de personas que se presentaron a un proceso electoral, sean efectivamente quienes representen legítimamente al pueblo?.” (Moreno Yanes, Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano, 2010) Podemos decir que la única manera, es mediante una actuación legítima y decorosa por parte de este organismo, en donde la independencia, autonomía y capacidad jurídica sean los preceptos básicos de su actuación.

Es decir, el Consejo Nacional Electoral se convierte en el organismo llamado hacer cumplir la imparcialidad en todo proceso electoral; en donde además de la legitimidad de origen en los cargos de representación ordinarios, deben incluirse a otras formas cuya decisión recae en el electorado como las consultas populares y la revocatoria del mandato.

La trascendencia de esta función debe guardar coherencia con las aptitudes y capacidades de sus autoridades; por ende, su administración debe ejercerse por quienes tengan la preparación suficiente para llevar a cabo esa responsabilidad. Para cumplir con aquello, los requisitos exigidos a las autoridades para ingresar al Consejo Nacional Electoral deberían ser más técnicos. En nuestro país lamentablemente eso no sucede. El inciso final del artículo 218 de la Constitución, establece que para poder ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requerirá únicamente: “ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos”.

Compartiendo con el criterio del Doctor Jorge Moreno Yáñez, los titulares de este organismo al no ser electos mediante votación popular, habría de exigírseles condiciones mínimas para poder garantizar su probidad en sus actuaciones; el mejor verificador sin duda es la educación, en donde se deberían requerir títulos de tercer nivel en áreas de Ciencia Política, Sociología, Derecho; “debido a que si no se constituye con sus mejores representantes en cuanto a sus conocimientos, probidad e idoneidad, podría constituirse en un órgano dependiente del poder político, lo cual no garantiza transparencia en los procesos electorales.” (Moreno Yanes, Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano, 2010)

Acorde la normativa Constitucional la función electoral está conformada, en cada organismo, con cinco miembros o consejeros principales que son designados para un periodo de seis años, con renovaciones parciales cada tres años; dos de sus miembros en la primera ocasión y tres de sus miembros en la segunda y así sucesivamente. Existirán además cinco miembros o consejeros suplentes que se renovarían de la misma manera que los principales.

Esta designación le corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho de impugnación; quienes se posesionarán ante la Asamblea Nacional. Para la selección de los miembros y consejeros, se debe considerar la equidad, paridad de género e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El otro órgano que forma parte de la Función Electoral, es el Tribunal Contencioso Electoral, cuyo propósito, además de cumplir con los principios de objetividad, certeza, legalidad, imparcialidad y transparencia en todo proceso electoral; es garantizar la participación política de los ciudadanos mediante el derecho al sufragio; además de velar por la justa participación de las organizaciones políticas en cada contienda electoral; pero su principal función es la jurisdiccional, y se resume a la administración de justicia electoral por medio de sentencias y resoluciones que constituyen jurisprudencia electoral y serán de última instancia e inmediato cumplimiento. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En este organismo a diferencia del Consejo Nacional Electoral, si se exigen requisitos para su integración, de acuerdo al Artículo 220 de la Constitución de la República, para ser juez electoral se requerirá: título de tercer nivel en Derecho y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un periodo de 10 años. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Si bien la intención del Constituyente de 2008 fue la de garantizar la independencia de esta función frente a la otras funciones del Estado, existe una posibilidad para que el Ejecutivo o el Judicial revise las resoluciones emitidas por Tribunal Contencioso Electoral, aquella se da en el supuesto de que una decisión ha sido dictada fuera de los procesos electorales, conforme el Art. 62 Numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en este caso se remitirá el expediente completo a la Corte Constitucional. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

Una vez expuestas las atribuciones de estos dos organismos que forman parte de la Función Electoral, cabe determinar el tipo de acto jurídico que generan y cómo es su actuación ante un pedido de revocatoria del mandato.

En ambos casos se genera un acto jurídico político que crea modifica o extingue derechos y obligaciones. Que proviniendo del Consejo Nacional Electoral, hace alusión, ya sea a la legitimidad de un cargo de un funcionario; a una sanción de un partido o movimiento político; o al ejercicio de uno de los mecanismos de democracia directa, entre los cuales se incluye a la revocatoria del mandato. Mientras que el acto jurídico que genera el Tribunal Contencioso Electoral, es el de administración de justicia como instancia final en materia electoral, actuación que siempre es a petición de parte, ya sea por el Consejo Nacional Electoral o sus organismos desconcentrados, actos jurídicos electorales con contenido político que causan ejecutoria.

Le corresponde entonces al Consejo Nacional Electoral o a sus Delegaciones Provinciales ante un pedido de revocatoria del mandato; primero, verificar que se cumplan con los requisitos de admisibilidad para proceder con la entrega de los formularios para la recolección de firmas, conforme el Art. 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, estos requisitos son: *1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación; 2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y, 3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria.* (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011)

De igual manera, conforme el Art. 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, *solo podrán presentar la solicitud para entrega de formularios las electoras y electores que estén empadronados en la circunscripción respectiva de la autoridad a la que se pretende revocar el mandato.* Además y en base el Art. 27 de la Ley Orgánica de participación ciudadana *la solicitud deberá contener la motivación suficiente que respalde de manera clara y precisa las razones de su pedido.* (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011)

El Consejo Nacional Electoral correrá traslado con la solicitud a la parte a quien se solicita la revocatoria quien tendrá el término de 7 días para impugnar, los mismos 7 días tiene el Consejo Nacional Electoral para aceptar o negar la solicitud.

Receptada la solicitud, el Consejo Nacional Electoral tiene 15 días para resolver si la revocatoria procede o no, en donde verifica que el solicitante este en goce de los derechos de participación; que esté inscrito al registro electoral de la circunscripción correspondiente; que no se encuentren incursos en alguna de las causales de inhabilidad; y, que la motivación se refiera a las causales establecidas en la Ley. Si la revocatoria procede, se entrega a los peticionarios los formularios para la recolección de firmas.

Una vez entregados los formularios para la recolección de firmas le corresponde al Consejo Nacional Electoral en el término de 15 días verificar que se cumplan con todos los requisitos, para luego convocar mediante consulta popular al proceso revocatorio en el plazo máximo de 60 días, o de ser el caso proceder con la negativa de la entrega de formularios. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011)

2.2 Elementos para el diseño de la revocatoria del mandato

El uso de la revocatoria del mandato ha tenido algunas considerables variaciones desde la Constitución del 2008, cuyo mayor fundamento se ha dado por la volatilidad de regulación con sus constantes cambios. Se puede decir que la revocatoria del mandato ha tenido dos momentos dentro de su vida práctica jurídica; el primero, se da con su integral reforma en la

Constitución de 2008, donde se la regula como un mecanismo de democracia directa; y el segundo, con la sentencia de inconstitucionalidad por omisión No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011, emitida por la Corte Constitucional en enero de 2011, lo que trajo como consecuencia la reforma a la Ley de Participación Ciudadana, al Código de la Democracia y la cuestionada expedición por parte del Consejo Nacional Electoral, de un Reglamento para el uso de la revocatoria del mandato; a partir de esta premisa, se analizan los cambios que ha sufrido la normativa de la revocatoria del mandato, su legalidad y cuál es el proceso actual al que debemos ceñirnos para impulsar este derecho.

El elemento básico para el ejercicio de la revocatoria del mandato es principalmente su fundamentación jurídica, la cuál y como habíamos mencionado anteriormente tuvo un cambio drástico mediante la Ley Orgánica Reformatoria No. 0, publicada en Registro Oficial 445 del 11 de Mayo del 2011 que reformó a la Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia, y a la Ley de Participación Ciudadana así como la expedición del Reglamento para el ejercicio de la Democracia directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referendúm y Revocatoria del Mandato.

En un primer momento y ya analizando el proceso de la revocatoria del mandato, en el Art. 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se establecen tres requisitos para poder revocar el mandato a toda autoridad de elección popular estos son: “incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley

correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular”. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011)

Para poder iniciar este proceso, las reformas han creado un tipo de legitimidad de personería activa, en donde la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece requisitos de admisibilidad para la solicitud de la revocatoria, esto son: “1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación; 2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y, 3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria; En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud...”. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011) Antes de que se reformara esta Ley, el único requisito que toda persona debía tener es el de estar en goce de los derechos políticos y ciudadanos, para poder ejercer el derecho de participación.

Se debe presentar la solicitud de revocatoria en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral o la Delegación Provincial Electoral que corresponda, adjuntando la copia de cédula de ciudadanía y copia de papeleta de votación de el o los solicitantes, con esto se verifica que la persona que solicita la revocatoria, votó en las elecciones y en la circunscripción de la autoridad cuestionada. En esta misma solicitud constará la argumentación con los motivos que impulsan a solicitar la revocatoria del mandato, cuya fundamentación variará dependiendo que causal se alegue. Cuando se trate del

incumplimiento del plan de trabajo, se debe adjuntar el mismo certificado por el Consejo Nacional Electoral, con pruebas de lo que no se ha cumplido; mientras que cuando se trata de las causales sobre el incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular, se deben señalar las disposiciones que consideran violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento. (Reglamento para el ejercicio de la Democracia directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato., 2011)

En este proceso de admisibilidad, el Consejo Nacional Electoral o la delegación provincial respectiva, debe informar sobre la solicitud de revocatoria a la autoridad cuestionada; quien tiene 7 días para impugnar, adjuntando comprobantes que prueben que los motivos por los que se pide su revocatoria no proceden. No obstante, al establecerse que se puede impugnar, ya se desvirtúa la voluntad y soberanía de los ciudadanos de revocar al representante.

Entre otras de las reformas a Ley Orgánica de Participación Ciudadana específicamente en su Art. 26, se reguló el porcentaje del respaldo proporcional de electores de acuerdo al padrón de la circunscripción correspondiente, determinándose: “a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores; b) El veinte por ciento (20%) de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores; c) El diecisiete

punto cinco por ciento (17,5%) de respaldos para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; d) El quince por ciento (15%) respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores; e) El doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y, f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores. Por último tratándose de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011)

Difiero de que se haya aceptado de que una Ley cambie drásticamente lo establecido en la Constitución; este hecho es inconstitucional y limita el activar este derecho, porque se establecen porcentajes aún mayores que los previstos en Art. 105 de la Constitución vigente, en la cual establece como porcentajes para revocar el mandato a una autoridad solo a dos: no inferior que 15% para Presidente de la República, y 10% para las otras dignidades entre los que se incluyen Alcaldes, Prefectos, Presidentes de Juntas Parroquiales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Continuando con el trámite, el Consejo Nacional Electoral ante quien se ha planteado la solicitud de revocatoria, verifica que se cumplan los requisitos de admisibilidad, y en el término de quince días, si determina que la revocatoria procede, entregará los formularios para la recolección de firmas.

Quienes solicitan la revocatoria de la revocatoria, contarán con los siguientes plazos para la recolección de firmas, que dependerá de los electores inscritos en el padrón de la circunscripción a la que pertenece la autoridad que se solicita sea revocada: “1. Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores; 2. Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores; 3. Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores; 4. Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; y, 5. Sesenta días cuando se trate de circunscripciones de hasta 10.000 electores.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011) Aquí nuevamente existe un requisito de temporalidad que si bien en un inicio manifiestan que son 180 días, los tiempos se reducen conforme el número de electores.

Cuando ya ha sido admitida la solicitud de revocatoria, el Consejo Nacional Electoral, dentro del término de quince días verifica la autenticidad de las firmas requeridas y presentan el informe respectivo al Pleno del Consejo Nacional Electoral para su resolución. El Pleno tiene un plazo de 15 días para admitir o negar la solicitud y emitir la Resolución correspondiente, si acepta la solicitud, el Consejo Nacional Electoral tiene 60 días para llevar a cabo el proceso de revocatoria de mandato.

La ejecución de la revocatoria se realiza mediante votación popular, y dicho pronunciamiento será de obligatorio e inmediato cumplimiento. La autoridad que ha sido mal cuestionada por la ciudadanía, cesará de su cargo y será reemplazada por quien corresponda

de acuerdo con la Constitución. Finalmente el financiamiento de la campaña del proceso de revocatoria es personal y no se contará con presupuesto por parte del Estado, lo que hace muy difícil de activarla por un ciudadano común, precisamente por los gastos económicos que genera.

En el caso de la revocatoria del mandato, lamentablemente todavía existe incertidumbre en el procedimiento que deben seguir los ciudadanos para solicitar la revocatoria del mandato ante el Consejo Nacional Electoral, entre ellos destacan:

- “¿Bajo qué parámetros se califica la pregunta de revocatoria del mandato?
- ¿Cuál es el procedimiento de revisión de las firmas de adhesión?
- ¿Cuál es la posibilidad de pedir la revocatoria del mandato de varios ciudadanos electos en listas pluripersonales?
- ¿Cuáles son los recursos que se deben interponer ante el Tribunal Contencioso Electoral, en el caso de negativa del requerimiento de la revocatoria de mandato?
- ¿Cuáles son las formalidades del recurso en caso de negativa?” (Moreno Yanes, Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano, 2010)

2.3 Límites a la revocatoria del mandato

Como se había mencionado con anterioridad, la revocatoria del mandato sufre un cambio importante y sucede un hecho histórico en la vida constitucional del país, a raíz de la sentencia de inconstitucionalidad por omisión No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador en el año 2011; lo que trajo como consecuencia la

creación de los principales limitantes al ejercicio de la revocatoria del mandato, mediante la posterior aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria No. 0, publicada en Registro Oficial 445 del 11 de Mayo del 2011, que reformó el Código de la Democracia y la Ley de Participación Ciudadana, e impulsó la creación por parte del Consejo Nacional Electoral del denominado Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referendúm y Revocatoria del Mandato.

Cabe entonces hacer una reseña a las circunstancias que motivaron la reforma de la inicial regulación de la revocatoria del mandato. Estos hechos se dan a solo dos años de haber entrado en vigencia la actual Constitución, en donde la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), presentó una acción de inconstitucionalidad por omisión ante la Corte Constitucional del Ecuador en contra de la Asamblea Nacional y el Ejecutivo; el fundamento radicaba en que existía la omisión de desarrollar el mandato constitucional establecido en la disposición transitoria primera, inciso primero numeral tres que ordena que: “el órgano legislativo en el plazo máximo de ciento veinte días aprobará la Ley electoral y en trescientos sesenta días aprobará la ley que regule la participación ciudadana” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) y que además existían incongruencias en las normas que regulaban la revocatoria. La petición de la AME era la suspensión de los procesos de revocatoria del mandato, porque estos violentan los derechos de las autoridades de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados, al ser utilizados sin restricciones. (Valle Franco, 2010)

La Corte Constitucional emitió la polémica resolución (No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011) en donde negó la acción de inconstitucionalidad por omisión y dispuso la medida cautelar de suspensión de los procesos de revocatoria, hasta que la Asamblea Nacional regule sus procedimientos y requisitos; sin embargo esta sentencia es contradictoria pues si se negó la acción de inconstitucional, era ilógico que se emitan medidas cautelares, como las suspensión de los procesos de revocatoria del mandato ya calificados por el Consejo Nacional Electoral.

A consecuencia de estas reformas legales, se redujo considerablemente la activación de este mecanismo y se produjo el surgimiento de los principales límites a la revocatoria del mandato.

El principal límite, obedece a la creación de causales para poder revocar el mandato a una autoridad de elección popular. En su análisis, sobre la primera (el incumplimiento del plan de trabajo), cabe preguntarnos: ¿Qué determina el incumplimiento o no del plan de trabajo de la autoridad? Si bien quien solicita la revocatoria debe presentar el plan de trabajo inscrito de la autoridad cuestionada, uno de los fundamentos del Consejo Nacional Electoral para su negativa es que si es que no se realizó determinada obra pero en su lugar se han realizado otras, no existe razón y por lo tanto no procede la revocatoria. Este criterio limita gravante el ejercicio de los derechos políticos y de participación de los ciudadanos; pues precisamente la elección de la autoridad se dio en base al plan de trabajo y a las propuestas de la autoridad, su incumplimiento causa inconformidad, razón suficiente para que proceda la revocatoria.

En cuanto a las dos causales siguientes esto es (el incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la Ley); con la sola lectura de estas causales ya existe un ambiente de subjetividad e incertidumbre, únicamente la profundización y un exhaustivo fundamento permite proceder en base a estas causales. Primero, porque si se da un incumplimiento de otra naturaleza, existen otros procedimientos que no implican la revocatoria como tal, puede ser la destitución, remoción o hasta un juicio político dependiendo de la autoridad y lo que haya realizado; y, segundo porque se deja al arbitrio del Consejo Nacional Electoral, decidir sobre que funciones y obligaciones ha incumplido.

Esta incorporación de causales, sorprende por la regresión de derechos del texto constitucional y podría incluso alegarse su inconstitucionalidad. Una de las novedades sobre la actual Constitución respecto a la Constitución de 1998, sobre el avance la revocatoria del mandato, es que en esta se eliminarían las causales porque se consideraba que se restringía el derecho de los ciudadanos y que al ser un mecanismo de democracia directa, es suficiente la pérdida de legitimidad y confianza de la autoridad en el poder. La injerencia de causales, cambian la esencia de la revocatoria como tal, es decir su sentido básico de percepción; por ende, si el legislativo quería retocar de esta manera a la figura, lo procedente era reformar el texto constitucional.

Una de las limitaciones que se ve reflejada a partir de las reformas, tiene que ver en el procedimiento, cuando se da la posibilidad de que se le notifique a la autoridad cuestionada

para que impugne la decisión de la ciudadanía; se justifica este requisito en el derecho a la defensa que tiene toda persona; sin embargo al establecerse que se puede impugnar, ya se desvirtúa como mecanismo de democracia directa, porque no se deja en manos de la voluntad popular este derecho, sino que la autoridad cuestionada se enfrenta a la ciudadanía en una especie de juicio, donde la última decisión le corresponde al Consejo Nacional Electoral. Tampoco pueden participar en la campaña electoral de la revocatoria las autoridades de elección popular y no pueden hacer uso de este mecanismo aquellas personas que se beneficien directamente, esto es algo positivo que evita el influjo de intereses personales.

Otra de las restricciones que se presenta es que si se niega la solicitud de revocatoria del mandato conforme el Art. 25 de la Ley Orgánica de Participación ciudadana, “una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato y durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011) Esto nos lleva al hecho de que si por un error de forma o fondo que así lo creyere el Consejo Nacional Electoral o se presentó mal la solicitud la autoridad queda inmune a un nuevo pedido de revocatoria.

Cuando se inicia un proceso de revocatoria del mandato, el control sobre su legitimidad y por ende su continuidad, es exclusivo del Consejo Nacional Electoral, esta prerrogativa atribuida a este órgano implica una gran responsabilidad pues se puede limitar o facultar al pueblo ejercer un mecanismo de democracia directa.

El actuar del Consejo Nacional Electoral tiene dos momentos claves para deslegitimar el accionar de un pedido de revocatoria del mandato. Un primer momento se da al verificar los requisitos de admisibilidad, si estos no se cumplen, se manda a corregir para que sean presentados como corresponde, caso contrario se dicta la respectiva acta resolutive negando el pedido de revocatoria. Mientras que el segundo momento ocurre cuando no se cumplen con requisitos de forma como el número de firmas requeridas; el hecho de que las firmas no sean válidas o porque han sido entregadas fuera de los tiempos previstos. En este caso no se admite ningún tipo de corrección y se niega mediante acta resolutive el pedido de revocatoria del mandato.

Frente a la resolución del consejo Nacional Electoral sobre la no entrega de formularios para la recolección de firmas, debemos preguntarnos y analizar ¿Qué posibilidad tiene el proponente o solicitante de la revocatoria, para obtener una contestación favorable en segunda instancia?, la respuesta es lógica y podemos arriesgarnos a decir que es casi nula. Contra la inicial decisión del Consejo Nacional Electoral, en segunda instancia se puede impugnar ante el Tribunal Contencioso Electoral, mediante un recurso ordinario de apelación previsto en el numeral 12 del Art. 269 del Código de la Democracia; empero, este recurso sube directamente con toda la documentación que le proporciona el Consejo Nacional Electoral, para ser resuelto apenas en el término de siete días; decisión que por el escaso tiempo de verificación o por la falta de un conocimiento plausible de los hechos, el Tribunal

Contencioso Electoral se limita en casi todos los casos a negar el recurso de apelación y a validar el criterio del Director de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral.

Accionar que sin lugar a duda limita el ejercicio de la revocatoria del mandato, decisión tan importante que es tomada prácticamente por el Consejo Nacional Electoral; pero esta limitación viene plasmada en el mismo procedimiento que se estableció para la revocatoria, no es una consecuencia, sino que el legislador estableció este procedimiento para que la decisión que tome el consejero del Consejo Nacional Electoral sea la última palabra.

Es palpable un maquillaje en cuanto a la responsabilidad con la que se toman las resoluciones, pues se hace ver como que es una decisión plasmada y estudiada incluso en segunda instancia, pero como se mencionó, el Tribunal Contencioso Electoral solo confirma lo que decidió el Consejo Nacional Electoral, en donde la mayoría de las ocasiones se fundamenta en la disposición general primera del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa que reza lo siguiente: “La Secretaría General del Consejo Nacional Electoral o de las delegaciones provinciales receptará las solicitudes para iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum o revocatoria de mandato, verificarán si la documentación entregada cumple con las formalidades establecidas y no se admitirá a trámite mientras no se corrija...” (Reglamento para el ejercicio de la Democracia directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referendúm y Revocatoria del Mandato., 2011)

Vale acotar como resolución de interés nacional, la emitida por el pleno del Consejo Nacional Electoral mediante Oficio Nro. CNE-SG-2015-1315-Of emitido en fecha 19 de junio de 2015, en donde se le negó la entrega de formularios para la recolección de firmas ante la solicitud de Marcelo Larrea, líder del movimiento Democracia Sí, para iniciar el proceso revocatorio en contra del Presidente de la República Rafael Correa; cuyo fundamento para la negativa, fue que “la solicitud no cumplió con las formalidades legales y reglamentarias para dar inicio al trámite solicitado”. (DIARIO EL MERCURIO, 2016)

Causa preocupación el hecho de bajo qué criterios se entregan o no los formularios para la recolección de firmas y esto es previsible en la diferencia de argumentos que existen en las resoluciones, en donde el factor de variabilidad depende en gran medida de si es que la solicitud de revocatoria va dirigida en contra de una autoridad partidaria al gobierno u opositora al régimen. Debemos preguntarnos también si el Consejo Nacional Electoral está capacitado como organismo para afrontar este tipo de procesos y si posee todos los instrumentos necesarios para la valoración de las solicitudes.

Esta limitación que impone el Consejo Nacional Electoral, encuentra su fundamento en el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referendúm y Revocatoria del Mandato, pero esta regulación carece de eficacia jurídica pues de acuerdo al numeral 6, del Art. 219 de la Constitución de la República, solo se puede reglamentar temas administrativos internos, propios de su ejercicio y funciones del órgano de control; no obstante el Consejo Nacional

Electoral pretende regular a una institución tan importante como la revocatoria, contradiciendo incluso normas legales y constitucionales.

Finalmente, la revocatoria del mandato encuentra otra limitación en la creación de porcentajes para las firmas de respaldo, que van a depender del número de habitantes de la circunscripción territorial donde se pretende la revocatoria. La Constitución en su Art. 105, solo hace referencia a los porcentajes del 10 y 15%, pero en la nueva normativa sorpresivamente se llega hasta el 25%, lo cual constituye una limitación al ejercicio del derecho. Nuevamente manifestamos que no es legal que se establezcan limitaciones no constantes en la norma constitucional, para realizar un cambio tan relevante lo correcto era la reforma del texto constitucional.

Conclusiones:

Me permito hacer referencia a las siguientes conclusiones:

- La revocatoria del mandato es un mecanismo de democracia directa, pero por la forma de regulación en la actualidad debería ser concebida como una forma de democracia participativa; la importancia de su finalidad, que es la de revocar el mandato a una autoridad, no debe perder su esencia constitucional, por tanto no debe tomarse como un mecanismo que puede ser utilizado cuando se crea más conveniente sino que deberá someterse a un proceso constitucional establecido, esto permitirá entre otras cosas respetar derechos y garantías básicas tanto de los mandantes como

de los mandatarios; sin embargo, la normativa que se desarrolla para cumplir con el precepto constitucional va incluso en contra y se deslegitima a esta institución.

- La variabilidad en el uso de la revocatoria del mandato y el comportamiento de la recurrencia ciudadana con este mecanismo, encuentra su fundamento en factores como: El diseño institucional, la cultura política y la reformada legislación. Las inconsistencias analizadas, permiten alegar que ha existido un menoscabo y retroceso en la regulación de esta figura, desnaturalizando su verdadero sentido democrático.
- El grado de eficacia del ejercicio de la democracia en una nación, depende en gran medida del órgano rector encargado de controlar los procesos electorales. De lo analizado corresponde discernir si es que el Consejo Nacional Electoral actúa con total independencia, coherencia e imparcialidad ante un pedido de revocatoria del mandato, o al contrario so pretexto de buscar “la estabilidad política” decide con criterios subjetivos negar estas iniciativas.
- Los nuevos requisitos de admisión y procedimiento al que debe someterse la solicitud de revocatoria del mandato, constituyen evidentes limitaciones para un ejercicio pleno de este derecho por parte de la ciudadanía. La confabulación política y la búsqueda de intereses personales llevaron a cabo reformas legales inconstitucionales, que afectan gravemente los derechos de participación ciudadana.

...una ciudad informada es el único depositario

verdadero de la voluntad pública.

Thomas Jefferson

CAPÍTULO III

La revocatoria del mandato desde una visión teórica – práctica.

Introducción.

En este último capítulo, se realiza un estudio de los argumentos a favor y en contra sobre cómo se concibe a la revocatoria del mandato en base a los actuales criterios jurídicos en que se fundamenta la legislación ecuatoriana, determinando las ventajas y desventajas que acarrea esta figura. En una segunda fase se recurre al estudio de derecho comparado, realizando un balance general del uso de este mecanismo en Latinoamérica, pero poniendo especial énfasis en la regulación que se da en la legislación colombiana; al concluir el capítulo se proponen alternativas de solución sobre la forma en que debe regularse la revocatoria del mandato.

3. Argumentos a favor y en contra de la Revocatoria del Mandato

Como se había citado en los capítulos anteriores, la revocatoria del mandato es una de las figuras jurídicas de mayor cuestionamiento a nivel internacional; su naturaleza de control

sobre las autoridades de elección popular y la repercusión que su accionar genera en la ciudadanía, ha promovido el surgimiento de diferentes criterios tanto a favor como en contra del uso de este mecanismo. Lo interesante de este acápite resulta que a medida que se explican los diferentes argumentos, estos se van comparando con la realidad actual de la revocatoria del mandato en nuestro país.

Como argumentos a favor se señalan:

La revocatoria del mandato es un derecho de la ciudadanía, por medio del cual se crea una relación directa entre el mandante y el mandatario, en donde el primero pone en práctica su función de control a la autoridad pública, mientras que para los representantes genera un sentimiento de responsabilidad con el cumplimiento de su programa de gobierno. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014) En el Ecuador esta estrecha relación de control y legitimidad de representación que caracterizan a la revocatoria se ha ido perdiendo. En un primer momento la falta de cultura política de la ciudadanía juega un papel muy importante, se constata un desconocimiento al uso de este tipo de mecanismo y en general existe desconfianza en su accionamiento; en donde no puede ser activado directamente, sino que está sujeto al control del Consejo Nacional Electoral, quien actúa como intermediario; de esta manera se pierde esta función de control a la autoridad de elección popular y es la ciudadanía la que se ve controlada por este organismo. Así mismo, en el caso de los representantes, lamentablemente no visualizan a esta figura como un método de mejorar la calidad y cumplir con probidad sus

funciones; sino que lo conciben como un mecanismo de revanchismo y persecución política. Precisamente quienes se oponían a la incursión de la figura de la revocatoria del mandato desde el año 1998, alegaban que ya existía el juicio político y que por la historia política que ha tenido el país, esta figura va a ser utilizada sin reparos; no obstante, estos argumentos son deslegitimados pues la revocatoria tuvo como objetivo evitar antiguos mecanismos no formales de participación como huelgas, rebeliones, y protestas sociales violentas.

Otro criterio a favor es que prescinde de la confrontación de los poderes públicos y se otorga legitimidad al ciudadano, ahorrando recursos públicos y permitiendo además una constante rendición de cuentas directamente por parte del ciudadano. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014) Entre uno de los preceptos del Constituyente de 2008 es su intención de asegurar la independencia de funciones para garantizar la institucionalidad del Estado, por este motivo la Función Electoral, a través del Consejo Nacional Electoral, tienen la responsabilidad de controlar estos procesos que tienen como función fortalecer la democracia. La revocatoria del mandato que en el Ecuador se inicia desde abajo, es decir son los ciudadanos los que impulsan este mecanismo, trata de evitar que exista un control horizontal de autoridades o de un órgano jerárquico superior y permite de esta manera rendir cuentas a la ciudadanía; a quienes debería realmente consagrarse como los principales fiscalizadores de las actividades públicas del gobierno. La constante rendición de cuentas en el Ecuador, si bien ha mejorado no es del todo efectiva, la rendición de cuentas debe ser

enfocada en objetivos realizados, bajo parámetros de financiamiento, tiempo y beneficiarios directos.

También se manifiesta a favor, que a través de la revocatoria del mandato se logra controlar la influencia de la búsqueda de intereses privados, al ser un mecanismo que puede ser accionado por cualquier persona en goce de sus derechos políticos. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014)

Otro de los criterios a favor, es la posibilidad que con la revocatoria del mandato se garantiza a la ciudadanía que no se restringe su participación en el tiempo que dure el mandato de la autoridad; en donde no deberán esperar 4 años para decidir nuevamente en las urnas sobre su representación, sino que tienen la posibilidad en el caso de Ecuador, una vez después del primer año y antes del último año del periodo, iniciar un proceso de revocatoria a la autoridad cuestionada. Se refleja de esta manera una especie de principio de temporalidad de control.

Este criterio es acertado pues el uso de tiempos; por un lado permite que la autoridad pueda demostrar a la ciudadanía que si esta llevando a cabo su plan de gobierno dotándose de aceptación; y por otro, permitir dar a la ciudadanía una amplia perspectiva y tomar conciencia bajo criterios objetivos, si amerita o no, impulsar este mecanismo, garantizando de esta manera que no se dé un uso desmedido de esta decisión. En el Ecuador se permite

entonces ejercer este derecho en el periodo intermedio de representación es decir, dos años. Tiempo que consideramos prudente para que la ciudadanía decida sobre la continuidad de una autoridad. Cabe mencionar que entre las reformas legales, se estableció que solo podrá iniciarse un solo pedido de revocatoria en contra de la autoridad, esto de igual manera me parece prudente, si es que es bien utilizado, pues la autoridad no se siente perseguida y puede ejercer con libertad pero responsablemente; sin embargo, los criterios con los que se niegan las solicitudes de revocatoria, en ocasiones tienen tintes políticos y no son fundamentadas, lo que provoca un desabor al iniciar este tipo de procesos, generando impugnaciones a las solicitudes, las mismas que son siempre negadas

Pero también hay algunas críticas que se canalizan con el uso de la revocatoria del mandato:

Se sostiene que la revocatoria pueda cambiar a través del tiempo convirtiéndose en un constante condicionamiento para la autoridad, en donde grupos sociales de oposición actúen desmedidamente, generando inestabilidad de gobierno.

Alegan que un proceso de revocatoria causa un enfrentamiento de la sociedad, al presentarse diversos criterios sobre la autoridad cuestionada. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014) Esta crítica en contra carece de sustento, pues estos mecanismos tratan de asegurar la participación de las minorías. Por medio de la revocatoria si es que existe

descontento general, no es necesario, que todo el conglomerado inicie con el proceso, sino que una persona en representación de las demás, es quien activa el mecanismo y luego en las urnas mediante votación popular, deciden sobre la permanencia o no de una autoridad en su cargo.

Los recursos para llevarlo a cabo son muy elevados, lo que impide sea activado por una persona normal y generalmente es ejercido por partidos políticos de oposición al régimen.

3.1 Ventajas y Desventajas de la Revocatoria del mandato

Como consecuencia de los criterios antes citados se analizan los beneficios y contras que se generan ante la presencia de este mecanismo:

Como ventaja hacemos alusión al aumento del interés de la ciudadanía por ser parte activa en el control de las políticas públicas, el fundamento se debe a la deslegitimación de los partidos políticos y al cambio de valores sociales que permiten a la ciudadanía hacer uso de otros mecanismos de democracia, sin que aquello represente desestabilización al poder. Desde otra perspectiva se concibe como un beneficio la responsabilidad que se genera a la autoridad, al tomar conciencia de que puede ser sujeto de este tipo de mecanismos, mejorando significativamente en el cumplimiento de sus funciones, sin que aquello deba ser tomado como un método de revanchismo o intimidación.

Otra ventaja considerable es que la revocatoria del mandato es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica, para expresar el descontento. De esta manera lo que hace es fortalecer el sistema representativo y fomentar la participación de la ciudadanía. La revocatoria se basa en la idea de que los elegidos toman decisiones y la ciudadanía toma criterios de valor para aprobarlas o rechazarlas después de su adopción. Si el sistema representativo pretende reflejar la voluntad mayoritaria, la institución de la revocatoria del mandato incentiva dicha responsabilidad. (García, 2000)

Entre las desventajas podemos mencionar al desarrollo de la normativa que ha tenido la revocatoria del mandato en nuestro país, a pesar de los cambios constitucionales del año 2008 para fomentar el impulso de este mecanismo; las posteriores reformas en el año 2011 desvirtuaron a esta institución, cambiando las reglas formales e imponiendo más límites que incentivos, lo cual respondió a presiones políticas e intereses personales para frenar la creciente activación de la revocatoria. Estas modificaciones reflejan debilidad en períodos de tiempo relativamente cortos, y esa inestabilidad genera pérdida de confianza de la ciudadanía para acudir a este mecanismo. (Castellanos, 2014)

Se considera una desventaja, el hecho de que puede existir el caso de error en el destinatario, es decir, que la revocatoria del mandato no siempre se dirige en contra del funcionario responsable del malestar ciudadano. En ocasiones son políticas públicas o planes de gobierno impulsadas por otros actores las que culminan en la revocatoria de un representante que estuvo totalmente alejado a la adopción de la decisión. (García, 2000)

3.2 Derecho Comparado

En Latinoamérica, varios países consagran la posibilidad de revocar el mandato de las autoridades de elección popular, esta figura se reconoce a nivel constitucional, y generalmente es concebida como un mecanismo de democracia directa que se ejerce como un derecho político de los ciudadanos. Las diferencias marcadas en cuanto a su naturaleza jurídica, la aplicación, los requisitos legales para su existencia y los dignatarios sujetos de revocatoria; ponen de relieve dentro de que categoría de democracia, debe verse reflejada esta importante figura (Jàtiva, 2011). Resulta importante la activación contemporanea de este mecanismo, el cual demuestra una intención de perfeccionamiento en su institucionalidad; las transformaciones a través del tiempo, modificando factores como la participación ciudadana y el control en la representación política, ponen en la palestra de estudio, su nivel de cumplimiento y factibilidad.

La revocatoria del mandato, en la mayor parte de países de Latinoamérica, quienes han elegido como su sistema principal a la democracia representativa, se ajustan al método de activación “desde abajo”, es decir la ciudadanía, es quien se encarga de activar a este mecanismo, en base al cumplimiento de determinados requisitos como las causales, la recolección de firmas, los tiempos, todas encaminas al objetivo de impedir el mandato de una autoridad de elección popular que va a decidirse en un referendo revocatorio. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014) Entre las principales causas que provocan el uso de este

mecanismo, es el incumplimiento de causales como el plan de trabajo, su aparición es bastante reciente y se da entre los años 80 y principios de los 90., años en los que realmente es accionado frente al descontento popular, por la ola de corrupción y falta de representación. (Welp, Reformas Políticas en Latino América, 2014)

Procediendo con el estudio de esta figura en diferentes países de la región, se puede señalar que Perú es el país con más revocatorias del mandato en el mundo, en el que el mecanismo ha llegado a activarse en más de 5.300 casos en el nivel municipal. Este caso sobresale como el que advierte sobre las consecuencias "corrosivas" para la gobernabilidad (Annunziata, Revocatoria, promesa electoral y negatividad, 2015). Las causas están encaminadas a que existe una ausencia de partidos nacionales a nivel subnacional, favoreciendo de esta manera que exista inconformidad, polarización y por ende el descontento y los medios para ejercerlo; se verifica que la mayor cantidad de autoridades revocadas son distritales. Se explica que las causas para este desmedido accionar, no se deben a el incumplimiento en sus funciones o el mal gobierno, sino por haber ganado las elecciones con un bajo porcentaje, entonces el factor clave es la popularidad de la autoridad, lo que deslegitima a la figura de la revocatoria del mandato. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014)

La revocatoria se convirtió así en el recurso de los que perdieron las elecciones y de antiguas autoridades, pero también un mecanismo de canalización de insatisfacción más allá de la gestión de la autoridad que se busca revocar.

En otros países de la región la revocatoria de mandato ha tenido también trascendencia en los últimos años como es el caso de Ecuador donde se han llegado a revocar veintiún autoridades de las setenta y ocho contra las cuales se activó el mecanismo (Castellanos, 2014). En cuanto a la evolución normativa, pese a que los cambios constitucionales del 2008 respondieron a las demandas ciudadanas, las posteriores reducciones y reformas del diseño institucional y el cambio de las reglas que regulan la revocatoria del mandato respondieron a los sectores dominantes y a las presiones políticas coyunturales para frenar la creciente activación del mecanismo. (Welp & Serdült, La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 2014) Posterior a las reformas emitidas en la sentencia de la Corte Constitucional, no se registraron más procesos concluidos y aprobados para activar referendos revocatorios. Las administraciones locales requieren emprender una reestructuración del proceso de toma de decisiones. Este incremento de la participación ciudadana a nivel local podría viabilizar canales y estrategias de buen gobierno, y mayor representatividad. (Welp, Reformas Políticas en Latino América, 2014)

También analizamos el caso de Venezuela donde se han revocado a cinco autoridades locales sobre diez que llegaron a la instancia de revocatoria. Venezuela y Bolivia sobresalen, por su parte, porque han sido casos de activación de revocatoria presidencial, el presidente Hugo Chávez en 2004 y el presidente Evo Morales en el año 2008, saliendo sin embargo sus figuras fortalecidas del proceso (Kornblit, 2014). Bolivia también introdujo figuras de democracia directa previo al desarrollo de la reforma que se estableció en el país en 2009, por medio de una ley se reglamentó el referéndum de consulta popular y se presentaron 3 tipos: nacional, departamental y municipal. El primer caso lo convocaba el Presidente o dos tercios

del congreso nacional, el segundo es el caso del congreso nacional si no existia un gonierno departamental y finalmente el tercero que hace referencia a los conejos municipales con dos tercios de sus integrantes. (Ponce, 2011).

Del mismo modo que Colombia estableció el “Voto Programático” que es un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura". (Castellanos, 2014). La democracia representativa y participativa que consagró y debería haber facilitado la constitución de 1991 es un “un aparente fracaso”, se tiene la percepción de que los mecanismos de participación tienen muy poca efectividad. Sin embargo, el hecho de que ninguna revocatoria haya prosperado a pesar de los altos niveles de corrupción característicos, no solo de los mandatarios locales sino del país en general, no significa que se pueda descalificar a esta institución en particular ni a la democracia participativa, por este motivo se establece que para que el proceso sea efectivo se necesitará una cantidad de votos mayor a la del porcentaje conseguido en las elecciones por el representante cuyo mandato se busque revocar. (Ponce, 2011).

3.2.1 Revocatoria del Mandato en Colombia

En Colombia el proceso de revocatoria es distinto al desarrollo del resto de los procesos llevados a cabo en otros países. La Constitución estuvo vigente desde 1886 hasta 1991, conllevando una estabilidad constitucional de la política actual. La nueva Constitución contiene normas sobre la información y reconocimiento de partidos, derechos de postulación,

financiación de candidaturas, uso de medios de comunicación, pero sobre todo la intención de frenar el desapego de la ciudadanía frente a la política, por lo que se fortaleció en gran medida el poder legislativo en donde, amplios poderes se concedieron al Congreso en la formación de leyes, balance de poder y control político.

Según el artículo 113 de la Carta Magna establece que: “Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.” (Constitución Política de Colombia)

Por lo que, desde la existencia de la nueva Constitución en 1991, se establecieron mecanismos de la denominada democracia directa. Entre las inclusiones realizadas se mencionan tres instituciones, la consulta popular, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato; sobre esta última institución se encuentra presente en la Constitución Política de Colombia en su artículo 103, que menciona lo siguiente: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de

participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”
(Constitución Colombia)

A continuación se explica cuál es el proceso que se lleva a cabo para la revocatoria del mandato en Colombia. En cuanto a la decisión, se requiere un número no inferior al 40% de los votos válidos de personas que eligieron al mandatario para que sea el número que puede solicitar la revocatoria para el gobernador o alcalde, que en Colombia se limita y no incluye al presidente o diputados de la República.

Solo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la elección del funcionario y deberá al menos transcurrir un año desde la posesión del funcionario. Un mandato se considera revocado si se aprueba con el 55% de los votantes siempre y cuando el número de votantes no sea inferior al 55% de los votantes que lo eligieron. Expresado lo anteriormente mencionado en los artículos 7 y 11 respectivamente de la ley 741 del año 2002.

Artículo 7. La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1) Haber no transcurrido no menos de un año, contado a partir de la posesión del alcalde o gobernador. 2) Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de revocatoria para a pronunciamiento popular, mediante un memorial que suscriben los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que tuvo el elegido.

Artículo 11. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 55% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde. (Registro Nacional del Estado Civil)

El punto más importante sobre el tratamiento de la revocatoria del mandato en Colombia es alrededor del voto programático, este voto significa que los votantes imponen como mandato al representante electo, así como el cumplimiento del programa de gobierno que hubiese sido presentado para su candidatura. Como lo establece la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia c011 – 94 que revisa el proyecto de la futura ley 131, que establece que: “El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.” (Corte Constitucional de la República de Colombia)

En Colombia, el derecho a revocar el mandato forma parte no sólo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y, ante todo, en el control del poder político.

Finalmente, en la última legislatura que acaba de concluir (20 de junio de 2012) el Congreso de la República expidió una nueva ley que modifica las regulaciones mencionadas y busca mayor flexibilidad en los requisitos para la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. A partir de la entrada en vigencia de la norma, a la hora de recolectar las firmas para convocar a la revocatoria y conformar el comité promotor, tan solo se necesita un 30% del total de votos con el cual fue elegido el mandatario. Para que la revocatoria pueda prosperar se requiere del voto afirmativo de la mitad más uno de los ciudadanos sobre el total de votos válidos que hubo en la elección del candidato a revocar. La revocatoria no podrá hacerse el último año porque se entiende que ahí ya está abierta una nueva contienda electoral. (Redalyc)

Es importante destacar que el mecanismo de la revocatoria del mandato se mueve dentro de un ámbito estrictamente político, donde está en juego muchos intereses, y donde quienes terminan dándole el rumbo y manejo al procedimiento son los mismos mandatarios y quienes ponen las mismas trabas a los procesos. Es por ello que este mecanismo ha sido utilizado

como un medio para llevar a cabo sus fines políticos y económicos. (Ramírez Santa & Suarez Álvarez, 2016)

En comparación con la carta constitucional ecuatoriana de 2008, la revocatoria del mandato en Colombia se ha establecido únicamente para los gobernadores y alcaldes. No se aplica para otros funcionarios de elección popular como los Congresistas, Diputados, Concejales, o el propio Presidente de la República, como si ocurre en el ordenamiento constitucional Ecuatoriano. En todo caso el mandato se podrá revocar o bien por insatisfacción general de la ciudadanía o bien por incumplimiento injustificado del plan de trabajo. A continuación se describen los parámetros bajo los cuales se consagra la revocatoria del mandato en el ordenamiento constitucional y legal.

Procedencia: con la Constitución de 1991 el derecho a revocar el mandato puede ejercerse única y exclusivamente en contra alcaldes municipales y gobernadores departamentales, la ley no contempla la revocatoria del mandato para las demás autoridades de elección popular.

Causales para su procedencia: entre las causales para que el mecanismo de la revocatoria proceda se tiene exclusivamente dos: 1) Por incumplimiento del programa de gobierno presentado al inscribir la candidatura el cual les permite ser electos como mandatarios, y; 2) La insatisfacción general de la Ciudadanía.

Iniciativa: este parámetro alude expresamente a quienes puede activar el mecanismo. Lo pueden hacer individual o colectivamente los ciudadanos colombianos mayores de 18 años, que sean habitantes de la circunscripción territorial en la que se realizará la revocatoria del mandato y que estén debidamente registrados en el censo electoral de dicha circunscripción. Esto también cuenta para todo el sector de población juvenil que tramitó su cédula de ciudadanía por primera vez, antes de la fecha de elecciones.

Convocatoria: Presentada y aprobada la iniciativa de revocatoria de mandato, tras la revisión y validación de las firmas que soportan la solicitud así como del debido cumplimiento del porcentaje exigido de firmas para realizar la inscripción de la iniciativa la Registraduría Nacional del Estado Civil, deberá convocar a la ciudadanía para la votación de la revocatoria en dicho municipio o departamento, el plazo límite para efectuarse la votación no debe ser superior a sesenta días que se contabilizan a partir de la certificación expedida por la registraduría.

Tiempos: el tiempo debe entenderse ante todo en relación a los periodos del gobierno en ejecución, durante los cuales es posible ejercer este derecho. En este sentido, se puede recurrir a la iniciativa de revocatoria del mandato siempre y cuando haya transcurrido. no menos de un año contado a partir del momento de la posesión del momento de la posesión del respectivo mandatario. La normativa no especifica si es que no se puede recurrir a la iniciativa, antes del último año del periodo para el que fue elegido el mandatario, como si lo especifica la normativa ecuatoriana.

Decisión de Revocatoria: la revocatoria es aprobada por el pronunciamiento de la mitad más uno de los votos ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria, mientras el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida que se registró el día que se eligió a la respectiva dignidad: gobernador o alcalde. Una vez desarrollado el proceso de elecciones y realizado el informe de los escrutinios por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Registrador informa al Presidente de la República o al Gobernador respectivo, para que procedan según sea el caso a la remoción del mandatario revocado. Conocidos los resultados de la votación y la decisión ciudadana, la dignidad mandataria debe ser removida en el acto. En caso de que la votación no supere los votos requeridos termina su trámite y no se puede volver a intentar revocar a la autoridad. (Erazo, 2014)

3.3 Posibles soluciones a la problemática

Del estudio de los diferentes factores que inciden en el uso de la revocatoria del mandato, se ha tratado de proponer soluciones para que a este mecanismo se le de un tratamiento correcto:

Mejorar la cultura política: Este hecho marcaría un cambio total en la utilización de mecanismos de participación ciudadana y en el fortalecimiento de la democracia. La población como núcleo de un estado debe tomar un rol protagónico en el control de las políticas públicas, pero para aquello, se requiere de capacitación que permita a la población tener un sentido crítico y de opinión ante los acontecimientos. El Estado debería fomentar

canales de participación, a través de planes de educación ciudadana en el ámbito público - político.

Controlar la actuación del Consejo Nacional Electoral: El Consejo Nacional Electoral como órgano rector del proceso de revocatoria del mandato debería estar sujeto a un control sobre la legitimidad de sus decisiones, si bien la intención del Constituyente del año 2008, es la independencia de funciones del Estado para lograr un equilibrio de poderes; lamentablemente la actuación del Consejo Nacional Electoral se ha visto inmerso en varias críticas por la imparcialidad de sus decisiones, que bajo débiles argumentos, generalmente de procedimiento, intenta justificar sus resoluciones. Esta actuación del Consejo Nacional Electoral podría ser controlada mediante, veedurías ciudadanas o mediante un post control de un órgano independiente, que podría ser el consejo de participación ciudadana y control social, sería pertinente la intervención de este organismo en el control de procesos revocatorios, pues regula también la conformación de la Función Electoral.

Reformar el diseño institucional: Si actualmente se establece a la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, lo lógico sería que su estructura constitucional y legal este diseñada para fomentar la práctica de este mecanismo y no usado para frenar o entorpecer que la ciudadanía recurra a su uso. La activación de la revocatoria del mandato presenta limitaciones y vienen dadas por la legislación actual que regula a la revocatoria del mandato; proponemos que se realice un análisis y de ser necesario una reforma con efecto retroactivo hacia un sentido de cumplimiento de lo que dispone el Art. 105 al Art. 107 de la

Constitución de la República. Se reflejan falencias desde su denominación pues este mecanismo no es utilizado como una forma de democracia directa y debería reubicarse o re denominarse en el ámbito de un mecanismo de democracia participativa. Si bien es necesario y se dispuso por mandato constitucional la creación de Leyes que permitan el tratamiento de la revocatoria del mandato, Las nuevas reformas presentan inconsistencias con la Constitución y debería reformarse o derogarse el Reglamento emitido por el Consejo Nacional Electoral, el cual se eleva a carácter de ley, y no es posible que un reglamento contradiga lo que establece la Constitución.

Conclusiones:

Como conclusiones de este último capítulo encontramos las siguientes:

- La diversidad de argumentos a favor y en contra sobre la revocatoria del mandato denotan la importancia que conlleva el estudio de esta figura, a raíz de lo tratado se deduce una predominancia de los argumentos favorables, pero siempre y cuando se cumplan con las condiciones necesarias de garantía para su accionamiento. La revocatoria del mandato debe ser focalizada como una herramienta legítima y factible de control político y participación ciudadana.
- Se concibe que la principal desventaja de la revocatoria del mandato desde una percepción de la ciudadanía, es hacer frente a los límites revestidos de requisitos que se disponen para su procedimiento. La ciudadanía percibe que en este tipo de

procesos electorales, se encuentra en desventaja frente a la autoridad, incluso antes de iniciarlos.

- Resulta importante el estudio del derecho comparado por la creciente incursión de mecanismos de participación ciudadana como la revocatoria del mandato en diferentes países de Latinoamérica, conocer su regulación y sus variaciones respecto a nuestra Constitución permite ampliar el panorama de cara a conocer más sobre esta importante figura. Destaca el análisis de la revocatoria del mandato en Colombia por la forma como se concibe a la democracia participativa dentro de esta legislación.
- Pretender tener la razón absoluta de que la revocatoria debe ser concebida como una forma de democracia participativa, no es el objetivo de esta investigación; pero actualmente las condiciones denotan que es al tipo de democracia que mejor se ajusta. Lo que se aspira con este trabajo es analizar ese tipo de deficiencias, poner a conocimiento de la ciudadanía estas irregularidades y poder de alguna manera aportar para que se solucionen, todo con el objetivo de perfeccionar cada día más nuestra democracia.

CONCLUSIONES

- Como se puede comprobar tras el desarrollo de esta investigación la revocatoria del mandato resulta una de las nuevas instituciones jurídico – políticas de mayor trascendencia en Latinoamérica, cuyo objeto es el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. Su incorporación y evolución desde la Constitución de 1998 hasta la actual Constitución de 2008, denota un interés particular por regular a este mecanismo, pese a las posteriores limitaciones impuestas por las reformas del año 2011.
- Vemos que la revocatoria del mandato es concebida como un derecho de participación ciudadana, que encuentra fundamento en los principios de soberanía popular y representación política, en donde la ciudadanía, en uso de sus derechos políticos, pueden activar este mecanismo y mediante votación, revocar el mandato a una autoridad de elección popular antes de que cumpla el período para el cual fue elegido.
- En el Ecuador la revocatoria del mandato es de tipo full recall, entendida como aquella en donde se necesita la voluntad del pueblo o electorado tanto para activarla mediante la recolección de firmas y el cumplimiento de otros requisitos, así como para aprobarla a través del sufragio por mayoría.

- La revocatoria del mandato puede verse expresada como una forma de democracia participativa, pues iniciar un mecanismo de democracia directa, implica una decisión por parte del mandante que sea personal, libre, sin restricciones, ni intermediarios; no obstante, a partir del año 2011, existe una intervención excedida del Consejo Nacional Electoral, quien no actúa como ente regulador del proceso, sino como órgano colegiado encargado de dirimir la viabilidad o no de la revocatoria, además de exigir el cumplimiento de requisitos subjetivos que aprobarlos queda a su libre albedrío.

- La realidad actual del país y la reforma a las leyes que regulan esta importante institución, ha deslegitimado ajustar su denominación como mecanismo de democracia directa. Lo dicho encuentra sustento además en la inminente disminución de referendos revocatorios, en donde su continuidad depende incluso, del partido político al que pertenezca la autoridad cuestionada.

- Al estudiar la democracia participativa, el objetivo no ha sido denotar a este tipo de democracia como un modelo alternativo, autosuficiente y excluyente, sino más bien como una forma que puede servir para la reflexión sobre como corregir las deficiencias de la revocatoria del mandato como una forma de democracia directa.

- El sometimiento de esta figura a un proceso constitucional establecido, evita que su utilización tenga como finalidad el beneficio de intereses personales o que sea

utilizado como una forma de revanchismo político, de esta manera se respetan derechos y garantías básicas tanto de los mandantes como de los mandatarios.

- El ordenamiento jurídico ecuatoriano, a partir de las reformas del años 2011 a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, al Código de la Democracia y la expedición del cuestionado Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa, han establecido requisitos de admisión y procedimiento al que debe someterse la solicitud de revocatoria del mandato, constituyendo evidentes limitaciones para un ejercicio pleno de este derecho por parte de la ciudadanía.
- La recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria ha disminuido considerablemente, esto se debe a factores como la falta de cultura política, la crisis de partidos políticos, el diseño institucional y el desincentivo normativo. Se avizora un ambiente de desventaja y desconfianza, incluso antes de iniciar con este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- Sánchez Zuraty, M. (2009). *Derecho Constitucional Ecuatoriano en el Siglo XXI* (Vol. I). Quito, Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática. (1997). *Nueva justicia y revocatoria del mandato*. (Vol. III). Quito, Pichincha, Ecuador: ABYA-YALA.
- Andrade, S., Grijalva, A., & Storini, C. (2009). *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de la reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En Y. Welp, & U. Serdült, *La dosis hace el veneo. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (págs. 83-103). Quito: El telégrafo.
- Garcia, A. (2000). *www.juridicas.unam.mx*. Recuperado el 7 de Octubre de 2015, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. :

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>
- Martínez Cárdenas, E. E. (2013). Revocatoria del mandato: ¿ataque a la democracia representativa? *Reflexión Política* 2013 15(29) .
- Salamea Córdova, M. (21 de Agosto de 2010). ¿Revocatoria del Mandato? . *Diario El Mercurio* .

- Welp, Y., & Serdült, U. (2012). ¿ Renovación, crisis o más de lo mismo ? La revocatoria del mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos* , 24, 169-192.
- Rivera Sánchez, J. L. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales . *Revistas de Derecho Electoral* , 2, 13-42.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2014). *La Dosis Hace el veneno. Análisis de la revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito, Ecuador: El telégrafo.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid.
- Verdugo Silva, J. T. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Contiente Americano*. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bólvivar, sede Ecuador.
- Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental* (18 edición ed.). Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- López, M. J. (2009). *DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA*. Buenos Aires: Buenos Aires.
- *www.cpccs.com.ec*. (s.f.). Recuperado el 26 de Octubre de 2015, de <http://www.cpccs.gob.ec/> :
<http://www.cpccs.gob.ec/?mod=revocatoriamandato>
- *www.iidh.ed.cr* : *Diccionario Electoral* . (s.f.). Recuperado el 26 de Octubre de 2015, de www.iidh.ed.cr:

[https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?co](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contentid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-)

[ntenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contentid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL)

- Ferrajoli, L. (2001). *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Sartori, G. (1997). *¿Qué es la Democracia?*. México, D.F.: Patria.
- Asamblea Nacional Constituyente de 1998. (1998). *Primer debate del informe de la Comisión especializada segunda de la Asamblea sobre las normas constitucionales relacionadas con la revocatoria del mandato*. Quito.
- Corporación de Estudios y Publicaciones. (2011). *Código Civil Ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Talleres de la Corporación de Estudios y Publicaciones.
- *Constitución Política de la República del Ecuador*. (1998).
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la Democracia*. México: Alianza.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Quintela, R. (2005). *CRISIS BANCARIAS Y CORRUPCIÓN*. Buenos Aires: Dunken.
- *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*. (2009).
- www.encyclopedia-juridica.biz14.com. (s.f.). Recuperado el 16 de Febrero de 2016, de www.encyclopedia-juridica.biz14.com: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/soberania-popular/soberania-popular.htm>
- Rosseau, J. J. (2007). *El Contrato Social*. Madrid: Edaf.

- Aguilar, J. P. (2009). Derecho de participación y derecho a participar. *¿Estado constitucional de derechos?: informe sobre derechos humanos Ecuador 2009* , 223-235.
- CEPLAES, DED. (2008). *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*. Quito: Imprimax.
- García Roca, J., & R, D. V. (2013). *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático* (1ª edición ed.). Buenos Aires: La ley.
- Panchano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito, Ecuador: ILDIS-FES.
- Moreno Yanes, J. (2010). *Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano* (1ª edición ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: V&M GRAFICAS.
- SENPLADES. (2011). *TENDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR* (2ª edición ed.). Quito: ROMSEGROUP CIA.LTDA.
- *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD*. (2010). Quito: Registro Oficial No.303.
- *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (2010). Quito: Registro Oficial No. 175.
- *Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Quito: Registro Oficial No. 449.
- García, J. G. (2009). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* , 51, 77-96.

- Massal, J. (2010). Democracia participativa: Desafíos y desencantos en el siglo XXI. Bogotá, Colombia. Recuperado el 1 de Noviembre de 2016, de www.scielo.org.co:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000200005&lng=en&tlng=es.
- Programa Andino de Derechos Humanos. (Mrzo de 2015). Democracia participativa y derechos humanos . *Revista Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos* .
- Vergar Estevez, J. (1999). La Concepción de Democracia Participativa de Habermas. *REVISTA CIENCIA POLITICA* , XX.
- Instituto de la Democracia. (2015). ¿Qué es la revocatoria del mandato y en qué consiste la silla vacía? En *Manual de Capacitación y Formación en Democracia* (Vol. I, pág. 6). Quito : Instituto de la Democracia .
- Malacatus, E. (2016). *La revocatoria del mandato, como derecho establecido en la actual Constitución y legislación del Ecuador, respecto a sus alcances, requisitos y limitaciones*. Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. Quito:
Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.
- Paspuel, H. (22 de Julio de 2011). El Ecuador y la Democracia Participativa y Deliberativa en la Actualidad. Quito, Ecuador.
- Ciudadana, Corporación de Participación. (2010). *La Revocatoria del Mandato*.
Obtenido de

[http://www.participacionciudadana.org/pc10/images/docu/pulso10/analisisse
p.pdf](http://www.participacionciudadana.org/pc10/images/docu/pulso10/analisisse
p.pdf)

- Erazo, L. (2014). *DEMOCRACIA DIRECTA EN ECUADOR Y COLOMBIA, LA REVOCATORIA DEL MANDATO PARA ALCALDES: FACTORES QUE DETERMINAN LA RECURRENCIA CIUDADANA PARA SU UTILIZACIÓN*. tesis, FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ECUADOR , Quito.
- Ramirez Gallegos, F. (2013). *Nuda Política. Participación, democracia y conflictos Ecuador 2009-2012*. Quito, Ecuador: FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador.
- Rial, J. (2000). *INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA*.
- Jiménez, W. (2013). Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios.
- Rivera, R., & Cardona, R. (2011). La revocatoria del mandato estudio de caso Alcalde de Pradera Valle 2008-2011 . *Memorando de Derecho* , 225-233.
- Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios* , 35-38.
- Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad: algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas. *Pilquen* , 107-119.
- Carrion, C. (2012). *LIMITACIONES JURÍDICAS EN LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RESPECTO DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO DE LOS SUJETOS POLÍTICOS DE ELECCIÓN POPULAR POR UNA SOLA VEZ, DURANTE UN PERIODO DE GESTIÓN*". Universidad Nacional de Loja. Loja: Universidad Nacional de Loja .

- Moreno Yanes, J. (2010). *Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano*. Quito: V&M Gráficas.
- *Constitución de la República del Ecuador*. (2008).
- *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. (2009). Quito.
- *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (2011). Quito : Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010.
- *Reglamento para el ejercicio de la Democracia directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referendúm y Revocatoria del Mandato*. (2011). Quito.
- Valle Franco, A. (2010). Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana. Sentencia No. 001-1L-SIO-CC (caso No. 0005-10-IO). *FORO* , 147-159.
- DIARIO EL MERCURIO. (20 de Junio de 2016). CNE desecha pedido de revocatoria contra Correa. *EL MERCURIO DIARIO INDEPENDIENTE DE LA MAÑANA* .
- Castellanos, S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). *Scielo Argentina* .
- Jàtiva, P. A. (2011). Anàlisis general de la normativa referente a la figura constitucional de la revocatoria del mandato .
- Welp, Y. (2014). *Reformas Políticas en Latino Amèrica*. Recuperado el 12 de 2016, de <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>
- Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad. *Pilquen* .

- Kornblit, M. (2014). La revocatoria de mandato en Venezuela. *Scielo Argentina* .
- Ponce, J. S. (2011). *La revocatoria del mandato como un mecanismo de soberanía popular y control al poder*. Quito.
- Constitución Política de Colombia. (s.f.). *Constitución Política de Colombia*.
Obtenido de <http://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-v/capitulo-1/>
- Constitución Colombia. (s.f.). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-1/articulo-103>
- Registro Nacional del Estado Civil. (s.f.). *Registraduría Nacional del Estado Civil*.
Obtenido de <http://www.registraduria.gov.co/1-de-enero-de-2013-No-71.html>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (s.f.). *Corte Constitucional de la República de Colombia*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-011-94.htm>
- Redalyc. (s.f.). *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/html/110/11028415008>
- Ramírez Santa, J. D., & Suarez Álvarez, L. A. (2016). *Revocatoria del Mandato en Colombia: Un estudio de caso, la experiencia en el Municipio Bello*. Medellín.