

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

Análisis de la revocatoria del mandato de alcaldes: diseño institucional y resultados de su aplicación durante el periodo 2012-2022


Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales

Autora:

Karina Paola Galindo Pacheco

Director:

Julio Teodoro Verdugo Silva

ORCID:  0000-0002-3984-0467

Cuenca, Ecuador
2023-05-18

Resumen

El presente trabajo es una investigación dirigida a estudiar la revocatoria del mandato en los alcaldes del Ecuador, analizando si por cómo está configurada representa algún peligro para el desarrollo del sistema representativo tal y como lo conocemos hoy en día. Para resolver esta interrogante; se inicia desentrañando el concepto y naturaleza de la revocatoria del mandato, pasando por su evolución en el ordenamiento jurídico; además se estudia su relación con la democracia directa, y se realiza un análisis comparado del comportamiento de esta institución en los gobiernos locales de los países sudamericanos. Se concluye con una investigación estadística sobre varios procesos de revocatoria que ha desarrollado el Consejo Nacional Electoral, y se plantean soluciones sobre las falencias que tiene la figura en la actualidad.

Palabras clave: revocatoria del mandato, democracia directa, alcaldes, mandato

Abstract

The present work is an investigation directed to study the recall of mayors in Ecuador, by analyzing if the way that it is structured, actually presents some danger for the development of the representative system as we know it. To resolve this question, it is important to begin with unraveling the concept and nature of recall, by going through the evolution of the legal system; additionally, the direct relationship between democracy is studied, and an analysis comparing the behavior of the institution in the local governments of other South American countries is conducted. It concludes with a statistical investigation on various recall processes that the "Consejo Nacional Electoral" has developed, and solutions are proposed on the shortcomings that the figure currently has.

Keywords: recall, direct democracy, mayors, mandate

Índice de contenidos

| | |
|---|----|
| Resumen | 2 |
| Abstract..... | 3 |
| Índice | 4 |
| Dedicatoria..... | 7 |
| Agradecimientos | 8 |
| Introducción | 9 |
| Capítulo I: La revocatoria del mandato, conceptualización y naturaleza..... | 10 |
| 1.1. Una duda latente ¿En la práctica, como se ha ejecutado la revocatoria del mandato de los alcaldes del Ecuador? | 10 |
| 1.2. Estado de la cuestión | 10 |
| 1.3. Conceptualización | 13 |
| 1.4. La revocatoria del mandato naturaleza jurídica..... | 18 |
| 1.4.1. El funcionario electo investido de poder político | 22 |
| 1.4.2. El mandato objeto de revocación | 22 |
| 1.4.3. La ciudadanía quienes mediante votación podrán destituir al funcionario | 23 |
| 1.4.4. El sufragio (votaciones)..... | 23 |
| 1.5. La revocatoria del mandato como presupuesto de democracia directa | 24 |
| 1.6. La revocatoria del mandato en Ecuador | 24 |
| 1.6.1. Antecedentes normativos | 24 |
| 1.6.2. Sentencia No. 0005-10-IO-CC | 25 |
| 1.6.3. Después de la Sentencia | 29 |
| 1.6.4. Contexto nacional actual | 29 |
| Capítulo II: Revocatoria del mandato en los alcaldes y sus efectos en el sistema representativo | 33 |
| 2.1. Antecedentes y evolución de la revocatoria del mandato en gobiernos locales en el derecho comparado..... | 33 |
| 2.1.1. Argentina..... | 33 |
| 2.1.2. Bolivia | 35 |
| 2.1.3. Perú | 37 |
| 2.1.4. Venezuela | 40 |
| 2.1.5. Colombia..... | 43 |
| 2.2. La revocatoria del mandato en alcaldes del Ecuador | 46 |
| 2.2.1. Procedimiento de revocatoria del mandato en el Ecuador..... | 46 |

| | |
|---|----|
| Capítulo III: Aplicación empírica de la revocatoria en los alcaldes en Ecuador..... | 50 |
| 3.1. Revocatoria del mandato en el Ecuador previo a las reformas del 2011 | 51 |
| 3.2. Revocatoria del mandato en el Ecuador desde las reformas 2011 | 55 |
| 3.3. Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato | 62 |
| 3.4. Crítica a la revocatoria del mandato | 63 |
| 3.4.1. Revocatoria del mandato y democracia representativa | 64 |
| 3.4.2. ¿Existe una colisión entre la revocatoria del mandato y la democracia? Representativa?..... | 65 |
| Conclusiones | 66 |
| Recomendaciones | 67 |
| Referencias..... | 68 |
| Anexos..... | 75 |
| Anexo A..... | 75 |
| Anexo B..... | 76 |

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Cuadro comparativo defensores y críticos de la revocatoria del mandato..... | 16 |
| Tabla 2: Comparación conceptos de la revocatoria del mandato | 20 |
| Tabla 3: Evolución de normas legales de la revocatoria en Ecuador | 30 |
| Tabla 4: Comparación de la revocatoria en los países de América latina | 47 |
| Tabla 5: Procesos revocatorios 2009-2011..... | 53 |
| Tabla 6: Procesos Revocatorios 2012-2022 | 60 |

Dedicatoria

A mis padres Marco y Patricia, quienes han estado conmigo en todo momento. A mis hermanos Juan, Silvi, y Tifi, por ser mis personas incondicionales. A Jaime, por ser mi compañero de vida.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad de Cuenca, por haberme acogido en este proceso de aprendizaje. Agradezco especialmente al Dr. Teodoro Verdugo, por inspirarme con su cátedra y motivación en el desarrollo de este trabajo investigativo.

Introducción

En términos simples la revocatoria del mandato (en adelante RM) es un mecanismo de democracia directa, el cual posibilita la cesación en el cargo de las autoridades de elección popular, antes del periodo para el que fueron elegidos. Dicha institución es nueva en comparación con la larga data de salidas abruptas de gobiernos sudamericanos a causa de golpes de Estado. En Ecuador, apenas fue introducida en el año 1998.

El objetivo general del presente estudio es evaluar si la figura de RM en los alcaldes del Ecuador está siendo utilizada en concordancia a los principios democráticos, o si de alguna forma está siendo desnaturalizada pudiendo afectar el sistema representativo. El método empleado será el deductivo, a través de un enfoque cualitativo, empleando como herramienta la recolección de información bibliográfica. Pero además será cuantitativa, pues se pretende hacer análisis-síntesis, sobre datos proporcionados por la base de datos del CNE.

El Capítulo I planteará el problema de investigación el cual inspiró este trabajo; además de presentar el estado de la cuestión que pone en contexto los estudios e investigaciones que se han hecho sobre la RM en el Ecuador y el mundo. Este capítulo también será descriptivo, centrado en conceptualizar y desentrañar la naturaleza de la RM y la sentencia No. 0005-10-IO-CC.

El Capítulo II será analítico, enfocado a examinar la RM en gobiernos locales de América del Sur, equiparándolos con el contexto ecuatoriano. Aclarando que se escogen estos países pues si bien, hoy en día sus instituciones y política son distintas, cuentan con pasado histórico común debido a su cercanía geográfica que justifica su estudio y comparación.

Por su parte, el Capítulo III analiza la aplicación empírica de todas las iniciativas fallidas de RM contra alcaldes, versus las que llegaron a elecciones durante el lapso 2012 - 2022. (Se utiliza esta delimitación temporal por cuanto en 2011 surge la Sentencia; y las posteriores reformas de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en adelante "LOPC"). Esto con la finalidad de dar respuesta a lo que la realidad social demanda: un estudio breve y pormenorizado sobre la RM en la dignidad de los alcaldes; el papel que ha desarrollado esta institución en la democracia y si de alguna forma afecta al sistema representativo, o si se está abusando de su utilización.

Capítulo I: La revocatoria del mandato, conceptualización y naturaleza.

1.1. Una duda latente ¿En la práctica, como se ha ejecutado la revocatoria del mandato de los alcaldes del Ecuador?

Si bien la RM, no es tan conocida en el común denominador de la población ecuatoriana, no se trata de una institución nueva. Ya han transcurrido 24 años y varias reformas desde la primera aparición de esta figura en el país. Con este antecedente surge la interrogante de ¿Qué rol está jugando la RM de alcaldes en cuanto al fortalecimiento de la democracia? Es decir, como se ha venido ejecutando la RM de alcaldes en los últimos años, y si de alguna forma esta ha afectado al sistema representativo.

En este sentido, nace la hipótesis de que la RM de alcaldes podría estar siendo desvirtuada a pesar de que se haya regulado su procedimiento. Siendo utilizada como una herramienta de revanchismo para quienes perdieron las elecciones democráticas. En otras palabras, existe una problemática con respecto a si la RM colisiona con los principios democráticos, pues existe una suerte de alternancia que perjudica a quienes vencieron en las elecciones justamente.

1.2. Estado de la cuestión

En Ecuador hasta la fecha se han realizado varias investigaciones sobre la RM, en cuanto a su procedimiento y conceptualización, más no existe una investigación de tipo cualitativo profundo y pormenorizada de los procesos de RM en alcaldes; complementado con evidencia empírica, que proponga resultados sobre su aplicación y su repercusión en la democracia.

El campo a ser investigado, es la RM de alcaldes durante el lapso (2012-2022) el cual resulta acertadamente delimitado para llegar a resultados concisos, lo que justifica su estudio y validez. Sin embargo, antes de llegar a esto, se pretende conceptualizar la RM y hacer un análisis comparado con los países de Sudamérica que contemplan la RM en alcaldes. De tal manera que a continuación, se hace un análisis sobre el estado de la cuestión.

Existen varios escenarios desde los que la RM ha sido estudiada. Desde el punto de vista geográfico, hay trabajos que abarcan casi todos los países que reconocen la RM; a estos los llamaremos como investigaciones enfocadas a una “perspectiva global”. También hay trabajos que se han enfocado a comparar los países que contemplan la RM en el continente americano. A los que llamaremos trabajos con perspectiva “americana”; además en el derecho comparado se ha estudiado la RM desde una “perspectiva regional”, abarcando todos aquellos países que reconocen la RM en América del Sur; y por último, existen investigaciones con “perspectivas nacionales” que aunque no se refieren exclusivamente a Ecuador, si es su base primordial de análisis.

Esta primera subdivisión se refiere a los países que han sido sujetos de estudio desde una perspectiva: global, americana, regional, y nacional. Adicional a esto, las investigaciones enfocan su objeto de estudio a diferentes ámbitos como son: la RM como institución; la RM como concepto; origen y naturaleza de la RM; la RM como Mecanismo de democracia Directa; la RM presidencial; la RM de gobiernos locales; la RM parlamentaria; La RM en otros cargos públicos; la RM como mecanismo de control; la RM y sus limitaciones, sin mencionar a todos aquellos trabajos que aunque no toman a la RM como el eje principal de su estudio, si la mencionan. Ahora sí, a continuación se presentan las investigaciones más relevantes para nuestro estudio.

Desde una perspectiva global, Welp & Serdült (2014) hacen un compendio de varias investigaciones sobre el proceso de asimilación y aplicación de la RM en los sistemas de: Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina, Cuba, Estados Unidos de América y Suiza, desde la visión histórica y contextual de cada sistema estudiado. Los autores sin dogmas, resumen los diseños institucionales y las prácticas concretas para reflexionar sobre la articulación e interinfluencia entre la RM y la democracia representativa. Recientemente Fernández (2022) hace un listado de todos los países en el mundo que comprenden la RM, contemplando países de África, Asia, América; Europa y Oceanía.

Desde esta misma perspectiva, Verdugo Silva (2007) hace un análisis histórico global de los orígenes de la RM. También tenemos las investigaciones de Campos (2016); Molina (2021); y Verdugo Silva (2014).

Con respeto a investigaciones que estudien la perspectiva americana y comparada, destacan los trabajos de Eberhardt (2018) que estudia el diseño institucional de Colombia; para el estudio de Costa Rica, Rivera Sánchez (2006) y Fernández (2022); Venezuela ha sido analizado por Kornblith (2019); Perú, por Welp (2013); Ecuador y el contexto latinoamericano por Verdugo Silva (2007); la RM en Bolivia por Verdugo Silva (2014); la RM en Argentina por Eberhardt (2020) y Arques (2017); México ha sido estudiado por Eberhardt (2022) y, Limón (2016); y la RM en Panamá por Eberhardt (2021).

Ahora bien, en este contexto del derecho comparado, las investigaciones que han estudiado la RM haciendo énfasis de manera particular a gobiernos locales de Sudamérica son; Welp y Serdült (2011); Welp y Serdült (2012); Welp, Serdült, y Lissidini, (2014). De estas, destacan Welp & Serdült (2012) quienes proponen analizar los usos y las consecuencias de la RM en el ámbito local de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; a su vez, en su investigación, extraen conclusiones tentativas sobre las potencialidades y riesgos que conlleva este mecanismo de democracia directa.

Ya en el contexto ecuatoriano, la tesis de maestría en Derecho Constitucional de Verdugo Silva (2007) expone las razones o causas por las cuales en el Ecuador no se ha utilizado la RM para cesar en el cargo a las autoridades de elección popular hasta el 2007, concluyendo

que “el ordenamiento jurídico ecuatoriano limita la RM no sólo en cuanto los sujetos de revocatoria del mandato, sino además, con sus altos niveles de exigencias en cuanto a porcentajes (especialmente el de la iniciativa)”. (p. 121).

Llegado a este punto, nos corresponde tratar las investigaciones de la RM en los gobiernos locales del Ecuador. Todas las investigaciones que existen sobre el tema son recientes: Castellanos (2014); Balarezo Mero, et al., (2019); Eberhardt (2018); Erazo y Chamorro (2019); Arévalo (2022); y Jaramillo (2022). Sin embargo, estas investigaciones si bien describen de manera prolija las reglas de juego de la RM para alcaldes, no analizan los procesos revocatorios de manera empírica salvo por el trabajo de Erazo y Chamorro (2019) del cual se hablará más adelante.

Bien se sabe que tras la promulgación de la Constitución del 2008, el panorama de aprobación cambio; y por primera vez en el país fueron llevadas a las urnas varios procesos de RM para alcaldes;

“Estos procesos de revocatoria de mandato se dieron a partir del 2010 a pesar de que este mecanismo ya se reconocía desde la Constitución de 1998, la razón por la que no se utilizó por más de una década fue debido a la falta de normativa menor que regule la aplicación del mencionado mecanismo de democracia directa, recién en el año 2009 se emite el Código de la Democracia y en el 2010 la LOPC que permitieron la regulación y aplicación de este mecanismo.” (Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores et al., 2019).

En esta línea, los autores emiten un resumen sobre los procesos que han llegado a elecciones en los últimos años “Según la información obtenida del portal del CNE entre el 2010 y el 2011 se realizaron cuarenta y cuatro procesos de RM, desde el 2012 hasta el 2017 no hubo procesos y en el 2018 hubo únicamente un proceso.” (Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores et al., 2019).

Como se vio, investigaciones enfocadas de manera particular a analizar la RM de alcaldes del Ecuador son escasas. La más relevante (que servirá como referencia), es un diseño institucional realizado por Erazo & Chamorro (2019) sobre la RM en alcaldes abordando comparativamente dos unidades, Ecuador y Colombia. En el cual concluyen que la reforma constitucional ecuatoriana de 2008 provocó una avalancha de revocatorias del mandato para alcaldes que no tiene precedentes en la historia democrática del país, diseño institucional que se convierte en un “arma de doble filo para la estabilidad de la gobernanza local.”

Más adelante Eberhardt (2018) analiza el diseño legal de la RM en Ecuador, haciendo un recuento de las sucesivas reformas plasmadas en su normativa. La autora aplica el método comparado en las normas de nivel nacional, esto es, las constituciones, leyes y reglamentos, en las que se incluye al mecanismo de la RM en cualquiera de sus formas y alcances.

Arévalo (2022) analiza la evolución del proceso de RM en Ecuador durante el periodo 2008-2018, como evidencia empírica toma las resoluciones del Consejo Nacional Electoral en adelante (CNE). Además, realiza gráficos estadísticos sobre la aprobación y resultados de la RM de todas las dignidades de Ecuador. Este estudio resulta pertinente para nuestra investigación pues se evidencia la casi nula aprobación de revocatorias que llegaron a consulta a partir del año 2012. Esta investigación si bien se la puede tomar como punto de partida, resulta incompleta para nuestro análisis, pues difiere de lo que se pretende analizar: la comparación entre propuestas de revocatoria que se han presentado versus las que se han materializado en la dignidad de alcaldes.

Finalmente, dado que nuestra interrogante se enfoca en el posible riesgo que podría suponer la RM de alcaldes para la democracia representativa, en suma que Ecuador no existen investigaciones sobre esto; vale la pena mencionar la investigación de Martínez (2013) en Colombia, que realiza un análisis sobre descentralización y democracia local, en particular, sobre el alcance de la RM como expresión de democracia directa, para lo cual realiza varios cuadros comparativos con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil; información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, entre otras instituciones; concluyendo que la RM en Colombia no ha significado ataque alguno a la democracia representativa, dada su limitada activación y sus exageradas exigencias.

1.3. Conceptualización

A partir de la Constitución del 2008, el Ecuador se declara como un Estado de Derechos y de Justicia asumiendo un rol garantista en materia de Derechos Humanos. Esto implica que debe materializar un cúmulo de principios y parámetros para concretarse como tal. Uno de estos “parámetros” por así decirlo, es la democracia, entendida en todas sus formas. “(..) No se puede concebir la democracia sin Estado de derecho. No se puede hablar de ella sin hablar de los derechos humanos. La realización más importante de nuestro tiempo en el plano de la política internacional es posiblemente la universalización de la idea de democracia.” (Saavedra Chang, 2003, p. 196).

Ahora bien, en nuestros días, conviven varios tipos de democracia. Una de ellas es la democracia directa, que se encuentra plasmada en la sección cuarta de la Constitución de la República. Dicho esto, existen varios mecanismos reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano direccionados a materializar la democracia directa, llámense mecanismos de democracia directa, en adelante (MDD). Uno de ellos es la revocatoria del mandato.

El artículo 105 de la Constitución señala: “Las personas en goce de sus derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular”. Consecuentemente, el Estado ecuatoriano en 2008 asume la responsabilidad de regular el procedimiento de ejecución de la RM.

Varios autores coinciden que la RM constituye un mecanismo de democracia directa y precisamente sobre este supuesto parte nuestro estudio.

“No cabe duda que la revocatoria del mandato puede ser catalogada como un mecanismo de democracia directa por el simple hecho de que el pueblo se manifiesta y decide directamente al respecto, sin intervención de representantes y sin representación de ningún tipo” (Verdugo Silva, 2007, p. 30).

Siguiendo esta línea, los MDD en Sudamérica tienen corta data, “La revocatoria de mandato es uno de los mecanismos de democracia directa o participativa que fueron incluidos en los países de América Latina, a partir de los años noventa cuando la ciudadanía retoma su protagonismo en las acciones de control sobre el poder político.” (Welp, 2014, p. 23).

Desde la visión positiva de los MDD, se asume a la RM como un mecanismo de democracia directa que promueve el interés de la ciudadanía en ejercer acciones de control político, permitiendo superar la crisis de representación generada por el descontento y la apatía política de los ciudadanos. (Eberhardt, 2018, p.108). Desde esta perspectiva, los MDD fortalecen la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos y pueden llegar a fortalecer el respaldo y nivel de satisfacción con el sistema político. Además otros autores asumen a la RM como un recurso que determina el vínculo entre elector y autoridad en el ejercicio de las funciones públicas. (Clavijo, 2013, p. 109). De esta forma ante la falta de confianza del electorado sobre sus representantes, ellos pueden ejercer acciones de control y sanción hacia quienes no cumplen de manera satisfactoria su trabajo.

Ahora bien, resulta importante precisar el concepto de RM. Martínez (2013) define: “La revocatoria del mandato constituye un derecho político a través del cual los ciudadanos, dan por terminado de forma anticipada el mandato conferido a una autoridad elegida por voto popular” (p. 86).

La RM se regula en las legislaciones internas de cada país con ciertas variaciones, aunque también se encuentran generalidades. Así por ejemplo, para solicitar la RM, se requiere un aval que varía entre 10% al 40% de respaldo dependiendo de la autoridad y el país. Además, el mecanismo se activa por un proceso de elección popular. Generalmente es un organismo quien se encarga de verificar las formalidades y dar el visto bueno a la solicitud (el CNE en el Ecuador). Una vez aprobada la solicitud, hay un periodo de tiempo para convocar a elecciones. Finalmente, si se supera cierto umbral determinado de votos, el candidato es destituido de su cargo. Quien sustituye a la autoridad suele ser un sucesor, o en ciertos países se convoca a elecciones.

Las diferencias concretas que existen en cada país dependen de factores como los plazos de tiempo que existen entre cada fase, los instrumentos normativos, autoridades revocables, motivaciones para la solicitud y el porcentaje de votos para aprobar la iniciativa. (Quintero, 2021, p. 31)

La RM tiene una suerte de ser una herramienta de control sobre el poder político, pues le devuelve la facultad a los electores, en caso de querer retirar el mandato a la autoridad que ellos mismos eligieron. “Su principal función es habilitar una participación ciudadana “negativa” o de control, más que de expresión o gestión “positiva” de proyectos e iniciativas ciudadanas”. (Eberhardt, 2018, p. 183). Sin embargo, varios autores coinciden que uno de los “mayores riesgos que conlleva este mecanismo, es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización. (Lissidini, 2007, p. 4).

Por otro lado, la RM como MDD Ramírez (2009) la define como:

“La facultad de la ciudadanía de retirar el ejercicio de sus funciones a un cargo político o a un funcionario público antes del vencimiento de su plazo de ejercicio. Este procedimiento puede consistir en una petición popular para que un cargo político sea sometido a una nueva elección, quedando en su puesto si resulta reelegido, y siendo retirado de su función así como revocado de su mandato si no lo resulta”.

Por consiguiente, señala la importancia de la ciudadanía en la participación, en la toma de decisiones y el control que tiene sobre lo público, pues en el momento en que se presenten inconformidades, será el propio pueblo quien tome la decisión de quitarle sus funciones y su cargo.

A primera vista resulta lógico afirmar que siendo los ciudadanos quienes eligen a sus autoridades, también sean ellos quienes puedan revocarlas de sus cargos mediante el mismo mecanismo por los cuales fueron electos (el voto popular). Sin embargo, esta premisa, al menos en América del Sur parece ser una concepción bastante nueva.

Son varias las interrogantes que nacen sobre este tema, empero, lo que en concreto pretende centrarse esta investigación, es analizar los procesos de RM de alcaldes que se han elevado a elecciones desde el año 2012, y evidenciar si de alguna forma está siendo desnaturalizada por parte de detractores políticos que intentan tomar revancha de los alcaldes que ganaron justamente con voto popular.

Desde su instauración, la RM fue poca por no decir nulamente utilizada en sus primeros años, varios autores le atribuyen esto al elevado número de firmas que se pedía para iniciar el proceso. “El diseño institucional de esta herramienta ha sufrido importantes modificaciones en sentido diverso en este país, con evidentes consecuencias en su potencial uso por parte de la ciudadanía.” (Eberhardt, 2018, p. 183).

Es la Constitución 2008, así como las dos leyes reglamentarias posteriores (LOPC y Código de la democracia), las que por fin amplían considerablemente el alcance de la RM al Presidente de la República y reducen los requisitos y plazos para su implementación. Esto facilitó significativamente su empleo, aumentando el número de procesos presentados. Así,

la Constitución de 2008 ya no restringía a que la institución tenga que subsumirse a causales, y únicamente bastaba con la decisión y pérdida de confianza del electorado, pues como dice Castellanos (2014) “no cabe exigir otra causa que la pérdida de confianza de los electores” (p. 91).

No obstante, con las reformas a la LOPC en 2011, se implementaron tres causales previas en las que tendría que incurrir la autoridad electa en cuestión para poderse iniciar un proceso de RM en su contra. Este particular, para muchos autores, contradice lo que quiso plasmar el legislador en 2008, pues resulta lógico que si los gobernantes se desvirtúan de los deseos de los votantes, estos puedan ser sujetos de revocación sin la necesidad de encontrarse en tales causales.

Llegado a este punto es importante advertir que existe un debate entre partidarios y detractores de la RM. Los primeros defienden la idea de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes lo eligieron (Rivera, 2006); por lo tanto, en caso de alejarse de la voluntad electoral, los electores deben tener la capacidad de renovarlos o destituirlos por voto popular. Esto implica que los representantes sean responsables ante los electores. Los segundos critican su activación por razones político partidarias, presupuestarias, de ejecución, institucionales entre otras (Welp & Whitehead, 2011, p. 149).

Tabla 1: Cuadro comparativo defensores y críticos de la revocatoria del mandato

| | ARGUMENTOS DEFENSORES | ARGUMENTOS DETRACTORES |
|------------------------------------|--|--|
| Welp y Serdült (2014, p. 111) | | Inestabilidad institucional: los procesos de RM vuelven inestables las instituciones políticas, generan desconfianza en las normas y en los procesos electorales. |
| Ponce (2011, p. 2) y García (2016) | Soberanía popular: la RM constituye el resultado del reconocimiento de la soberanía popular y el control social sobre las instituciones políticas. Si son los ciudadanos quienes designan autoridades es lógico que las puedan destituir. | |
| Uribe | | Riesgo para la estabilidad de la |

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| (2016, p. 181) | | democracia: en muchos de los casos su aplicación obedece a intereses partidistas de quienes resultaron perdedores en contiendas electorales. |
| Eberhardt (2017, p. 113) | Evita perpetuarse en el poder: generan periodos inestables del poder ejecutivo que permiten conservar la legitimidad y gobernabilidad política a través de la flexibilización del mandato en contra de la formación de posibles híper presidencialismos. | |
| García Campos (2016) | Una vía institucional. La revocación es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica para expresar el descontento. Los sistemas democráticos contemporáneos han creado una serie de veredas para expresar la disidencia. | |
| Valencia y León (2014, p. 216) | | Existencia de métodos alternativos: Existen otros métodos más deseables y, sobre todo, más eficaces para la remoción de los representantes antes de que expire su mandato. |
| Valencia y León (2014, p. 214) | Fomenta la responsabilidad: La revocación del mandato incentiva actitudes responsables con respecto a la satisfacción de las promesas realizadas, las cuales a | |

| | | |
|-----------------------------|--|--|
| | su vez se harán de manera más seria y responsable. | |
| Franco Cuervo (2014, p. 62) | | Está mal estructurada: La reglamentación y requisitos excesivos, falta o inoperancia de garantías para los promotores son otras de las principales limitantes a la hora de materializar la RM. |
| | Fortalecimiento de la democracia: Una vez introducida la revocatoria del mandato, se convierte en una causa de la consolidación y/o fortalecimiento de la democracia. | |
| Fernández (2022, p. 66) | | Costos elevados: un proceso electoral implica un alto gasto público, en una época donde las necesidades son amplias y los recursos escasos. |

Fuente: elaboración propia.

Pese a ser uno de los MDD constitucionalmente incorporado en casi todos los países de la región, ha sido uno de los más cuestionados, pues existen divergencias sobre la normativa que lo regula. En algunos casos se conceden amplias facultades a la ciudadanía para interponerlo, mientras que en otros las iniciativas ciudadanas son fuertemente limitadas. (Arévalo, 2022).

No está por demás señalar, que de las instituciones de democracia directa, la revocación del mandato es sin duda la más controvertida y la que provoca mayor discusión. “No son de extrañar entonces las restricciones, exigencias y demás limitaciones normativas a su ejercicio” (Welp y Whitehead, 2011).

1.4. La revocatoria del mandato naturaleza jurídica

La RM como tal, no cuenta con una línea cronológica directa de la cual ha ido evolucionando hasta convertirse en la institución que conocemos hoy en día; aun así, si cuenta con algunos antecedentes (llámense así por las similitudes que tienen en común).

En primer lugar se tiene al ostracismo, que es una práctica utilizada en la Grecia antigua donde la Asamblea por medio de votación, decidía el ciudadano que debía ser desterrado de la comunidad por temor a una posible perpetuación en el poder que ponga en peligro la democracia. (Verdugo Silva, 2007, pp.18-19).

Además también se le relaciona con la política medieval que a pesar de no tener la estructura del Estado político como lo tenemos hoy en día, se asemeja a nuestra RM “básicamente porque quien otorgaba un mandato estaba en la posibilidad de dejarlo sin efecto.” (Verdugo Silva, 2007, p. 19). Teniendo en cuenta que aunque no se tenía el sistema de elecciones, igual se lo considera como antecedente por la cualidad revocable del mandato.

Más adelante en la época moderna, con la implementación del Estado nación; las teorías rousseauianas de la soberanía y el nuevo concepto de representación; se presentaron dificultades al nuevo modelo de gobierno por la falta de instituciones para revocar al presidente electo. Suiza y Estados Unidos fueron los primeros países en reconocer la RM. Así, Estados Unidos reconoce el Recall, con la posibilidad de que los estados federales puedan destituir a sus funcionarios a través de otro cuerpo electivo. Más adelante en el siglo XX ya se incorpora la votación. (Verdugo Silva 2007, pp. 20-25).

En Sudamérica la RM fue incorporada junto con otros institutos de democracia directa en varias constituciones y legislaciones, en su gran mayoría desde finales de los 80, en un contexto de crisis de representación. Hoy en día la RM, es descrita por algunos autores como un mecanismo de contrapeso al poder del presidente o del gobernador dentro de gobiernos presidencialistas. (Dueñas Castrillo, 2022, p. 157).

Ecuador reconoció por primera vez la RM en el año 1998, excluyendo de poder ser sujeto de RM a la figura presidencial. La Constitución de 2008 ratifica la figura e incluye ahora sí al presidente; posteriormente se regula su procedimiento en el Código de la Democracia, y la LOPC, siendo su reforma más controversial en el 2011, que fue producto de la sentencia No. 0005-10-IO-CC. Esta breve introducción, se la ha hecho para ponernos en contexto de la evolución y adaptación de la figura en el tiempo.

Ahora bien, a continuación se pretende desentrañar la naturaleza jurídica de la RM y los elementos que la comprenden. En la **Tabla 2**: se comparan varios conceptos de la RM verificando que cuenten con los siguientes elementos: el funcionario electo investido de poder político; el mandato objeto de revocación; la ciudadanía dotada del derecho a revocar el mandato; y el sufragio.

Tabla 2: Comparación conceptos de la revocatoria del mandato

| Concepto | El funcionario | El mandato | La ciudadanía | El sufragio |
|---|--|----------------------|--------------------------------|--|
| “La revocación del mandato se trata del derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria”. (García Pelayo, 1993, p. 633) | Funcionario de naturaleza electiva. | Mandato. | Fracción del cuerpo electoral. | Decisión tomada por el cuerpo electoral. |
| “La revocatoria de mandato es el mecanismo de democracia directa, que permite a la ciudadanía destituir y reemplazar a un funcionario electo”. (Altman, 2005, p. 216). | Funcionario electo. | Mandato. | Ciudadanía. | Sufragio directo y universal . |
| “Mediante este procedimiento, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien el mismo pueblo eligió, antes de que concluya el periodo para el cual fue electo; es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.” (Riviera, 2006, p.14) | funcionario público a quien el mismo pueblo eligió | Destituir del cargo. | El electorado. | sufragio |
| “La revocatoria del mandato desde un punto de vista del Derecho Constitucional, es una institución jurídico-política que encarna un | Autoridad de elección popular. | Mandato político. | Cuerpo electoral | votación |

| | | | | |
|---|----------|--|-------------------|--------------------------|
| derecho, por el cual, el cuerpo electoral puede dejar sin efecto, mediante votación, el mandato político otorgado a una autoridad de elección popular, antes de que haya cumplido el periodo para el cual fue elegido”. (Verdugo Silva, 2007 p.34) | | | | |
| “La revocatoria del mandato constituye un derecho político a través del cual los ciudadanos dan por terminado de forma anticipada el mandato conferido a una autoridad elegida por el voto popular”. Martínez, 2013 p.86 | Mandato. | autoridad elegida | Ciudadanos . | voto popular |
| “la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo”. (Zovatto 2007, 43) | Mandato. | Titular de un cargo de elección popular. | Elección popular. | Consulta del mismo tipo. |
| “La revocatoria del mandato es un derecho político mediante el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato de una autoridad elegida a través del voto popular. Este mecanismo es también conocido como recall, es una novedosa herramienta que permite a los ciudadanos anular el mandato de las autoridades electas por voto popular que ya no cuentan con su aprobación”. Eberhardt (2017) | Mandato. | Autoridad elegida a través del voto popular. | Ciudadanos . | Voto popular. |

Como se puede observar en la **Tabla 2**. Los conceptos expuestos, cuentan con todos y cada uno de los elementos presentados en un principio. Algunos bien utilizando sinónimos; y otros que, aunque no los nombren textualmente, se sobreentienden. Ahora bien, estos 5 elementos los consideramos esenciales, pues, la ausencia de uno o más significa que el concepto de “Revocatoria del mandato” está incompleto o erróneo. A continuación una breve explicación de cada uno:

1.4.1. El funcionario electo investido de poder político

En primer lugar, resulta importante señalar el concepto de funcionario público según el Art. 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público, en adelante LOSEP: “Serán servidores públicos, todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título, trabajen, presten servicios, o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”. Entonces, en efecto, los sujetos de RM son servidores públicos de elección popular. En otras palabras, no cualquier servidor público puede ser sujeto a RM, sino solo aquellos que hayan pasado por un proceso electoral y se encuentren ejerciendo el cargo.

Es precisamente la característica de “elección popular” la que inviste de poder político al servidor público para que desempeñe sus funciones. De igual manera los mismos electores pueden destituirlos de sus cargos mediante la figura de la revocación. “La revocación del mandato tiene como destinatarios naturales a los funcionarios electos. Son ellos, primordialmente, los que pueden ser destituidos mediante un procedimiento de votación directa”. (García Campos, 2016, 27)

De esta forma, el funcionario electo viene a tener la suerte de ser representante ante sus electores.

“A diferencia del delegado, que es un vocero de aquellos que lo han nombrado, el representante asume un poder que se le confiere para velar por el bienestar general y no solo por el de sus electores. En teoría, la elección de las autoridades a intervalos regulares permite a los representados conservar el derecho a reelegir o no al político o partido en el gobierno, operando como un mecanismo de control” (Welp y Serdült, p. 172).

1.4.2. El mandato objeto de revocación

“Mientras en las elecciones la naturaleza es competir por el poder, la revocatoria es cuestionar el poder; mientras la elección busca llegar a tener el mandato, la revocatoria busca interrumpir ese mandato” (Welp & Serdült, 2014, p. 8). Así, el mandato otorgado al funcionario público por regla general no puede ser revocado antes de un periodo establecido en el ordenamiento jurídico. De lo contrario no tendría sentido convocar a elecciones para destituir a un funcionario sin que haya desempeñado su cargo por un tiempo más o menos prudente, para poder calificar su gestión. Además tampoco tendría sentido destituirlo cuando esté por concluir su periodo, pues estaríamos convocando dos elecciones en un lapso corto,

perjudicando el presupuesto electoral, pues por más pequeña que sea la circunscripción los costos de elecciones no son baratos.

El mandato se otorga a los representantes debido a la imposibilidad de que toda la población decida directamente sobre asuntos públicos. “La revocación, entonces, sirve para exigir responsabilidad a los representantes que se han apartado de las opciones políticas queridas por sus representados”. (Dueñas, 2022, p.155)

1.4.3. La ciudadanía quienes mediante votación podrán destituir al funcionario

La RM permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo (Eberhardt, 2018, p. 455).

Esta institución es impulsada por un cierto número de electores (alrededor del 10 al 35% del padrón electoral en la mayoría de los casos). En el caso ecuatoriano un representante que cumpla con los requisitos de admisibilidad puede presentar la solicitud de RM; Este debe estar empadronado en la circunscripción territorial de la autoridad que se quiere revocar, y contar con un respaldo que legitime el proceso. De esta forma la ciudadanía se convierte en un elemento fundamental de la RM, dando el sustento a la misma.

“La revocatoria abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana «negativa» o de control, más que de expresión o gestión positiva de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido”. (Eberhardt 2017, p. 109)

1.4.4. El sufragio (votaciones)

En primer lugar vale la pena mencionar que la elección y la RM son de naturaleza distinta, en otras palabras, son opuestas. En la primera se compite por el poder, en la segunda, se cuestiona el poder. El hecho de que la forma en que se materializa la voluntad popular, el voto, sea la misma, no implica que su origen sea el mismo (Tuesta Soldevilla, 2014, p. 46). Así, la elección busca la representación por un determinado tiempo, mientras que la RM busca la interrupción a esta representación.

La RM se fundamenta en el principio de soberanía popular pues es la voluntad del pueblo la que le otorga el poder político a la autoridad electa para que actúe como mandatario; y es mediante otras elecciones que la ciudadanía puede destituirle. En este apartado, nos referimos a las segundas elecciones.

El sufragio engloba todos los requisitos que tienen que cumplirse para que se pueda materializar el mismo. Esta votación tiene que cumplirse durante un periodo determinado antes de que venza el plazo para el que fue designado (García Campos, 2016).

El procedimiento para esta figura es distinta a otros procedimientos de destitución a pesar de tener la misma consecuencia jurídica, como por ejemplo el juicio político en el que el funcionario se somete al debido proceso ante un cuerpo colegiado.

En nuestro país el órgano encargado de llevar a cabo el sufragio es el CNE. Una vez que el proceso de RM haya cumplido con todas las etapas anteriores, el CNE convocará a elecciones que no podrán ser en un plazo superior a 60 días. De ser favorable RM, el efecto inmediato es el cese de funciones de la autoridad.

1.5. La revocatoria del mandato como presupuesto de democracia directa

Para entender a la RM como un mecanismo de democracia directa es necesario centrarnos en el contexto sudamericano. La RM surge tras la crisis de representación de los 90, donde numerosos gobiernos cayeron a causa de golpes de Estado. En este contexto surge la implementación de la RM, como una vía institucional de destitución, en la cual, el electorado decide directamente sobre mantener o no a una autoridad en el poder.

“Algunos Estados la adoptaron para revocar todos los cargos, alcanzando incluso al mandato presidencial: Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que podría implicar una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Los cargos provinciales y locales fueron los más afectados por este mecanismo ya que, además de esos tres países, también lo incorporó a ese nivel Colombia, Perú y Panamá (este último abarcando asimismo a los diputados nacionales)”. (Eberhardt, 2018, p. 455)

1.6. La revocatoria del mandato en Ecuador

1.6.1. Antecedentes normativos

En el caso ecuatoriano esta figura se presenta por primera vez en la Constitución de 1998, luego de la crisis y salida abrupta de Abdalá Bucaram. Es así, que el gobierno interino convocó a un plebiscito como respuesta ante la necesidad de un mecanismo legal para revocar a autoridades de sus cargos, pues era clara la inestabilidad política que se vivía en la época. Plebiscito en el que se consultó al pueblo ecuatoriano: “¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la RM para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Ley?”.

Consecuentemente, la voluntad expresada por la ciudadanía en las urnas fue que TODAS las dignidades de elección popular estuvieran sujetas a la acción de RM, sin embargo, se hizo caso omiso a la voluntad del pueblo ecuatoriano y se redujo la posibilidad de pedir la RM exclusivamente a tres autoridades: prefectos, alcaldes y diputados por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. A la par, el proceso revocatorio quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral, y de la eficacia del poder judicial. Adicionalmente, el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato de 2001, agregó una serie de obstáculos no contemplados en la Constitución

Política, como es la existencia de una sentencia ejecutoriada que declare un acto de corrupción. “Esto explica que durante más de una década la RM se mantuviera inactiva” (Castellanos, 2014, p. 91). Sin duda alguna, esto representa otro obstáculo para que la ciudadanía alcance a activar el mecanismo.

De esta forma, el Ecuador queda otra vez supeditado a revocar por otros medios, por así decirlo, al Presidente de la República “La consecuencia fue que la institucionalidad fue rebasada ampliamente, cosa que demuestran las caídas posteriores de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez” (Morales Viteri, 2008).

Más adelante, la Constitución del 2008 amplía su alcance para toda autoridad de elección popular, incluyendo al Presidente de la República, lo que motivó la presentación de un sin fin de iniciativas de RM para decidir la continuidad o no de autoridades de elección popular. Sin embargo, en el 2011 se presenta ante la Corte Constitucional una acción de inconstitucionalidad contra la Asamblea Nacional por la omisión de aprobar una ley que regule la participación ciudadana; consecuentemente se suspenden los procesos de RM hasta que la Asamblea Nacional expida la normativa necesaria para reglamentar de forma más precisa la participación ciudadana. (Malacatus, 2016, p.10). Posteriormente, la Corte dicta la Sentencia N.º 001-11-SIO-CC (de la cual se hablará más adelante).

Una de las consecuencias de esta sentencia, fue la reforma de la LOPC, y en particular, la reforma del artículo 25, que restringe a tres causales la posibilidad de iniciar un proceso de RM: 1) Incumplimiento de su plan de trabajo; 2) Incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana; 3) Incumplimiento de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley. Sobre este apartado nace la interrogante de si contradice lo que en esencia significa la RM y si el hecho de que existan estas causales obstaculiza la plena democracia directa.

Han transcurrido 12 años desde la sentencia de la Corte Constitucional y de las respectivas reformas a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, y LOPC que de cierta forma modificaron el procedimiento de la RM, tiempo que parece ser prudencial para llevar a cabo un análisis sobre la efectividad de la figura, teniendo en cuenta que más adelante, en 2014 y 2020 fue nuevamente reformada la LOPC mediante Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 166 de 21 de Enero del 2014, y la Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de Febrero del 2020, respectivamente.

1.6.2. Sentencia No. 0005-10-IO-CC

Dado que la reforma de la LOPC en 2011 se debió a la Sentencia No.0005-10-IO- CC. Analicemos el caso:

Inicialmente el señor Jhony Ricardo Firmal presenta una acción de inconstitucionalidad por omisión con fecha 10 de noviembre de 2010, en contra de la Asamblea Nacional y del Ejecutivo, al incurrir en 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 concreto indica que la “revocatoria del mandato” prevista en el artículo 105 de lo dispuesto en el artículo 75 numeral 3, literal e de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”, además el peticionario alegó que el desarrollo previsto en la Ley Orgánica Electoral en su artículo 200 es incompleto e incorrecto porque establece un plazo menor al plazo establecido en el artículo 106 de la Constitución, pues la LOPC agrega en su artículo 27 un plazo de recolección de firmas de 180 días, sin determinar más requisitos.

En concreto, el peticionario solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa del mandato constitucional contenida en la disposición transitoria primera de la Constitución, por las inconsistencias mencionadas de forma. Pero además, como medida cautelar, solicita la suspensión de los procesos de RM, iniciados y dispuestos por el CNE porque estos violentan los derechos de las autoridades de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados.

A raíz de la Sentencia No. 0005-10-IO- CC se introducen nuevos porcentajes a los establecidos previamente en la Constitución. En síntesis, se requiere del (25%) de firmas para iniciar el proceso revocatorio para las circunscripciones de hasta 5.000 electores; del (20%) de respaldo para las circunscripciones de 5001 a 10000 electores; del (17,5%) para aquellas que vayan de 10001 a 50000 electores, del (15%) para las circunscripciones de 50001 a 150000 electores; y, del (12,5%) para las que sean de entre 150001 y 300000 electores; Para las circunscripciones de más de 300.000 electores, se necesita el diez por ciento (10%). Sin embargo, para el presidente de la República, se mantiene en un piso del (15%) de respaldo conforme a la Constitución de la república.

En cuanto a los requisitos habilitantes para la RM, La Corte Constitucional dijo que eran necesarias: 1) una mayor fundamentación que sustente el pedido de RM a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano electoral; 2) una disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de que pueda ejercer su derecho a la defensa; y 3) una correspondencia proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso. Consecuentemente, en mayo de 2011, se introducen estas causas en la LOPC (Castellanos, 2012, p. 96).

Por lo que corresponde al reemplazo de la autoridad removida al que hace referencia el art. 106 de la Constitución, la LOPC no dispone nada más de lo establecido en la Carta Magna; mientras que el art. 91 del Código de Democracia tan solo hace referencia a que “en el caso de elecciones anticipadas previstas en la Constitución o RM, la posesión de los respectivos cargos no podrá ser posterior a quince días contados desde la fecha de la proclamación de resultados”. (Dueñas 2022, p. 167)

Ahora bien, en el caso del presidente de la república, el art. 146 de la Constitución contempla que “En caso de falta definitiva de la presidenta o del presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial”, además ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el CNE convocará a elección de dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período. En este sentido, la regla general en caso de destitución del presidente es que los sustituya el vicepresidente, y en ausencia de ambos, se realizarán nuevas elecciones a no ser que falte un año o menos para la conclusión del mandato. (Dueñas 2022, pp.160).

Respecto a los plazos establecidos para la verificación de los respaldos y la convocatoria al proceso revocatorio que se encontraba en contradicción tanto en la Constitución, Código de la democracia y LOPC; la Corte Constitucional señala que: considerando que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, conforme lo determina el artículo 424 de la Constitución, se declara por conexidad la inconstitucionalidad de la frase "por el plazo de siete días" contenida en el inciso primero del artículo 200 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, y el segundo inciso del artículo 27 de la LOPC. (Sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, págs. 20). Consecuentemente, el art. 27 de la pasada LOPC fue sustituido por el Art. 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial 445 de 11 de Mayo del 2011, el cual otorga un término de 15 días para verificar los respaldos. Una vez verificados, el CNE tiene un plazo de tres días más para convocar a elecciones que se realizarán en un plazo máximo de 60 días siguientes.

En resumen la Corte Constitucional resuelve: a) Negar la acción de inconstitucionalidad por omisión planteada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; b) Disponer como medida cautelar la suspensión de los procesos de RM debidamente calificados hasta que la Asamblea regule los requisitos y procedimientos para hacer efectivo el derecho de participación; c) Declarar por conexidad la inconstitucionalidad de la frase “por el plazo de siete días del inciso primero del artículo 200 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, y el segundo inciso del artículo 27 de la LOPC, mientras tanto ha de tenerse como plazo quince días para la convocatoria de mandato por parte del CNE, de conformidad al artículo 106 de la Constitución.

La Corte Constitucional indica: “con el objeto de evitar o cesar la amenaza o violación de derechos reconocidos en la Constitución, esta Corte considera pertinente adoptar como medida cautelar la suspensión de los procesos de RM iniciados y los que se iniciaren en

contra de las autoridades de elección popular, hasta que la Asamblea Nacional regule el procedimiento y requisitos de la RM, bajo las estipulaciones de la parte resolutive que se detalla en la sentencia". (Sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, págs. 20,21).

A todo esto la Sentencia fue clara en decir que no existe omisión legislativa o relativa en lo que se demanda el peticionario, en tal caso: ¿por qué se plantea la suspensión de los procesos revocatorios que a la fecha se encontraban convocados o en marcha?, ¿Era necesario la imposición de una medida cautelar?

Para sumarle, la Corte establece que las autoridades sobre las cuales haya recaído un proceso revocatorio que se encuentre en trámite podrán, en ejercicio de su autonomía de voluntad, solicitar a dicho Organismo la suspensión del proceso." (Sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, p. 21). En este sentido la corte deja a voluntad de las autoridades la posibilidad de suspender los procesos revocatorios iniciados en su contra por medio de la presentación de una solicitud dirigida al órgano electoral, sin que intermedie la voluntad y sentir de los ciudadanos que han activado los mismos en pleno ejercicio de sus derechos de participación política constitucionalmente reconocidos. (Olmos, 2020 p. 60)

Además, si bien la Corte Constitucional ecuatoriana es clara en afirmar la existencia de normas reglamentarias suficientes para la vigencia de la institución democrática de la "revocatoria del mandato", entonces: ¿por qué ordena a la Asamblea Nacional la regulación de procedimientos y requisitos de la revocatoria? (Valle, Franco, 2010, p. 158)

Los efectos directos provocados por el fallo No. 01-11-SIO-CC, 2011 de la Corte Constitucional ecuatoriana, fueron las reformas a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia y a la LOPC, de manera que el 11 de mayo de 2011, es publicada la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia y a la LOPC. Tales circunstancias provocaron que, según Castellanos (2014), aproximadamente el 37% de las solicitudes de RM queden postergadas, y 49 procesos revocatorios suspendidos para ajustarse posteriormente a las reformas (p. 96). Incluso, en un espacio temporal de ocho años (2010 a 2018), "de los 145 pedidos de revocatoria contra burgomaestres, 99 fueron finalmente rechazados por no cumplir, en muchos de los casos, algunas formalidades; y en otros, por expirar el plazo de 180 días para la recolección de las firmas de respaldo" (Guambaña, 2018).

En conclusión, son claras las contradicciones que se evidenciaron en la sentencia. Podemos decir que las reformas del 2011 han limitado considerablemente el ejercicio de la RM del mandato en el país, pues la incorporación de requisitos y demás formalidades, han hecho de esta institución jurídica un mecanismo de democracia directa inaccesible para los ciudadanos. (Olmos, 2020 p. 60).

Finalmente, a partir de este análisis nos corresponde desentrañar qué ha pasado en los últimos años a partir de la sentencia, con un enfoque particular a los procedimientos de la RM en la dignidad de los alcaldes del Ecuador.

1.6.3. Después de la Sentencia

A raíz de la Sentencia No. 0005-10-IO- C, se introducen nuevos porcentajes de respaldo que deben acompañar las solicitudes de RM, que aparentemente son contrarios a la Constitución. Consecuentemente, en junio de 2011, Jaime Ramiro Velasco presentó una demanda de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 26 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Organización Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia- y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula la revocatoria del mandato publicado en el Registro Oficial N.º 445 del 11 de mayo del 2011.

El demandante en concreto manifiesta que los porcentajes establecidos en la norma impugnada, que luego fueron incorporados a la LOPC son contrarios al Art. 105 de la Constitución. Por tanto solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas que establecen los porcentajes requeridos para alcanzar la RM en la LOPC y Código de la democracia porque contraviene el derecho de revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

Sobre este caso la Corte Constitucional hizo un análisis detallado, fundamentándose en el principio de progresividad, según el cual es importante que el contenido de los derechos se desarrolle a través de la adecuación jurídica de las normas a los preceptos constitucionales y tratados internacionales de derechos humanos.

Concluyendo que el contenido de la norma demandada no constituye una limitación al derecho a revocar el mandato, sino es una regulación del mismo. Por lo que no existe contradicción con el Art. 105 de la Constitución.

Es así que El 24 de junio del 2015 la Corte Constitucional dicta la sentencia SENTENCIA N.º 019-15-SIN-CC y niega la demanda de inconstitucionalidad.

Llegado a este punto vale la pena mencionar que varios autores ya han criticado el aumento de estos porcentajes de respaldo, pues vuelve complicada la materialización de la RM en Ecuador. Sin embargo, no quiere decir que sea inconstitucional.

Pues es lógico que instituciones de este tipo sean reguladas en su ejercicio y esa fue la solución que nos plantea la corte, sin embargo, bien se sabe que los porcentajes se elevaron para frenar la gran ola de solicitudes de revocatoria que estaban siendo aprobadas.

Desde estas sentencias, la Corte Constitucional no se ha pronunciado en cuanto a la regulación de la revocatoria del mandato.

1.6.4. Contexto nacional actual

Si bien el reconocimiento de la RM del mandato en Ecuador se remonta a la Constitución de 1998, los primeros procesos de RM se dieron a partir del año 2010. Balarezo Mero, et al.,

(2019) coinciden en que la razón por la que este mecanismo no se utilizó por más de una década se debe a la ausencia de ley que regule el procedimiento. Consecuentemente, en el año 2009 se emite el Código de la Democracia, y en 2010 la LOPC que propicia por primera vez la presentación masiva de solicitudes de RM.

En resumen, desde 1998 hasta 2009 no se inscribió ninguna iniciativa de RM. A partir de 2010 se activan un total de 77 iniciativas. Para 2011, se inscribieron 61 iniciativas, dando un total de 138 iniciativas de RM en Ecuador (Erazo & Chamarro, 2019, p. 84).

Según ciertos autores, el factor clave para que el dispositivo no se haya activado cuando regía la Constitución del 1998, no se encuentra en el diseño institucional ni en la normatividad de la política ecuatoriana; sino a la inexistencia de obstáculos significativos para la activación.” (Pachano 2007, como se citó en Erazo & Chamarro, 2019, p.76).

Otros en cambio consideran que la razón por la que no se usó el mecanismo de RM antes del 2009 se debe al alto porcentaje de firmas que se necesitaba para iniciar el proceso. Con la Constitución de 2008 y la posterior promulgación de la LOPC, se disminuyó el porcentaje de firmas requerido al 10%, excepto para el presidente de la República, que permanecía en un 15%. Tal argumento parece acercarse más a la realidad, pues como se explicó antes. “A partir de 2010, presenta un comportamiento sui géneris dado que se activa por primera vez y el crecimiento de su demanda es visiblemente acelerado hasta 2011.” (Erazo & Chamarro, 2019, 76).

En consecuencia, en el año 2011, se presentaron nuevas modificaciones en el ordenamiento; el piso de firmas se incrementó con el afán de reducir el número de solicitudes presentadas por la ciudadanía y aprobadas por el órgano electoral.

Además nuevamente se presentan requisitos habilitantes para iniciar una solicitud de RM. El Art. 25 de la LOPC señala cuales son: el 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 Republica y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.

A partir de las reformas del 2011 se tiene registro de tan solo un proceso de RM que llega a destitución; este se dio el cantón Loja en el año 2018, ocasionando que el alcalde José Bolívar Castillo abandone el cargo (Arévalo, 2022).

A continuación en la Tabla 3 se hace un recuento de las tres etapas de la RM en el país: 1998 - 2008; 2008 y 2011- en adelante). Etapas que representaron cambios legales significativos para aplicación de la RM en el país.

Tabla 3: Evolución de normas legales de la revocatoria en Ecuador

| Etapas | 1998 | 2008 | 2011 |
|--------|------|------|------|
|--------|------|------|------|

| | | | |
|--------------------------------|--|--|---|
| Regulado por | - Constitución 1998. - Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato de 2001. | - Constitución 2008. - LOPC. | - Constitución 2008. - Código de Democracia. - LOPC reformada. |
| Autoridades revocables | - Alcaldes - Prefectos - Diputados | Todas las autoridades de elección popular. | Todas las autoridades de elección popular. |
| Respaldo para solicitud | Respaldo de al menos el 30% de los empadronados en la circunscripción electoral. | Apoyo de al menos el 10% de los empadronados en la circunscripción electoral, y del 15% para el caso del Presidente de la República. | Respaldo en base a la densidad poblacional de la autoridad que se quiera revocar, yendo desde el 10% hasta el 25%. Para el presidente de la república siempre será un 15%. |
| Porcentaje de votación | Requiere mayoría absoluta. | Requiere mayoría absoluta. | Requiere mayoría absoluta |
| Causales | - Casos de corrupción (Sentencia ejecutoriada que la pruebe). - Incumplimiento del plan de trabajo. | - Ninguna. | - Incumplimiento de su plan de trabajo - Incumplimiento de las disposiciones que regulan la participación ciudadana Incumplimiento de -- otras funciones y obligaciones establecidas en la Ley. |

Fuente: Elaboración propia basada en la Constitución 1998, Constitución del 2008, Código de la Democracia y LOPC.

Haciendo un recuento de los mecanismos de democracia directa reconocidos por la Constitución ecuatoriana, la RM ha sido de los menos utilizados. Destacando entre sus principales limitantes, los vacíos legales en cuanto a su reglamentación. “Estos datos resultan importantes si se considera que los mecanismos aplicados “desde arriba” como es el caso de la consulta popular, se han ejecutado frecuentemente, mientras que las trabas legales impiden la acción ciudadana orientada a la vigilancia del mandato político” (Welp, 2008).

Capítulo II: Revocatoria del mandato en los alcaldes y sus efectos en el sistema representativo

2.1. Antecedentes y evolución de la revocatoria del mandato en gobiernos locales en el derecho comparado

Esta investigación tiene por objetivo desentrañar la RM en el ámbito local ecuatoriano, por lo que se encuentra necesario referirnos a la RM en los alcaldes según el derecho comparado sudamericano. “Es en el ámbito local donde esta institución ha sido activada con más frecuencia y podría estar generando cambios profundos” (Welp & Serdült, 2014 p. 170). Por su parte, Eberhardt (2013), considera que el impacto del mecanismo está relacionado con la jerarquía de la autoridad a la que la revocatoria está dirigida.

Es así, que cuando se trata de autoridades ejecutivas, nacionales o subnacionales, el procedimiento adquiere mayor visibilidad y, por tanto, su capacidad de éxito aumenta, pues el desempeño de sus gestiones es de fácil acceso para la población. Por el contrario, se estima que en “los cuerpos legislativos la responsabilidad de sus integrantes se diluye frente a la existencia de bloques legislativos o cuerpos colegiados, lo que genera poca claridad en la responsabilidad de cada persona frente al cumplimiento de su mandato lo que podría considerarse como desconocimiento de las acciones cumplidas o incumplidas”. (Eberhardt, 2013 p.38)

Claro que la RM cuenta con características específicas que la diferencian de otras instituciones de democracia, sin embargo, va tomando forma dependiendo del modelo que la regule. “Dado que la revocatoria del mandato para alcaldes es un dispositivo institucionalmente diseñado, está articulado con el modelo institucional del país que lo adopta.” (Gurza e Isunza, 2010 como se citó en Erazo y Chamorro, 2019).

A continuación, hacemos referencia a los requisitos de orden jurídico y procedimental para la aplicación del mecanismo de RM en el ámbito local de Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador, para establecer finalmente una comparación. Teniendo en cuenta que estos son los únicos 6 países que contemplan la RM en sus gobiernos locales en América del Sur.

Este análisis plantea que, si bien este dispositivo se encuentra institucionalizado en estos países sudamericanos, su activación está condicionada por los distintos lineamientos normativos que regulan su operatividad.

2.1.1. Argentina

Argentina fue el primer país de Sudamérica en introducir la RM en el ámbito local en las constituciones de los años 1923 y 1933 de los municipios de Córdoba y Entre Ríos (Welp, 2014, p. 249). Sin embargo este es un caso diferente pues la figura solo existe en algunas regulaciones subnacionales mas no está reconocida en la Constitución nacional. Teniendo en claro este particular, no todas las Constituciones estatales incluyen a la RM.

Fue la provincia de Córdoba la que introdujo por primera vez en 1923 (artículo 152) y luego vendría la de Entre Ríos, en 1933” (Eberhardt, 2020, p. 186). Estas normativas preveían la posibilidad de que la legislación municipal concediera a sus habitantes algunos derechos de participación ciudadana. Más adelante, en los años 50 se da una segunda ola de adopción de este mecanismo en Argentina “En este periodo la revocatoria se incorporó en las Constituciones provinciales de Chaco (1957, artículo 2.), Misiones (1958, artículo 2.), Neuquén (1957, Art. 3) y, aunque solo para el ámbito municipal, en la de Corrientes (1960, Art.170)” (Eberhardt, 2020, p. 187).

Así, posteriores Constituciones fueron adoptando este mecanismo realizando varias modificaciones en cuanto al procedimiento. Hoy en día de las veinte provincias que dan autonomía institucional a sus municipios, catorce incluyen la RM a nivel municipal en sus leyes orgánicas municipales y/o cartas orgánicas de las localidades, o en la Ley Orgánica de Municipalidades que rige para los municipios de menor jerarquía (Arques, 2014, p. 165).

Cabe destacar que a partir de la reforma constitucional de 1994, el gobierno nacional insta a las capitales provinciales que otorguen autonomía a los municipios, dando la capacidad de que estos dicten sus propias cartas orgánicas y a la vez sus propios mecanismos de democracia directa. En este sentido la regulación sobre la RM en los municipios se encuentra en las cartas orgánicas municipales que la han reconocido.

En cuanto al gasto electoral, en casi todo el país le corresponde a cada municipio. En el caso de las provincias de Corrientes y Chubut se exigen una fianza para cubrir los gastos de la elección de las municipalidades en caso de no prosperar la RM.

El tema de porcentajes procedimentales, también es complicado, pues va a depender del municipio. El respaldo que acompaña la solicitud bien puede variar entre un 10% hasta un 35%. Para que proceda la RM, existen distintos escenarios. Bien puede sucederse por mayoría absoluta del padrón electoral municipal; así como también con una votación que sobrepase el porcentaje inicial por el cual la autoridad fue electa. Incluso algunos municipios combinan el porcentaje de participación con los votos válidos.

En cuanto al periodo para pedir la RM también existen discrepancias. El más común es el que va entre transcurrido un año de gobierno, y antes del último. Pero existen municipios como Río Cuarto y Ciudad de Córdoba que permiten revocar antes de los últimos nueve meses. Incluso existen municipios que permiten revocar antes de los últimos 6 meses como es el caso de Goya. (Arques 2014, pp. 184 - 186)

Ahora bien, hablar de la institucionalidad y forma de la RM en cada una de las Constituciones estatales argentinas resulta demasiado extenso para nuestro estudio, pues “(...) en cada nivel de gobierno se han establecido normas propias que fijan distintas exigencias y requisitos.” (Arques, 2017, p.14). Por lo que solo mencionaremos a manera de ejemplificación, la Constitución de Buenos Aires que para Sabsay (2008) es la constitución

que más avanza en la materia de introducir mecanismos de participación ciudadana, y que al respecto desarrolla una verdadera matriz participativa.

”Esta incorpora a la revocatoria por primera vez en 1996; con respecto a los plazos exigidos para la junta de firmas, se conceden doce meses. Para que se dé paso a la revocatoria se necesita los votos del 50% de los votos favorables inscritos en el padrón electoral y no el de los votos válidos, requisito bastante alto para aplicar el mecanismo. (Arques 2017, pp. 14-16)

Con respecto a los plazos exigidos para la junta de firmas, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se conceden doce meses. Los otros municipios en su mayoría no cuentan con regulación precisa o aún no han redactado reglamentos.

2.1.2. Bolivia

La RM en Bolivia fue instaurada por primera vez en la Constitución nacional en enero del 2009. Consecuentemente, en junio del 2010 se dictan la Ley No. 026 del 30 de junio del 2010; y la Ley No. 26 del Régimen Electoral (en adelante LRE) la cual regula a la RM. Además, el 2012, “el TSE de Bolivia dictó un reglamento para los procesos de revocatoria del mandato” (Verdugo Silva, 2014, p. 191).

Sin embargo, existe un antecedente histórico de la RM en Bolivia. Este fue la “revocatoria” llevada a cabo en 2008 contra el presidente Morales, el vicepresidente García y 8 prefectos departamentales. Evo Morales fue quien propuso esta “revocatoria”, ante la crisis política latente, y la constante pugna con opositores que ponía en duda la legitimidad de mencionados cargos. Esta “revocatoria” no contaba en ningún cuerpo legal, por lo que no contó con los medios y procedimientos de la RM del mandato tradicional, en otras palabras, no fue una RM real, sino sólo un antecedente.

Ahora bien, para que pueda llevarse a cabo, la “revocatoria” fue aprobada por la Cámara de Diputados y posteriormente por el Senado. Luego del correspondiente proceso, se ratificó el mandato del presidente Morales, del vicepresidente, así como de 6 prefectos departamentales. 2 prefectos opositores fueron revocados de sus cargos. (Verdugo Silva, 2014, pp. 193-194).

En Bolivia pueden ser sujetos de RM todas las autoridades de elección popular a excepción del órgano judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional. En cuanto al procedimiento técnico, según la Constitución, la autoridad de aplicación es el Tribunal Supremo Electoral (TSE). El porcentaje de firmas establecido para activar la consulta es del (15%); sin embargo, la LRE de 2010, aumenta el piso de avales exigidos para la iniciativa de solicitud, para autoridades municipales. Hoy en día es muy elevado el piso exigiendo las firmas y huellas dactilares de al menos el 30% del padrón del municipio inscritos al momento de la iniciativa (art. 26° LRE).

Verdugo Silva (2014) dice que “la discordancia de los mandatos jurídicos constitucionales frente a los legales, permite sostener que la ley es inconstitucional, pues el cuerpo legislativo que elaboró y deliberó sobre la LRE al establecer los porcentajes mencionados, no respetó la voluntad de los constituyentes” (p. 143).

Según la LRE, en Bolivia la RM puede ser propuesta después de transcurrida la mitad del mandato, y no antes del último año de funciones, pudiendo presentarse una sola vez para cada autoridad. Finalmente para que la RM proceda, está condicionada a que se presente a votación la mitad más uno del padrón electoral en cuestión, pero también que el número de electores a favor de la revocación sea superior al número de electores que eligió a la autoridad en cuestión desde un primer momento.

Una vez superadas las barreras de recolección y validación de firmas y huellas dactilares, el paso final es que la Asamblea Legislativa Plurinacional apruebe por ley con mayoría absoluta de sus miembros. Siguiendo esta lógica, en Bolivia el órgano representativo que actúa como intermediario es la Asamblea, desnaturalizando nuevamente el carácter “directo” de la RM (Eberhardt, 2020, p. 264). Este último requisito es muy controversial, pues es probable que la decisión de dar paso o no sea viciada por el matiz político, ya que los miembros de la Asamblea pertenecen a un partido que estaría en oposición o a favor de la figura que se pretenda revocar.

A la vista de los requisitos y procedimientos en Bolivia, Verdugo Silva (2014) reflexiona que “la materialización de la revocatoria a una autoridad (sacarlo del cargo) en Bolivia es difícil” (p. 145).

Ahora bien, Verdugo Silva (2014) hace un análisis del primer intento de revocatoria en Bolivia que lo llama “fallido”, veamos el porqué:

Como vimos anteriormente, en primer momento se dan las elecciones del 2009, mismo año en el que se aprueba la RM a nivel constitucional. Es decir que para mediados del 2012 ya se cumplió la mitad del periodo de los gobiernos de turno. El TSE dictó el Reglamento para revocatoria del mandato de autoridades de elección popular, el cual da un plazo máximo para la presentación de solicitudes hasta febrero del 2013, posteriormente fijó el plazo para la recolección de firmas y huellas hasta mayo del 2013. Con esto el TSE tenía 60 días para verificar las firmas y huellas, y finalmente se estableció el 8 de diciembre del 2013 como fecha de votaciones. Tiempo sumamente largo, si se toma en cuenta la fecha en que la autoridad en cuestión fue electa hasta que se presentan las elecciones. En el caso de alcaldes municipales, se habían mantenido en el poder 45 de los 60 meses para los que fueron elegidos (Verdugo Silva, 2014, p.198) Lo que nos hace cuestionar si los plazos estuvieron bien planteados.

En el 2013 se presentaron 124 solicitudes; 79 fueron aprobadas para que se inicie la etapa de recolección de firmas y huellas; de las 79 solicitudes, 76 fueron archivadas, la mayoría

por no cumplir con los porcentajes requeridos en firmas. De las 3 restantes, 2 fueron rechazadas por el TSE por no cumplir con las firmas junto con otros requerimientos como son las huellas dactilares. Finalmente la última solicitud fue contra el alcalde Vladimir Antelo y el Concejal Fernando Orozco del municipio Colpa Bélgica. Finalmente esta solicitud también fue archivada por no cumplir con el porcentaje de adherentes. (Verdugo Silva, 2014, p. 200).

La experiencia muestra diferentes barreras incluidas en la norma para el ejercicio de este derecho han dificultado su uso. Tal vez la razón principal se deba al alto número de recolección de firmas en un corto lapso. Recordando que en Bolivia la votación no es obligatoria, ¿Qué tan viable es recoger el 30% de apoyo para los municipios en 90 días?

Con respecto al sucesor del alcalde en caso de ser revocado, existe un vacío legal:

“Ahora, ni la Constitución ni la LRE establecen qué hacer si una autoridad es revocada, es decir, no se establece si se debería convocar a nuevas elecciones o quien ocuparía el cargo mientras transcurre el lapso restante del mandato de la autoridad revocada.” (Verdugo Silva, 2014, p. 199)

2.1.3. Perú

Cuando se habla de la materialización de la RM de América latina, indudablemente el mayor referente es Perú. Según Tuesta Soldevilla (2014) más de las tres cuartas partes de los peruanos están de acuerdo con este mecanismo. Sin embargo, la concreción de un alto número de revocatorias, puede significar un declive en la gobernabilidad. “Mirar la revocatoria del mandato simplemente como un derecho sin observar su impacto, es no entender que se trata de un proceso político complejo” (Tuesta Soldevilla 2014, p.45). A continuación un breve recuento histórico del paso de la revocatoria por Perú:

Los mecanismos de democracia directa y rendición de cuentas se introducen con la Constitución de 1993, tras la crisis institucional de Alberto Fujimori, la clausura del congreso, y la convocatoria a la asamblea constituyente de 1992. Esta asamblea contaba con mayoría absoluta fujimorista y fue la que propulsó el reconocimiento de este mecanismo.

Así queda plasmada la RM en la Constitución Política de 1993 (artículo 31) y poco tiempo más tarde en 1994 se promulga la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, (Ley No. 26300 de 1994, artículos 2 y 3).

“La nueva Constitución creó un parlamento unicameral (antes bicameral) y redujo sus miembros de 240 a 120; redujo las competencias de los subniveles de gobierno, ampliadas apenas una década antes; introdujo la reelección presidencial y la pena de muerte por delitos de terrorismo; y junto a esto, incorporó mecanismos de democracia directa y rendición de cuentas”. (Maraví Sumar 1998, como se citó en Welp & Serdült, 2014, p.178)

Antes de desarrollar la RM de los gobiernos locales en Perú. Es necesario comprender que este país cuenta con una división política administrativa distinta a Ecuador. Actualmente Perú comprende: 24 departamentos, una Provincia Constitucional, 195 provincias y 1845 distritos. No se puede hablar de los distritos o provincias como un equivalente a nuestros cantones, porque simplemente son distintos. Comprenden dimensiones geográficas, poblaciones y competencias distintas.

En este contexto, las elecciones municipales en Perú están destinadas a elegir los cargos de provincia y de distritos. Es decir, existen alcaldes provinciales y alcaldes distritales con sus respectivos regidores municipales. Por lo que en este apartado nos centraremos en estas dos figuras. No sin antes precisar que el alcalde es el responsable de la gestión de gobierno, en cambio los concejales o regidores del municipio tienen solo funciones normativas y fiscalizadoras.

También es importante entender que las elecciones también son distintas. Ecuador elige a sus alcaldes y concejales por voto popular; en Perú las elecciones son por lista, y el alcalde es elegido a partir de la lista ganadora.

Para las elecciones de los regidores municipales se utilizan estos dos principios: a) Cuando la lista ganadora tenga mayoría absoluta se utiliza el método de la cifra repartidora para asignar el número de puestos en el municipio (la cifra repartidora se encuentra explicada en el Art 25 de la Ley N° 2686); b) de tener menos se le otorga la mitad más uno de puestos en el concejo. Aquí se ve la importancia que le da Perú a que los distritos y provincias cuenten con mayoría para poder efectuar su plan de trabajo.

Llegado a este punto, nos corresponde hablar del proceso de RM. El cual inicia con la compra de “Kits Electorales” por parte de la o las personas que promueven el proceso. Estos kits contienen los formatos de solicitudes y de recolección de firmas necesarias. Desde 1997 hasta 2013 en Perú se vendieron 5012 kits electorales, de los cuales 1159 solicitudes fueron aprobadas. Estamos hablando de que aproximadamente el 23% de iniciativas de revocatoria fueron aprobadas (Quintero, 2021, p.29).

En cuanto a la solicitud de RM, debe presentarse ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en adelante (ONPE). Solo puede presentarse una sola vez en el periodo de mandato de un candidato, y la consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades. La solicitud debe incluir los motivos fundamentados por los cuales se pide la destitución del mandatario, y estos no requieren ser probados. En este sentido, el hecho de que los fundamentos no requieren ser “probados”, dicen algunos autores, ha contribuido a que se planteen argumentos demasiado generales impulsados por intereses personales (Soldevilla 2013, como se citó en Quintero Zuleta 2021, p. 48). Dando lugar a una masiva aprobación de solicitudes fundamentadas en enfrentamientos políticos.

Para aceptar la solicitud de RM se necesita el respaldo del 25% de firmas de electores de cada circunscripción, pero hasta un máximo de 400 mil. “El único caso que supera este límite es la circunscripción de Lima, donde dicho límite corresponde tan solo al 6.7% de los electores, por lo que la capital peruana terminó siendo perjudicada, en relación al resto del país.” (Tuesta Soldevilla, 2014) Además no existe un límite de tiempo para recolectar las firmas de adhesión. En teoría se podría estar buscando las firmas por dos años y que ésta prosiga.

Se requiere la participación de un 50% de los electores y la mitad más uno de los votos válidos para que proceda la RM en gobiernos locales. Es decir, ya no se toma en cuenta el umbral del padrón electoral como es el caso de otros países vecinos. Tan solo se utiliza como umbral la suma de los votos por el SÍ y por el NO de la RM, y de este total se saca la mitad más uno. Esto claramente pudo repercutir en el número de autoridades revocadas.

Otro factor importante, es que en Perú basta con cumplir con los requisitos por ley como son los porcentajes y formalidades para alcanzar la RM. El organismo electoral no “califica” si los motivos para iniciar la revocatoria son legítimos. En este sentido, se ha argumentado que poner a un cuerpo a calificar los fundamentos de un proceso revocatorio como sucede en Ecuador, desnaturaliza la idea de democracia. Tal vez sea Perú el claro ejemplo de lo que apunta la RM, pues el poder fiscalizador recae en el ciudadano.

Es así que nos encontramos en el debate de si es o no correcto que un organismo actúe como intermediario. Algunos autores sugieren que no debe existir este filtro en el procedimiento de la RM como es la calificación de fundamentos por el órgano electoral como sucede en Ecuador;

Se propone que para que la RM no sea tergiversada por intereses políticos, sea un representante alterno quien ocupe el cargo vacante y que por ningún concepto se convoquen a nuevas elecciones. Por ejemplo, de ser revocado el alcalde, será sucedido por el vicealcalde, o de no existir esta figura será un concejal o regidor quien lo sustituya.

En el caso peruano “la vía que se formuló para reemplazar a las autoridades revocadas fue una combinación de sucesión y elección.”(Tuesta Soldevilla, 2014, p.53). La vía de sucesión se concreta si se revoca a menos de un tercio del concejo municipal, en este caso los miembros del concejo son reemplazados por los que siguen en la lista de cada partido. En el caso de que la revocatoria proceda para más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal dentro de los cuales se encuentra el alcalde, la ley exige que se realicen nuevas elecciones para cubrir los cargos revocados en la cual se aplica la misma fórmula que la elección ordinaria.

En el caso de que más de un tercio del Consejo sea revocado pero no se encuentre el alcalde, la fórmula utilizada será proporcional. Situación que abre la puerta para tomar a la RM como una forma de tener elecciones adelantadas, e incentivar la RM conjunta de los

miembros del Concejo Municipal. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no se convoca a elecciones para la totalidad del consejo sino únicamente para los cargos revocados, lo cual en el segundo caso, provocaría que el partido en el poder pierda la mayoría absoluta. A pesar de que las autoridades revocables son alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados electos, Perú “es por lejos el país más activo en el uso de revocatoria de mandato” (Welp y Serdült, 2012, p.186). Así la RM en Perú se ha establecido como uno de los mecanismos más importantes de democracia directa. Hasta el 2020, 1739 funcionarios han sido destituidos de sus cargos a través de esta figura. Cantidad impactante que ha provocado que el país se replantee los principios legales que orientan a la activación de la revocatoria, e impulsar mayores exigencias para su aprobación (Quintero Zuleta, 2021, p.29).

Sobre este particular, las autoridades revocadas en distritos tienen mayor protagonismo, siendo los alcaldes y regidores distritales el mayor objeto de RM. En el periodo comprendido entre 1997 y 2013, el 92% de circunscripciones donde se presentaron propuestas de revocatoria contra autoridades, tienen menos de cinco mil electores, es decir, lugares en donde es posible que todos los electores se conozcan entre sí (Tuesta Soldevilla, 2014, p.55).

Ahora bien Tuesta Soldevilla (2014), hizo un estudio de las posibles causas de la amplitud de RM en Perú. En primer lugar sostiene que no se debe al bajo porcentaje con el que llega una autoridad al cargo, pues sólo alrededor del 5% de solicitudes eran contra autoridades que llegaron a su cargo con un apoyo del 20%, pero en cambio las autoridades que triunfaron con un 40% al 50% fueron solicitadas alrededor del 48%. En este sentido el autor afirma que la causa de las masivas RM no se debe al origen del cargo, sino al desempeño u otras posibles causas como son los intereses políticos en la reelección.

Como bien se sabe Perú es un país extremadamente descentralizado, habiendo dado a los distritos mayor presupuesto y competencias. He aquí el profundo interés por llegar a estos cargos públicos. Y sobre la pregunta: ¿los contrincantes perdedores en las elecciones están siendo propulsores de estas propuestas de revocatoria? Pues la respuesta es tal vez sí. Un 20% de los promotores, habían sido candidatos en el 2012 en las elecciones que perdieron (JNE, 2012) pero este número no se acerca a la realidad, pues puede que varios promotores en Perú actúen como intermediarios de quienes verdaderamente están interesados en las revocatorias.

2.1.4. Venezuela

La RM fue introducida con la Constitución de 1999 en el contexto de un profundo cambio económico y estructural con el ascenso de Hugo Chávez al poder, y la adopción del modelo neoliberal, se promovió la creación de instituciones participativas. Se puede hablar de una regulación previa de la RM en cuanto alcaldes; “el artículo 69 de la Ley Orgánica del

Régimen Municipal, promulgada en 1989, regulaba la RM de los alcaldes, no obstante en este caso la iniciativa correspondía a los miembros de la Cámara Municipal y no a los votantes.” (Kornblith, 2014, p. 209).

El más polémico intento de revocatoria nacional, fue activado en 2004 contra el presidente Hugo Chávez. La pregunta en consulta fue: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?”. Sugiriendo claramente en la pregunta que la decisión de cesar el cargo a Hugo Chávez sería ilegítima. El “NO” obtuvo el 59% de votos válidos, ratificando el mandato de Hugo Chávez, y apaciguando la crisis política latente.

Venezuela fue el primer país en reconocer la RM para todos los cargos de elección popular, incluido el presidente de la república. El Artículo 72 de La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en adelante (CRBV) dice: “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”. Además solo podrá ser solicitada una vez transcurrida la mitad del periodo para el que fue electo.

Las reglas porcentuales son iguales para todos los cargos a diferencia de otros países que establecen porcentajes distintos dependiendo del cargo. Así, para solicitar la RM se necesita una participación mayor o igual al 20% de los electores inscritos al padrón electoral. Para que proceda la RM, deberá haber votado a favor de la misma, un número igual o mayor de electores que eligieron al funcionario o representante en un inicio. Pero condicionado a que se haya presentado al referéndum revocatorio más del 25% del padrón electoral. En el caso de no prosperar la RM no se podrá solicitar otra vez para el mismo funcionario.

Sobre nuestro tema de interés que es la RM en gobiernos locales, la autora Kornblith (2014) hace un recuento del proceso revocatorio del 2007: En el año 2004 se había cumplido más de la mitad de los cargos electos. Es así que el CNE recibió solicitudes masivas de RM incluso antes de transcurrido la mitad de los mandatos. Sin embargo, hasta la fecha la Asamblea no había promulgado una ley que regule los procesos, por lo que el CNE, tuvo que recurrir al Tribunal Superior de Justicia para aclarar el alcance del art. 72 de la CRBV. Consecuentemente, el CNE promulgó 5 resoluciones que contienen normas que regulan el proceso revocatorio del 2007.

De acuerdo con las Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular, aprobadas en febrero del 2007, los actores legitimados para solicitar la RM son los partidos políticos o las agrupaciones ciudadanas debidamente inscritas ante el CNE. Este particular, deslegitima totalmente la RM como un mecanismo de participación ciudadana que nace desde abajo. Pues la solicitud debe contener “la identificación de la organización partidista o de ciudadanos, sus respectivos representantes legales, y en el caso de las organizaciones

partidistas el documento en el que consta la decisión de la organización de solicitar la revocatoria de mandato (art. 7).

Ahora bien, vale la pena hacer una breve referencia a estas “agrupaciones ciudadanas”. Figura creada en Venezuela para acceder a la RM en caso de no pertenecer a un partido político. Son agrupaciones de 500 personas a nivel nacional, 200 a nivel regional, 50 a nivel municipal inscritas en el registro electoral correspondiente. (Kornblith, 2014, p. 231) Estas agrupaciones son exclusivamente para activar la RM, y desaparecen con la conclusión del proceso.

Declarada la procedencia de la solicitud, el CNE determinará los centros y lugares de recolección de firmas. Situación bastante criticable pues podría ser la causa de abstención electoral, tergiversando la naturaleza del voto secreto, pues los promotores pueden ser fácilmente identificados, pudiendo ser objeto de persecución política. Otra norma también controversial es el tiempo que se le asigna para recolectar las firmas en los establecimientos; tan solo 3 días es el lapso que se tiene para lograr el 20% del padrón electoral, pero dado que es un organismo el que se encarga de brindar el apoyo estatal con infraestructura, humano y físico como son los cuadernos de recolección de firmas (art.13) tiene sentido que no se prolongue por mucho tiempo. Finalizado la recolección de firmas, en los 15 días siguientes se procede a la verificación de las mismas; si supera o es igual el mencionado 20%, la Junta Nacional Electoral (organismo del CNE) procede a convocar elecciones en un tiempo no mayor a 90 días de comprobadas las manifestaciones de voluntad.

En comparación a otros países, Venezuela no ha establecido como requisito a causales, en la que deba incurrir un funcionario para poder ser sujeto de RM, acercándose más a la simple voluntad ciudadana. Sin embargo, Venezuela reemplaza por así decirlo y pone frenos a la activación de este mecanismo con cuestiones de forma procedimentales más que las de fondo.

En cuanto al reemplazo de los alcaldes, el concejo municipal designará a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo, y mientras se designa a este, queda encargado el presidente del Consejo Municipal, cuestión que evita que la revocatoria sea convocada tal vez por agrupaciones políticas interesadas en destituir del cargo al alcalde y subir al poder. Del proceso revocatorio venezolano del 2007, 147 solicitudes fueron aprobadas para iniciar la recolección de firmas, 109 de ellas fueron para alcaldes. En los tres días en los que se recolectaron las manifestaciones de voluntad, apenas se logró conseguir las firmas para iniciar el proceso revocatorio contra 10 autoridades, 9 de ellas eran alcaldes. Aproximadamente estamos hablando de un 6% sobre las solicitudes iniciales. (Kornblith, 2014, p. 239) De estos procesos, 4 alcaldes fueron revocados.

En el presente caso podemos analizar la poca participación de la ciudadanía en los procesos revocatorios. La autora Kornblith (2014) señala lo “poco atractiva que resulta la revocatoria

como para concitar una participación masiva tanto de los electores como de las fuerzas políticas organizadas” (p. 245), cuando quien le va suceder a los alcaldes es un miembro del Consejo municipal. Sin mencionar que para el momento de la votación ya solo faltaba un año de mandato de los alcaldes, situación que también parece poco atractiva para el electorado, pues no se podría generar un cambio sustancial en lo político.

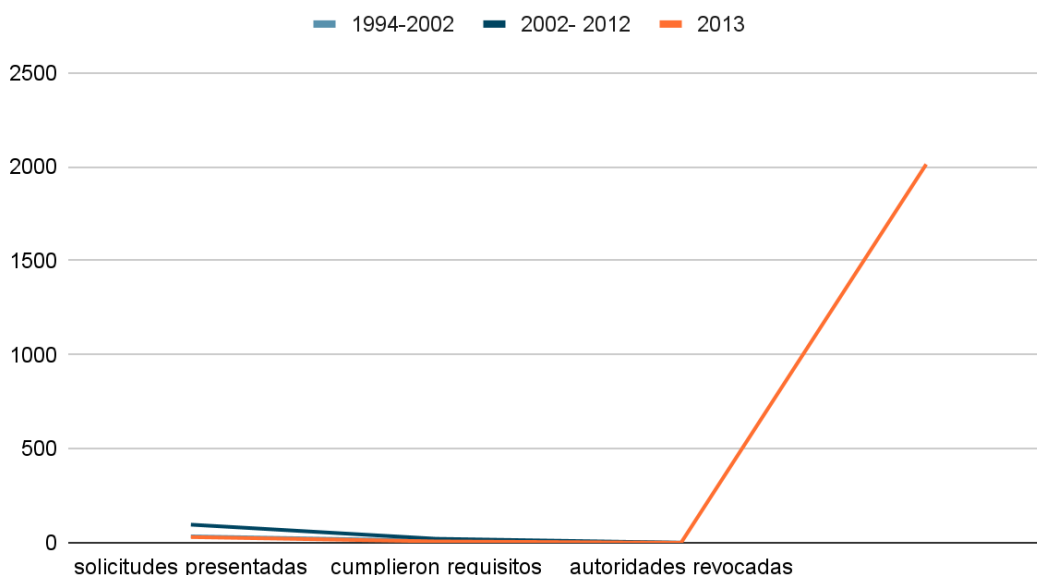
Lo cierto es que cual fuera la razón de la baja participación del electorado, también existen muchas trabas de carácter formal en Venezuela. Si tomamos las cifras que se presentaron en un inicio (147 solicitudes versus 5 que fueron revocadas) la probabilidad de revocar a una autoridad en el año 2007 fue del 3,4%.

2.1.5. Colombia

La RM en gobiernos locales fue introducida con la Constitución de 1991 siendo el primer país de Sudamérica en reconocerla en la Constitución Nacional (Argentina ya la reconocía varias Constituciones Estatales). Está reglamentada en la Ley 131 y ley 134 de 1994 posteriormente reformada por la Ley 741 de 2002; así como en los diferentes decretos, resoluciones y conceptos, de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y del Consejo Nacional Electoral (CNE), vigentes a la fecha.

Cabe destacar que en Colombia la RM sólo es viable para alcaldes y gobernadores. Desde su reglamentación en 1995 hasta el 2012, se presentaron 134 procesos revocatorios, de los cuales ninguno prosperó, a pesar de la reforma a la Ley 134 en 2002, que disminuyó sustancialmente los requisitos. (Franco-Cuervo, 2014 p. 99). Con la mencionada reforma se incrementaron los intentos de RM pero en ningún caso se logró superar los altos umbrales de participación requeridos. A Continuación se presenta el **Gráfico 1** que muestra las solicitudes de RM presentadas, versus las que cumplieron los requisitos y por lo tanto llegaron a votaciones, y finalmente las autoridades que llegaron a revocarse:

Grafico 1: Revocatorias en Colombia



Fuente: Elaboración propia basada en los datos del trabajo de Franco-Cuervo (2014, pp.133-135)

En estos tres lapsos observados, se ve como en consecuencia de la reforma 2002, el número de intentos de RM se incrementó. Presentándose entre el 2002 y 2012, un total de 96 iniciativas; y logrando superar la primera etapa tan solo con 21 iniciativas, de las cuales ninguna prosperó para llegar a elecciones. El tercer lapso se debe al Proyecto de Ley Estatutaria No. 227 del 2012 que disminuye aún más los porcentajes de la RM, con lo cual aumentan los intentos de revocar a una autoridad, sin embargo, el proyecto no prosperó y a mediados de junio del 2013, fue devuelto a la presidencia del Senado por la Corte Constitucional, por vicios de procedimiento.

Con la implementación de los mecanismos de participación en la Constitución de 1991, la RM figuraba ser el dispositivo más novedoso. Ya en la práctica desde su reglamentación en 1994, la figura ha sido inviable, pues tiene escasa efectividad. Hasta la fecha solo ha sido revocado un alcalde de su cargo, votación que fue realizada el 29 de julio del 2018.

Ahora bien, para iniciar el proceso de RM en Colombia debe haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario; y no debe haber transcurrido más de las tres cuartas partes del periodo institucional respectivo. La solicitud debe presentarse ante la Registraduría Nacional mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido. En cuanto a la motivación. El art. 64 de la Ley 134, dice que la solicitud deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.

En este contexto, la insatisfacción general puede ser considerada como un arma de doble filo, pues es un aspecto subjetivo, muy difícil de probar; y la segunda que siendo la ciudadanía quien eligió a la autoridad por sus propuestas en el programa de gobierno, resulta lógico que también puedan revocar a la autoridad cuando esta ignore o se desvíe del mismo. A este particular se le conoce como voto programático.

La segunda etapa consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de la Registraduría del Estado Civil, y en caso de cumplirlos, esta debe iniciar con el planeamiento de las votaciones donde los ciudadanos decidirán si revocar o no el mandato del respectivo alcalde o gobernador. La convocatoria a elecciones no puede superar los 2 meses luego de aprobada la solicitud, según lo establece el artículo 66 de la Ley 134.

Cabe destacar que en Colombia la votación no es obligatoria. Los ciudadanos que quieran ejercer su derecho al voto deberán registrarse previamente, pudiendo participar la totalidad del censo en el momento de recolección de apoyo y de la votación. El porcentaje de firmas establecido para activar la consulta es del 40% de los votos que se emitieron sobre la autoridad en cuestión. La RM es favorable, solo si la participación es superior al 55% de los votos emitidos el día en que se eligió al mandatario, y además existe mayoría absoluta de esa participación (Welp & Serdült, 2014, p.181).

Respecto a la sucesión del cargo, Colombia utiliza la vía de votación, para lo cual la Registraduría convoca a las respectivas elecciones dentro de los 30 días siguientes a la certificación de revocatoria. (Ramírez & Suarez, 2015, p.34)

En Colombia, la RM no está enfocada en la misma perspectiva de países como Perú, Venezuela o Ecuador que es la participación ciudadana; Franco-Cuervo (2014) sostiene que en este país a la RM se le relaciona más bien como el resultado de factores como la corrupción y los bajos niveles de cultura ciudadana.

En este sentido, la revocatoria de mandato ha tratado de promoverse centralmente en el país como una herramienta mediante la cual la ciudadanía expresa su inconformismo ante la corrupción y ante gobiernos que no son capaces de cumplir con los proyectos y promesas que realizaron durante la campaña. (Quintero Zuleta, 2021, p. 30)

Pero además la RM en Colombia cuenta con criterios bastante exigentes, y varios autores coinciden en que esta no nace desde la ciudadanía sino generalmente es propuesta por la oposición al gobierno de turno. El caso más emblemático fue la RM de Gustavo Petro, alcalde de Bogotá que en el año 2013 fue parte de una serie de estrategias políticas que tenían como finalidad entorpecer y dificultar la gestión del mandatario (Quintero Zuleta, 2021, p. 31).

Tal como sea el caso, la escasa participación política en este tipo de instituciones se debe a los bajos niveles de cultura ciudadana así como los altos índices de corrupción (Franco-

Cuervo, 2014). Otros autores en cambio culpan la baja activación de la RM a los exigentes requisitos para activarse. (Welp, 2014) De cualquier forma el impacto real que ha tenido este mecanismo hasta la fecha es prácticamente inexistente, toda vez que, al haber tantos intentos de RM y habiendo prosperado solo uno, hace evidente los problemas en el procedimiento técnico, el cual impide su normal desarrollo.

2.2. La revocatoria del mandato en alcaldes del Ecuador

La RM en gobiernos locales de Ecuador se introdujo por primera vez en la Constitución de 1998, tras la salida abrupta de Abdalá Bucaram. Sin embargo, no fue hasta la constituyente de 2007 que se buscó institucionalizar el proceso, en un afán de promover el control democrático y a su vez, dotar a la ciudadanía de una herramienta que lo vincule directamente con la gobernanza. Más adelante la Constitución del 2008 amplía la RM para toda autoridad de elección popular incluyendo al presidente.

El Art. 105 de la CRE reconoce a la RM como un derecho de participación ciudadana, a diferencia de la del 98 que la reconocía como un mecanismo de control político. En este sentido, la RM en Ecuador se convierte en un derecho directamente exigible, poniendo al país en la obligación de brindar un camino a que este mecanismo se materialice.

Es así, que en 2009 y en 2010 se aprueban dos leyes que regulan la RM; estas son la “Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia” del 27 de abril del 2009, y la “la Ley Orgánica de Participación Ciudadana” del 20 de abril de 2010, ambas reformadas.

2.2.1. Procedimiento de revocatoria del mandato en el Ecuador

El procedimiento de la RM inicia con una solicitud que será presentada por una persona o sujeto político, por una ocasión, tras haber cumplido 1 año de gestión y 1 año antes de que el periodo de gobernabilidad de la autoridad en cuestión concluya. La solicitud cuenta con ciertos requisitos de admisibilidad de los cuales destaca: “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, 2021). En el capítulo siguiente nos centraremos en este apartado.

Esta solicitud inicial, tiene por objeto que el CNE, atendidos los requisitos correspondientes, en 15 días resuelva la admisión a trámite y proceda a entregar los formularios para la recolección de firmas. Ahora bien, los plazos para la recolección de firmas dependen de la densidad poblacional, yendo desde 60 días para circunscripciones de menos de 10.000 electores, hasta 180 días para circunscripciones mayores a 300.000 electores.

Según el Art. 26 de la LOPC, los solicitantes en el plazo establecido deben buscar los respaldos necesarios para que se admita la solicitud de RM. Estos también varían en base a la densidad poblacional de la autoridad que se quiera revocar, yendo desde el (25%) en circunscripciones de hasta 5000 electores, hasta un (10%) para circunscripciones de más

de 300.00 electores. Así por ejemplo, pueden existir municipios de una tasa de electores superior a 300.000, en cuyo caso se requerirá el porcentaje del 10% de respaldo, como es el caso de la ciudad de Guayaquil que siendo la ciudad más poblada del país, sobrepasa el tope con 1.9 millones de electores al año 2020. (Primicias, 2020).

Consecuentemente, hoy en día, se necesitaría un respaldo de al menos 190.000 guayaquileños habilitados a votar para admitir una solicitud de RM contra la alcaldesa Cynthia Viteri. Cantidad de respaldo sumamente complicada de conseguir.

Para que proceda la RM se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. El Art.107 de la CRE establece los parámetros sobre los gastos que demanden los procesos electorales convocados por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), imputándoles el presupuesto correspondiente, aspecto sumamente favorecedor para que la iniciativa proceda, pues el factor económico ya no es un impedimento, como es el caso de Perú donde la adquisición de los “Kits electorales” corren a cuenta de los propulsores de la RM.

El Art. 106 de la CRE, señala que en el caso de proceder la RM, la autoridad en cuestión, será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución. Para los alcaldes, quien lo sustituye es el vicealcalde en el cargo. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2021)

Llegado a este punto, es importante señalar las diferencias institucionales y porcentuales a destacar en los diferentes países estudiados para llegar a una conclusión sobre su utilización. Erazo & Chamorro (2019) sugieren que "el interés ciudadano para ejercer control democrático mediante la activación de la RM para alcaldes, aun teniendo causales suficientes, podría verse afectado en el ejercicio concreto, dadas las exigencias de su diseño institucional".

A continuación se realiza un breve resumen a través de una tabla explicativa de las características que destacan respecto al procedimiento de las autoridades locales de Ecuador, Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú y Argentina.

Tabla 4: Comparación de la revocatoria en los países de América latina

| País | Periodo de gobierno | Porcentaje requerido para iniciar el proceso | Porcentaje requerido para revocar | A quien le corresponde el gasto | Cómo se cubre el cargo de alcalde |
|----------------|----------------------------|---|--|--|--|
| Ecuador | 4 años | Depende de la población. | Mayoría absoluta de los votos | Gobiernos Autónomos descentraliza | Vicealcalde. |

| | | | | | |
|------------------|--------|---|--|---|---|
| | | Entre un 10% a 30% | válidos emitidos. | dos | |
| Venezuela | 4 años | 20% | Participación mínima del 25%. El mismo o mayor número de personas que lo eligieron pueden revocar. | Estado asigna presupuesto al Consejo Nacional Electoral | El Concejo Municipal designará a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo. |
| Colombia | 4 años | 40% de los votos que se emitieron para que la autoridad en cuestión sea electa. | 55% de los votos emitidos el día en que se eligió al mandatario, y por mayoría absoluta de esa participación. | Estado Asigna presupuesto al Consejo Nacional Electoral de Colombia | Nuevas elecciones |
| Bolivia | 5 años | 30% del padrón electoral | La mitad más 1 del padrón electoral, condicionado a que el número de personas que revoquen sea superior al que la eligieron. | Al Estado. | Existe vacío legal. |

| | | | | | |
|------------------|--------|---|--|---|--|
| Perú | 4 años | 25% con un tope de 400.000. | La mitad más uno de los votos válidos. | Los Kits se financian por los promotores, y La ONPE. | Doble vía: más de $\frac{1}{3}$ del consejo municipal, se convoca a elecciones. Menos de $\frac{1}{3}$ se suceden por los que le siguen en el partido. |
| Argentina | 4 años | Depende de la Carta Orgánica de la provincia o de las leyes municipales . | Depende de la Carta Orgánica de la provincia o de las leyes municipales. | Le corresponde a cada municipio, excepto en las provincias de Corrientes y Chubut, donde se fija una fianza en caso de fracasar la revocatoria. | |

Fuente: Elaboración propia basada en los ordenamientos jurídicos de cada país.

Capítulo III: Aplicación empírica de la revocatoria en los alcaldes en Ecuador

A continuación, nuestro estudio expondrá la aplicación de la RM en los alcaldes del Ecuador. Para entrar en contexto, se hace un breve análisis de los procesos revocatorios de alcaldes dentro del periodo 2009- 2011; para más adelante contrastarlo con los procesos revocatorios en alcaldes del periodo 2012- 2021.

Se utiliza como fecha de inicio 2009, pues es cuando se inicia la masiva presentación de solicitudes de RM en el país. Más adelante, se utiliza como fecha de inicio del segundo periodo el 2012, pues es el año calendario siguiente a la desaceleración de iniciativas de RM, que se le ha emparentado directamente con la reforma a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia; la reforma de la Ley de Participación Ciudadana y promulgación del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, en adelante (REDD). Por otro lado, se toma como fecha de corte al 2022 pues se cuenta con los registros de la RM del mandato del CNE hasta esa fecha.

En concreto, una de las principales novedades fue el Art 14. Del REDD, el cual reduce la posibilidad de solicitar la RM a tres causales:

La Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas debe motivar: a) los aspectos del plan de trabajo y la descripción de su incumplimiento b) las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana violentadas y la descripción del incumplimiento, y/o; c) las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, y la descripción del incumplimiento”.

En definitiva, la necesidad de motivar adecuadamente las solicitudes de RM en base a estas tres causales; el protagonismo del órgano electoral en el procesamiento de los procesos; la contestación e impugnación de la autoridad a ser revocada: sumado al aumento del umbral de firmas necesarias para presentar el requerimiento, son en definitiva, los factores principales que desalentaron el uso del recurso de la RM desde mediados de 2011.

Incluso esta desmotivación ya era evidente incluso en el 2012:

“Las reformas no sólo han tenido como efecto un nítido decrecimiento en el volumen de iniciativas de RM presentadas al CNE. También han supuesto un estancamiento en el número de procesos electorales efectivamente convocados con el objeto de poner en consideración de la ciudadanía la continuidad o no del mandato de los electos. Así, ninguna de las solicitudes de RM presentadas luego de las reformas de mayo 2011 ha desembocado, hasta pasado el primer semestre de 2012, en convocatoria electoral alguna”. (Córdova, 2012, como se citó en Ramírez et al, 2013, p. 127)

Además de esto, también contamos con la intervención del Estado en la aprobación de solicitudes, pues según el LOPC, la Delegación Provincial del CNE correspondiente al

expediente debe resolver en siete días si admite o niega la solicitud (Art. 16). “Esto vuelve a crear un mecanismo de intervención semidirecta, en la medida en que otras instituciones deben aprobar y validar la solicitud ciudadana.” (Welp & Serdült, 2014, p.182)

Al mismo tiempo, para nuestra investigación, el CNE nos ha otorgado 31 informes sobre los procesos de EM en el país, (Anexo A y Anexo B). De los cuales 17 corresponden al primer periodo analizado (2009- 2011); y los 14 restantes corresponden a informes del segundo periodo (2011- 2022).

Ahora bien, partiendo de que no se nos proporcionó la totalidad de informes solicitados, el siguiente análisis comprende una muestra de lo que ha sido la evolución de la RM en el país, tomando en conjunto a las normas legales que durante este periodo han regulado esta institución.

3.1. Revocatoria del mandato en el Ecuador previo a las reformas del 2011

Se tiene constancia de que el periodo comprendido entre inicios del 2010 y abril del 2012, se presentaron alrededor de 138 iniciativas dirigidas hacia alcaldes municipales; de este total 17 iniciativas llegaron a las urnas, y correspondían a autoridades de 7 provincias, al final fueron 6 alcaldes revocados de sus cargos, y 11 fueron ratificados en sus cargos. (Ramírez Et al, 2013, p. 126)

A continuación procede el análisis de 17 informes proporcionados por el CNE:

Para comenzar resulta importante señalar que de la totalidad de informes, todos llegaron a las urnas, pues los informes sobre las solicitudes negadas no fueron proporcionados. Ahora bien, sobre estos datos se puede configurar un patrón, y es que todos estos procesos fueron configurados entre poblaciones relativamente pequeñas; en la **tabla 4** que se encuentra a continuación, se puede observar que el registro electoral para los cantones que llegaron a consulta, va desde los 1443 electores hasta un registro electoral de 25726.

Hay que precisar que en todos los casos, se necesitaba un respaldo de mínimo de un 10% que acompañe a la solicitud. En los casos estudiados, se puede apreciar que estas el número de electores se encuentran en un rango medio a bajo (refiriéndonos al registro electoral pequeño comparado con otros cantones del país). Lo que nos hace cuestionar si las solicitudes presentadas contra poblaciones más grandes fueron rechazadas por lo complicado que resulta conseguir ese 10%. Por supuesto esto solo es una suposición, ya que no se nos entregó esos datos.

De la **tabla 4** también se puede extraer que la posibilidad de que un alcalde sea revocado, no depende de que sea más sencillo conseguir los votos. Es decir, nada tiene que ver que el proceso revocatorio se efectúe en una población pequeña, o mediana, sino que deben existir otros factores que influyen en la decisión final de revocarlos. (Descontento popular, campañas políticas). Para ilustrar: el alcalde de Pablo Sexto con una tasa electoral de 1443 fue revocado, pero también el alcalde de Junín que alcanza los 17116 electores. Del mismo

modo, el cantón Balsas considerado pequeño contando con un Registro Electoral de 5623; y el cantón de Playas considerado mediano con un registro 25726 electores, ambos ratificaron el mandato de sus alcaldes.

Otro factor determinante de este periodo fue que no se necesitaba motivar la solicitud de RM, pues de la LOPC antes de la reforma, se desprende que tan solo importa acompañar la solicitud con el respaldo necesario; ser propuesta dentro del tiempo legal establecido (pasado 1 año de gestión y antes del último año de gestión); y contar con las demás formalidades de la ley como son los plazos para la recolección y la legitimación de los promotores. Siendo así la RM en alcaldes un hecho alcanzable.

A raíz de esta avalancha de solicitudes de RM, “diversos actores políticos y sobre todo los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados en particular la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) presentaron demandas de inconstitucionalidad de la regulación del mecanismo de RM en medio del incremento de la solicitudes de activación de tal figura desde 2009”. (Ramírez, 2013, p.128)

Si bien muchos procesos fueron rechazados, así como otros suspendidos a causa de la sentencia No. 001-1L-SIO-CC, el periodo comprendido entre 2009 - 2011 será recordado por un hito en la participación ciudadana del país, pues se presencié por primera vez una ola de revocatorias de mandato nunca antes vista, que incluso llegó a concretarse en las urnas.

Tabla 5: Procesos revocatorios 2009-2011

| INFORME | PROPONENTE | ALCALDE | CANTÓN | R. Electoral | Min. Requerido | Alcanza Consul. | Resultado |
|------------------|--------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|--------------|----------------|-----------------|-----------------|
| 032-DOP-CNE-2011 | José Manuel Giler Bermello | Luis Wilfrido Mendoza | Junín | 17116 | 1712 | si | Revocado |
| 161-DOP-CNE-2011 | Marco Ochoa Durán | Tarquino Cajamarca | Limón Indanza | 7.674 | 767 | si | Ratificado |
| 176-DOP-CNE-2011 | Gilberto Jovanny Vélez | Nelson Marcelo Herrera Zumba | Crnl. Marcelino Maridueña | 10.046 | 1005 | si | Ratificado |
| 223-DOP-CNE-2011 | Keimer Troadio Castillo | Segundo Mejía Bermeo | Palanda | 5.430 | 543 | si | Revocado |
| 240-DOP-CNE-2011 | Izaú Heriberto Maldonado | Silveio Zoilo Maldonado | Balsas | 5.623 | 562 | si | Ratificado |
| 260-DOP-CNE-2011 | Renzo Enrique Sánchez Leiva | Manuel Ignacio Aguirre Piedra | Huaquillas | 30.437 | 3.044 | si | Ratificado |
| 261-DOP-CNE-2011 | María Mendoza Veliz | Doris López Alonso | Jaramijó | 9.676 | 968 | si | Revocado |
| 269-DOP-CNE-2011 | Guillermo Wilfrido Santana Maldonado | Colón Izurieta Vásconez | Puerto López | 13.802 | 1.380 | si | Ratificado |
| 348-DOP-CNE-2010 | Hemán V. Uwijint | Pujapat Jorge Chamik Tsenkush | Tiwinza | 3819 | 382 | si | Revocado |
| 432-DOP-CNE-2011 | Carlos Vicente Paredes Guevara | Hugo Pineda Luna | Baños | 15.653 | 1.566 | si | Revocado |
| 485-DOP-CNE-2010 | Lorenzo Vásquez Murillo | Máximo David Betancourt Valarezo | Naranjito | 25.865 | 2587 | si | Ratificado |
| 533-DOP-CNE-2010 | Silvio Alejandro Yulan Vite | Michel Achi Marín | Playas | 25.726 | 2573 | si | Ratificado |
| 542-DOP-CNE-2010 | René Pineda Flores, | Víctor Hugo Tinoco | Puyango | 12.920 | 1292 | si | Ratificado |

| | | | | | | | |
|---------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------|-------|------|----|-----------------|
| | | Montaño | | | | | |
| 447-DOP-CNE-2010 | Karla Robalino Villarreal, | Luis Heras Calle | Palora | 5887 | 589 | si | Ratificado |
| 181-DOP-CNE-2011 | Byron Fernando Díaz Jara | Bolivar Jumbo Lapo | Pidal | 6824 | 683 | si | Ratificado |
| PLE-CNE-13-8-2-2011 | | Víctor Leoncio González | Pablo Sexto | 1443 | 145 | si | Revocado |
| PLE-CNE-21-8-2-2011 | Manuel Adrián Aguirre Zambrano | Edson Alvarado Aroca | Sta Lucía | 28865 | 2887 | si | Ratificado |

Fuente: Elaboración propia basada en los informes del CNE.

3.2. Revocatoria del mandato en el Ecuador desde las reformas 2011

Como se vio en el Capítulo II, varios países de Sudamérica han otorgado a los gobiernos locales mayor protagonismo. Ecuador ha llevado a cabo un proceso de descentralización donde ha dotado de mayores competencias y recursos a las alcaldías. He ahí la razón por la cual la RM en gobiernos locales resulta más atractiva, y por qué en Sudamérica se observa el patrón de que los alcaldes y concejales, son sujetos de más intentos de RM a comparación de otros cargos. En efecto, “Los gobiernos locales han sido los espacios más frecuentes para aplicar iniciativas ciudadanas”. (Eberhardt, 2016, p. 257). Sin mencionar que en gobiernos de menor población es más sencillo velar por el cumplimiento de acciones, por lo cual sube la expectativa y el posterior descontento social, ante la ausencia de resultados en la gestión.

Siendo el propósito de esta investigación, describir cómo ha sido la evolución del proceso de RM en los alcaldes del Ecuador, en el segundo periodo descrito, se analizan 14 procesos revocatorios, de los cuales tan sólo un proceso llegó a elecciones. Siendo en 2018 revocado de su cargo, el alcalde del cantón Loja, José Bolívar Castillo Vivanco.

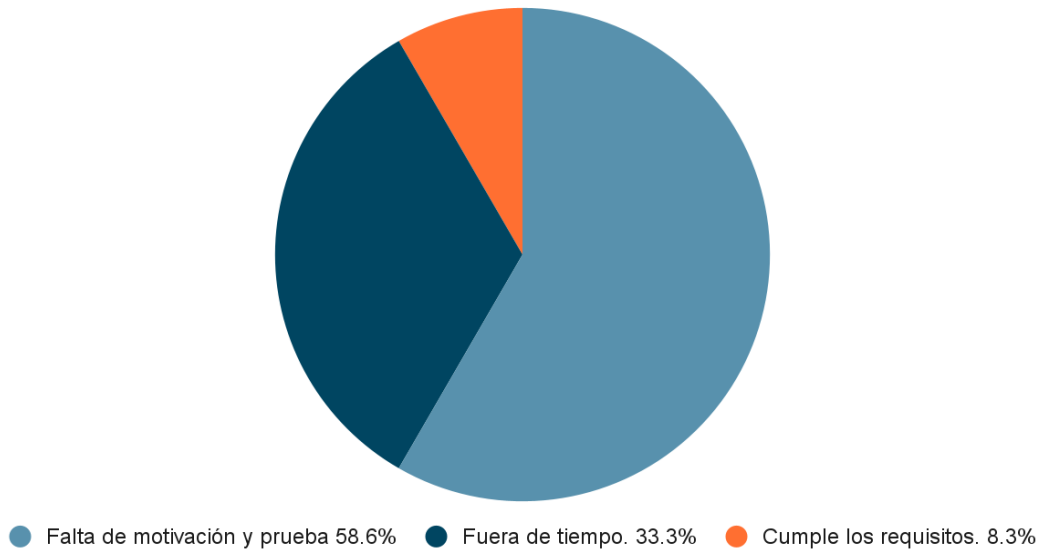
A continuación en la **tabla 6** se presentan los 14 casos proporcionados por el CNE. Del total de los casos, 13 iniciativas no superaron la primera fase de calificación por el CNE para la entrega de formularios.

En este sentido, para que proceda la entrega de los formularios, los peticionarios deben cumplir con cada uno de los requisitos establecidos en los artículos 25 e innumerado siguiente de la LOPC y artículos 13 y 14 del REDD; la falta de uno o varios de ellos, y cuya verificación le corresponde al CNE conforme lo señala el artículo 16 del precitado REDD, deviene en improcedente la entrega de los formularios para la recolección de firmas de respaldo necesaria para proponer la RM.

Al mismo tiempo, del total de RM inadmitidas que estudiamos, existen tres principales requisitos incumplidos de los cuales devienen la inadmisión de solicitudes y negación en la entrega de formularios. La primera razón es que fueron solicitadas fuera del tiempo establecido, en la cual se encasillan 2 solicitudes; la segunda es la falta de motivación adecuada en la cual se encuentran 7 solicitudes; y el tercer requisito es la falta de prueba o evidencia en la cual se encasillan 4 solicitudes. Hay que precisar que las solicitudes que se encuadran en la falta de prueba o evidencia, devienen directamente de la motivación inadecuada. Por lo que estaríamos hablando de que 11 solicitudes fueron rechazadas directamente por la motivación, 2 por fuera de tiempo, y 1 fue aprobada llegando a consulta. Estos valores son representados por el **Gráfico 2** a continuación.

Gráfico 2: Requisitos de las revocatorias inadmitidas.

Gráfico 2: Requisitos de las revocatorias inadmitidas



Sobre las solicitudes que fueron presentadas fuera de tiempo (Loja en 2013 y La Concordia en 2015), no se le puede hacer mayor crítica al respecto, pues su rechazo es de carácter meramente procedimental. El que las solicitudes tengan un lapso determinado para su presentación, es el mínimo requisito que no podemos cuestionar. Como ya fue mencionado, es de esperarse que la autoridad tenga un tiempo prudente para desempeñarse en su cargo, así como que también no tiene sentido destituirlo ya cuando va a terminar su mandato; este apartado lo contempla el Art. 25 de la LOPC.

Por otro lado, en cuanto a las solicitudes que no fueron motivadas correctamente, existen bastantes críticas sobre ese requisito incorporado tras las reformas del 2011.

La motivación como bien se sabe, corresponde un requisito fundamental para el correcto orden del estado constitucional de derechos. Mucho se ha escrito sobre la importancia de motivar de manera correcta las sentencias, pues corresponde un derecho del debido proceso. Incluso la reciente Sentencia No. 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación) que engloba los parámetros para una correcta motivación, dispuso a la Función Judicial que en sus programas de capacitación y formación del estudio de la motivación judicial, se examine la mencionada sentencia.

Sin embargo, para una buena motivación no basta con exponer una infinidad de normas que sustenten la decisión; la buena motivación va de la mano con la fundamentación racional; es decir la explicación del porqué se decidió una cosa y no la otra, y que pueda ser entendida no sólo por jueces sino para cualquier persona que lea la decisión. Todo esto sobre la base de principios constitucionales y el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Ahora bien, surge la pregunta de si la motivación debe ser solicitada a la ciudadanía que quiere hacer uso de la RM. Si bien, no hay que restarle mérito al avance que ha tenido la

motivación en estos años, parece ser que involucrarla con este mecanismo de participación ciudadana resulta contradictorio.

Así pues la exigencia en la calificación de la motivación por parte del CNE a los ciudadanos es igual a la que se hace a los jueces; lo cual es lógico pues no se puede esperar que merme la calidad de la motivación, sin embargo, no se deberían mezclar las instituciones. En otras palabras, lo que se critica es que se haya incorporado a la motivación como un requisito que deben seguir los proponentes de RM, más no su rigurosidad.

Para ejemplificar, analicemos un caso de inadecuada motivación en el cantón Cuenca: van Patricio Jiménez Canaguay presenta una solicitud de revocatoria para el Alcalde contra Hugo Marcelo Cabrera en 2016 fundamentándose en el incumplimiento del plan de trabajo: El peticionario dispuso que durante su gobernanza se había incrementado la tarifa de taxis; había incremento en la tarifa del agua en un 100%; existían contratos de dudosa procedencia, y no había cumplido con su propuesta de paralizar la construcción del tranvía. Por lo tanto, si bien es cierto que en teoría el alcalde ex alcalde Cabrera no mencionó en su plan de trabajo mermar las tarifas de taxis, agua o detener la construcción del tranvía. Bien es cierto que en sus propuestas principales y demagógicas hechas en campaña, fue paralizar la construcción del tranvía, empero estas no estaban plasmadas en su plan de trabajo, sino tan solo lo hizo de palabra.

Propuestas hechas que evidentemente eran inviables, pues la ejecución del proyecto y contratos ya estaban avanzados con la anterior gestión del ex alcalde Paul Granda. A todo esto, es conocimiento general de los cuencanos que la propuesta existió, esta no se cumplió y el descontento popular hacia Cabrera se elevó. Sin embargo la ley no provee que las propuestas demagógicas hechas en campaña pueden ser una causal para la RM, quedando así desechada.

Sobre las solicitudes que no presentaron evidencia, también resultan debatibles. Considerando que se eleva a la revocatoria a una institución que a más de ser motivada, requiere ser probada; por tanto, el proponente tendrá que por sus propios medios, demostrar el incumplimiento de los hechos que alega en su solicitud. De esta forma, se equipara a la RM con un juicio, desnaturalizando esa característica de pertenecer a un mecanismo de participación ciudadana.

Por ende, otro caso que vale la pena mencionar es la RM del alcalde de Quevedo en el año 2015. Este además de no haber motivado bien, no presenta el plan de trabajo y sobre este particular nacen más interrogantes. Se sabe que los planes de trabajo no se encuentran publicados en los portales web de las alcaldías de Ecuador. Por lo que se debe solicitar al municipio la entrega del plan (si es que responden) y luego certificarlo en el CNE. Cuestión que puede tomar meses lograr, en consecuencia se convierte en otro limitante para ejercer este derecho.

Otra novedad de las reformas, es la posibilidad que se le otorga a la autoridad sujeta de un proceso de RM, de contestar e impugnar los requisitos de admisibilidad de la solicitud. En este sentido, el alcalde tiene 7 días para contestar. Y posteriormente el CNE tendrá que pronunciarse sobre la admisión o inadmisión de la RM para la entrega de formularios. De manera que el CNE se convierte en el órgano intermediario que decide si los motivos por los que se pide un proceso revocatorio son legítimos y cumplen formalidades.

En otro orden de ideas, corresponde analizar los casos de los cantones Baba y Balzar. Ambos fueron inadmitidos por la falta de evidencia concreta. El CNE argumentó que no había “descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación de alguna norma legal, con el medio probatorio que corrobore lo que manifiesta.”. Entonces, lo que tienen en común estas solicitudes es que en sus impugnaciones, los alcaldes sujetos de RM decían que las actividades supuestamente incumplidas por las cuales se pedían su revocatoria, estaban destinadas a ejecutarse en el periodo de 5 años, por lo que al no haber transcurrido todo este tiempo, no se habría incumplimiento del plan. En otras palabras, los alcaldes se justificaron en que sus propuestas estaban destinadas a ser cumplidas en la totalidad de su periodo de gestión y el CNE les dio la razón.

Si bien es cierto, que muchas obras públicas requieren años e incluso más de un periodo de gobierno para ejecutarse, no debería ser este un argumento que los libre de la revocatoria, pues bajo este premisa, cualquier autoridad podría justificarse en el “mis propuestas son para realizarse en la totalidad de mi periodo” y en este sentido, desaparecería el sentido de la RM como tal. Claro está que este particular también deviene de lo impráctico que resulta motivación y contestación en esta institución.

No obstante, el proponente del cantón Balzar había solicitado la revocatoria por “la reducción del abastecimiento de agua en el cantón de 8 a 4 horas, la insalubridad del agua para consumo humano, la falta de mantenimiento y señalética en la estación de bombeo, el nulo incremento del alcantarillado en el cantón.” entre otros. Cuestión que podría ser gestionada en menos de un año, aun así pero también se les fue negado por no suministrar la prueba. Bien se sabe que el Órgano electoral no tiene ni capacidad ni competencia para investigar si estas aseveraciones son ciertas, sin embargo, el nivel de probanza riguroso que se solicita, para determinar el nexo existente no lo considero prudente para la naturaleza misma de la acción pretendida.

Finalmente, llegado a este punto, vale la pena hacer una breve mención al caso del Alcalde de Loja, pues, es el único caso que ha llegado a elecciones en este segundo periodo. Empero, la RM contra Castillo fue inadmitida en un inicio por el CNE, a lo que el proponente Cesar Armijos, interpuso una impugnación a esta decisión, y por fin pudo llevarse a cabo

este proceso revocatorio. Es decir, la exigencia de este ciudadano en el proceso fue lo que llevó a ejecutar el único proceso de revocatoria durante este segundo periodo.

En definitiva, el decrecimiento de la RM como institución en el país es lamentable. Existen puntos críticos como son la motivación y la prueba, que forman parte de un limitante sustancial en este proceso.

“Las reformas no solo han tenido como efecto un nítido decrecimiento en el volumen de iniciativas de RM presentadas al CNE. También han supuesto un estancamiento en el número de procesos electorales efectivamente convocados con el objeto de poner en consideración de la ciudadanía la continuidad o no del mandato de los electos.” (Ramírez et al, 2013, p.127)

Tabla 6: Procesos Revocatorios 2012-2022

| INFORME | PROPONENTE | ALCALDE | CANTÓN | Consulta | motivo- norma |
|---------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------|----------|---|
| 0035-CGAJ-CNE-20 16 | Iván Patricio Jiménez Sasaguay | Hugo Marcelo Cabrera Palacios | Cuenca | no | No se motivó bien. Art 14. Núm. a). REDD |
| 191-CGAJ-CNE-2013 | Ramiro Armijos Barrazueta | Ing. Jorge Bailón Abad | Loja | no | Fuera de tiempo. Núm. 2 Art. 25 LOPC. |
| 0210-CNE-CGAJ-2015 | John Rino Cifuentes Zatterstrom | Walter Andrade | La Concordia | no | Fuera de tiempo. Núm. 2 Art. 25 LOPC. |
| 0214-CGAJ-CNE-2015 | Fanny Aguedita Torres Miranda | Andrés Luciano Macías Castillo | El Triunfo | no | No se motivó bien. Art. 14 Numb a) c) REDD: Art. 25 LOPC |
| 0220-CGAJ-CNE-20 15 | Alicia Luzmila Maquilón Carranza | Jorge Humberto Domínguez López | Quevedo | no | No se motivó bien. No adjunto P. Trabajo Art 14. Núm. a). REDD. |
| 0274-CGAJ-CNE-2015 | Yimabel Arana Coello | Mónica de Jesús Salazar Hidalgo | Baba | no | No hay evidencia. Art. 14 reglamento. Art 25 LOPC |
| 0276-CGAJ-CNE-20 15 | Juan Fernando Ramírez López | Segundo Amadeo Pacheco Rivera | La Troncal | no | No se motivó bien. Art. 13, 14 Núm. a) REDD. Art 25 LOPC. |
| 0277-CGAJ-CNE-2015 | Ivonne Catherine Vargas Fernández | Jhonny Ricardo Firmat Chang | Simón Bolívar | no | No hay evidencia. Art 14 REDD. Art 25. |
| 0286-CGAJ-CNE-2015 | Patricio de la Cruz Pilligua Sellán | Cirilo Gaudencio Gonzales Tomalá | Balzar | no | No hay evidencia. Art. 13, 14 REDD y Art. 25 LOPC |

| | | | | | |
|----------------------|--|-----------------------------------|----------|----|--|
| 0313-CGAJ-CNE-2015 | Teresita de Jesús Santamaría Pazuña, procuradora común | Francisco Javier León Flores | Salitre | no | No hay evidencia No se motivó bien. Art. 14 Num. a) c) REDD |
| 0034-CGAJ-CNE- 2016 | Hernán Luis Ortega Peñaherrera | Ángel German Pavón Romero | Chinpipe | no | No se motivó bien. Art. 13,14 Núm. a) REDD. Art 25 LOPC |
| 051-DNOP-CNE-2018 | César Armijos Armijos | Jose Bolivar Castillo Vivanco | Loja | si | |
| PLE-CNE-1-21-10-2015 | Jacinto Augusto Vera Mieles | Lizardo Manuel Casanova Montesino | Quininde | no | No se motivó bien. Art. 13,14 Núm. a) REDD. Art 25 LOPC |
| PLE-CNE-4-30-6-2015 | José Rigoberto González Trejo | Eduardo Oswaldo Proaño García | Muisne | no | No se motivó bien. Art. 13,14 Núm. a) REDD. Art 25 LOPC |

Fuente: Elaboración propia basada en los informes del CNE

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

Se considera importante en este punto hacer un análisis REDD, pues como ya se mencionó en un primer momento, en este se realizaron los principales cambios que desembocan el poco incentivo de revocatorias tras el 2011.

Este reglamento fue expedido en 2011, con el afán de reglamentar los procesos de participación ciudadana como es la RM, tras las impugnaciones de ley, la sentencia No. 001-11-SIO-CC y la posterior suspensión de procesos.

Sobre la exigencia de una mayor fundamentación de la solicitud de revocatoria, se encuentra prevista en el Núm. a Art. 14 del REDD, este sustenta que los motivos por los que se propone la RM deberán referirse a:

- a) El o los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el CNE o sus delegaciones provinciales

Este requisito resulta crítico, pues se solicita motivar, probar y adjuntar el plan de trabajo, volviendo al mecanismo exhaustivo y complicado de conseguir. Si se tiene en cuenta que el motivar con sustento legal para más adelante ser calificado por un órgano colegiado es tarea de juristas; para el ciudadano común a menos que busque la asesoría de abogados, será muy difícil de conseguir. Todo esto teniendo en cuenta que nuestro análisis también ya demuestra que la mayoría de revocatorias fueron rechazadas por no cumplir este apartado. Pero además el Art 14 también cuenta con otras dos posibilidades de motivación para proponer la RM, mediante la cual, el proponente tendrá que numerar:

- b) La o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y/o
- c) Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la Ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento.

Claramente en estos segundos apartados, lo complicado de la motivación no es la enumeración de las obligaciones incumplidas sino el hecho que al proponente le corresponde también probar lo que alega.

Por otro lado, tenemos a la obligatoriedad de notificar a la autoridad contra la que se ha presentado la solicitud de RM para que pueda contestar e impugnar dicha solicitud de manera documentada; por cuanto se le otorga a la autoridad en cuestión, la posibilidad de impugnar la solicitud en un término de 7 días. Con esta lógica se ha equiparado a la RM

como una especie de demanda, que debe seguir la presentación, contestación, juicio y decisión.

El último factor a analizar es el aumento en los porcentajes de respaldos con base al tamaño de la circunscripción electoral en la que se abre el proceso. Así, según el Art. 17 del Reglamento para la democracia los respaldos van así:

- a) El respaldo del 25% para circunscripciones de hasta 5000 electores.
- b) El respaldo del 20% para circunscripciones de hasta 5001 hasta 1000 electores.
- c) El respaldo del 17.5% para circunscripciones de hasta 10.001 hasta 50.000 electores.
- d) El respaldo del 15% para circunscripciones de hasta 50.001 hasta 150.000 electores.
- e) El respaldo del 12.5% para circunscripciones de hasta 150.001 hasta 300.000 electores.
- f) El respaldo del 10% para circunscripciones de más de 300.000 electores.

Bajo esta lógica se ha hecho una división poblacional en 6 grupos. El grupo a, b y c son para registros electorales medios - bajos y los grupos d, e y f con para registros electorales medios - bajos.

Si se tiene en cuenta que todas las revocatorias que llegaron a consulta antes de las reformas del 2011, fueron sobre electorados medianamente bajos, sumado a que antes solo se pedía el respaldo del 10%. Suponemos que conseguir ese respaldo del 10% para los electorados medianamente altos significó una tarea imposible.

Lamentablemente, en la actualidad se ha aumentado a un respaldo del 12.5%, 15%, 17.5%, 20% y 25%. Y en consecuencia, se ha aumentado la dificultad. Verbigracia, si el cantón Pablo Sexto en un inicio llegó a consultarse sobre la continuidad del alcalde. Hoy en día primero tendría que solicitar la entrega el plan de trabajo para después certificarlo, presentar la solicitud con su motivación y prueba prolija como lo haría un abogado, esperar a que el CNE notifique a la autoridad, y está de contestación, y de pasar este proceso recién, lograría contar con los formularios y tendrá 180 días para la recolección del respaldo de al menos un 25% de sus electores.

3.4. Crítica a la revocatoria del mandato

A lo largo de esta investigación se han destacado algunos factores limitantes para el ejercicio de la RM en el país. Siendo la motivación, la prueba y los altos porcentajes de respaldo los principales.

Es evidente el retroceso que se ha dado en este periodo con respecto al anterior en cuanto al alcance de esta institución. En consecuencia, también se ha retrocedido en la materialización de la democracia directa. En este sentido, esta no es una crítica a la institución de RM como tal, sino a cómo está regulada y orientada en el Ecuador.

El excesivo rigor ante los requisitos de forma, es contradictorio a la participación ciudadana. Si bien la RM está reconocida, no es más que una enunciación de los preceptos, pues su alcance hoy en día es casi imposible.

Ya han transcurrido 11 años desde las reformas que cambiaron el destino de esta institución, varios autores han escrito sobre sus falencias y limitaciones, sin embargo, hasta la fecha no existe ningún proyecto de ley destinado a cambiar la situación.

3.4.1. Revocatoria del mandato y democracia representativa

Si bien es cierto nuestra primera impresión al realizar este proyecto, fue que el sistema representativo podría verse afectado ante la posibilidad que la RM pueda ser objeto de revanchismo político por aquellos que fracasaron en las urnas, y por lo tanto producirse una alternancia continua con periodos cortos de representación, que deslegitime el sistema. Cuestión que en el Ecuador está lejos de suceder.

Se sabe que hoy en día es imposible concebir a una democracia directa pura como se concebía en la antigua Grecia debido a la imposibilidad de que todos los ciudadanos decidan sobre todos los asuntos públicos de interés. Incluso ya en la Grecia antigua no se puede hablar de una democracia directa pura, pues en las asambleas se excluía a los esclavos y mujeres.

Ahora bien, el sistema representativo nace ante esa imposibilidad de que la totalidad de los electores decidan sobre el futuro del país, por lo tanto el pueblo mediante su soberanía ha decidido que ciertos representantes decidan por ellos, siempre bajo el mandato del pueblo. En esta línea existen cuestionamientos de si revocar ese mandato continuamente podría afectar el sistema representativo construido.

Merece la pena recalcar que Ecuador contempla este tema en el último inciso del artículo 13 del REDD:

“Las autoridades ejecutivas de cada nivel de gobierno están prohibidas de impulsar, promover o participar en los procesos de RM, solicitados o instaurados en contra de los miembros del cuerpo colegiado, ni viceversa. La misma prohibición se aplica para la campaña electoral. Tampoco podrán hacerlo quienes pudieran ser beneficiados directos en caso de que la autoridad resulte revocada.”

Así en el país se prohíbe que se pueda proponer un proceso revocatorio para quienes resulten beneficiados. Por lo tanto, se entiende que los promotores no podrían presentarse en las futuras elecciones, en el evento que la autoridad haya sido revocada de su cargo.

Cierto es que existe la posibilidad que los rivales políticos utilicen intermediarios para llevar a cabo estos procesos revocatorios, pero poder medir las intenciones de fondo de todos los proponentes resultaría imposible.

En definitiva, el tema de la alta alternancia en representantes en el Ecuador está lejos de concretarse. Primero porque desde las reformas del 2011, las revocatorias que han

llegado a ejecutarse son casi inexistentes y en segundo lugar porque incluso de haber llegado varias revocatorias a elecciones. Tan solo fueron destituidos 6 alcaldes lo que no representa un peligro.

3.4.2. ¿Existe una colisión entre la revocatoria del mandato y la democracia Representativa?

Al contrario de lo que se pensaba, la RM y la democracia representativa van de la mano, y no colisionan entre sí. Como se sabe la teoría de la representación va encaminada a que los representantes actúen bajo el mandato de quienes los eligieron, por lo tanto si este se aleja del interés comunitario, y por lo tanto de su representación, el pueblo decide quitarle ese mandato, y entregárselo a otro. Todo esto bajo el sistema de representación.

En este sentido no se debería pensar que el reemplazo de una autoridad ponga en riesgo el fin común de un país o ciudad, porque la lógica misma del sistema es que los representables siempre actúan bajo nuestro mandato y el cambiar de autoridad no puede afectar nuestros objetivos. La autoridad sólo ejecuta nuestros intereses.

Conclusiones

La aplicación de la RM en Ecuador ha sido irregular. Antes de las reformas del 2011, la RM en alcaldes tuvo su mayor auge, hoy en día su aplicación es prácticamente nula debido a distintos factores. En breve, en cuanto al análisis del derecho comparado de la revocatoria en alcaldes de Sudamérica; así como el estudio de varios procesos revocatorios sobre alcaldes del Ecuador se extraen las siguientes conclusiones:

Uno de los factores que podría explicar el número de revocatorias presentadas y aprobadas en gobiernos cantonales antes de las reformas del 2011, son los menores obstáculos que se tenía entonces para cumplir los requisitos procedimentales; a medida de que los requisitos se vuelven complejos y costosos, el desinterés ciudadano aumenta, consecuentemente el declive en la solicitud y aprobación de los procesos revocatorios en Ecuador fue evidente.

Entre los factores adoptados en 2011 que cambiaron el panorama fueron; el aumento en los porcentajes de apoyo; la motivación y la prueba por parte del proponente; la impugnación de la solicitud por parte de las autoridades sujetas a RM. Lo que ha limitado su presentación y aprobación.

En cuanto al análisis del derecho comparado. Perú es por lejos el mayor exponente de RM en los países de Sudamérica. Su modelo y gestión debería tomarse como referente para replicarlo en otros sistemas.

Con el análisis teórico y empírico expuesto en este trabajo se concluye que en estos últimos años la mayoría de RM están siendo rechazadas por la inadecuada motivación y prueba que representa un factor complicado y desgastante para los proponentes.

En cuanto a la interrogante principal que supone que la RM podría estar siendo mal utilizada por intereses políticos, en el Ecuador por el momento no ha ocurrido. Bien se sabe que existen restricciones en la norma para que esto suceda. Del mismo modo los nombres de los proponentes son públicos lo cual dificulta la mala fe. Sin embargo, bien es cierto, que los intereses políticos pueden nublar la institución, sin embargo, la gestión que se ha hecho en la forma es buena.

En definitiva, los datos generados en este estudio constituyen una evidencia empírica en torno al impacto de la RM en los últimos años, siendo posible identificar las falencias, el respaldo ciudadano, y en sí, la dinámica ecuatoriana en torno a este mecanismo, el mismo que como se ha demostrado depende en mucho de las reglas formales.

Recomendaciones

Alrededor de este tema es importante continuar investigando temas relacionados con la participación ciudadana; el reemplazo de la autoridad revocada; los efectos de la RM en la comunidad electoral; los gastos y campañas electorales para la RM y la legitimidad de las autoridades revocadas en cuanto a su presentación en futuros procesos electorales.

Se sugiere reformar la LOPC y REDD, en cuanto a la motivación y la prueba, pues no deberían ser requisitos para alcanzar la RM. Pues como se ha analizado en esta investigación, desnaturalizan y cambian el sentido de lo que es un mecanismo de participación ciudadana.

En consecuencia, se sugiere además que el CNE no debería actuar como órgano rector en la decisión de calificar los fundamentos de la solicitud de RM. Pues no debería existir otra razón más que el consenso ciudadano para elevar un proceso revocatorio. Empero si se considera prudente que el CNE solo actúe como filtro en cuanto a la revisión de ciertos requisitos fundamentales como son la legitimación del proponente; el conteo y revisión de los respaldos; los tiempos correspondientes; el escrutinio de votos y demás requisitos de forma.

También se sugiere mermar los respaldos determinados en el reglamento para el ejercicio de la democracia al 10% para todos los casos. Pues si bien en 2009 a 2011 se presentó un sin fin de solicitudes revocatorias, no quiere decir que todas habían cumplido con los requisitos de forma, ni con los respaldos necesarios.

En todo caso, se considera prudente que el CNE haga más esfuerzos por alcanzar un sistema electoral, que agilice la revisión, escrutinio, estadística en cuanto a la RM. Que se asigne mayor presupuesto, para poder lograr el cometido. Configurando un sistema revocatorio en todo el país similar al de las elecciones.

Referencias

- Arévalo, M. (2022). *Revocatoria de mandato en Ecuador (1998-2018)*. Revista Tecnológica - Espol, 34(2), 140-154.
<http://www.rte.espol.edu.ec/index.php/tecnologica/article/view/922>
- Arques, F. (2017). Mecanismos de Democracia Directa en Argentina: legislación y puestas en práctica. In *Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Montevideo
- Arques, F. (2014). La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina. En *Una Onda Expansiva: Las revocatorias en el Perú y en América Latina* (Jurado Nacional de Elecciones ed., pp. 157-186). Fernando Tuesta Soldevilla.
- Balarezo Mero, O. D., Andino Herrera, A. J., Paronyan, H., & Cacpata Calle, W. A. (2019, diciembre). Revocatoria de mandato como mecanismo de control a las autoridades de elección popular en Ecuador. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.*, VII (Edición Especial).
- Calderón Tzintzun, C. I. (2019). *La revocación de mandato del titular del poder ejecutivo federal como mecanismo de participación ciudadana*.
- Campos, A. G. (2016). La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico. *Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México (UNAM)*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>. Acceso en 25.
- Castellanos, S. Ecuador: *la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)*. En WELP, Y. & SERDÜLT, U. La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia, 2014.
- Clavijo Cáceres, D. G. (2013). Validez del modelo actual de la revocatoria del mandato en Colombia. *Academia & Derecho*, (7), 107–132. <https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.7.2528>
- Domingo, E. (julio-diciembre, 2017). La revocación del mandato presidencial como instrumento de ciudadanía en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano.
- Dueñas Castrillo, A. I. (2022). El referéndum revocatorio del mandato como instrumento de fiscalización a los Gobiernos en América. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(1), 151-180. Doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.06>
- Eberhardt, M. L. (2016). La Revocatoria del Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008). *Acciones e Investigaciones Sociales*, (36), 253-278.

- Eberhardt, M. L. (2017). La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional* (92): 105-133. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04)
- Eberhardt, M. L. (2018). *Revocatoria del Mandato en Ecuador: avances y retrocesos*. Universidade Federal de Viçosa. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/1341>
- Eberhardt, M. L. (2020). La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina: normativa y casos. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (42), 181.
- Eberhardt, M. L. (2021). Revocatoria popular y revocatoria partidaria en Panamá: diseño institucional y casos de aplicación. *Revista de Investigações Constitucionais*, 7, 401-427.
- Eberhardt, M. L. (2022). La revocación de mandato en México: su diseño institucional. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 19.
- Erazo, L. C., & Chamarro, L. (2019). Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, XXXIII (65).
- Franco Cuervo, A. (2014). Colombia: Instituciones líderes políticos y abstención electoral (1991– 2013). In: Y. Welp y U. Serdült (coord.). *La dosis hace el veneno: Análisis de la Revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (83-104). Quito- Instituto de la Democracia.
- Franco Cuervo, A. (2014). La revocatoria en Colombia A propósito de la iniciativa de revocatoria del alcalde mayor de Bogotá. En *Una Onda Expansiva: Las revocatorias en el Perú y en América Latina* (Jurado Nacional de Elecciones ed., pp. 99-134). Fernando Tuesta Soldevilla.
- García Campos, A. (2016). *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*.
- García Pelayo, M. (1993). *Derecho constitucional comparado*. Alianza Universidad textos Alianza Editorial.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (2008): “When citizens can recall elected officials”, en *Direct Democracy Handbook*, Stockholm, International IDEA
- Jaramillo, M. I. A. (2022). Revocatoria de mandato en Ecuador (1998-2018) Revocation of mandate in Ecuador (1998-2018). *Revista Tecnológica EspoL-RTE Vol.*, 34(2)
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones) (2012) *Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales 2012. Estadística, Jurado Nacional de Elecciones, Lima*.

- Kornblith, M. (2014). Revocatoria de mandato en Venezuela Examen de los procesos presidencial, regional y local. In *Una Onda Expansiva: Las revocatorias en el Perú y en América Latina* (pp. 209-255). Fernando Tuesta Soldevilla. Fernando Tuesta Soldevilla
- Kornblith, M. (2019). *La revocatoria del mandato: lecciones a partir de la experiencia venezolana a partir de*. Helen Kellogg Institute for International Studies.
https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/358_0.pdf
- Limón, W. (2016). Revocación del mandato en México. *C2d Working Papers Series*, (51).
- Lissidini, A. (2007). *DEMOCRACIA DIRECTA DEMOCRACIA DIRECTA EN LATINOAMÉRICA*. International IDEA. Retrieved April 6, 2022, from
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa-en-latinoamerica.pdf>
- 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. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador).
<http://hdl.handle.net/10644/4984>
- Maraví Sumar, M. (1998). El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución política de 1993. *Ius Et Praxis*, 4 (2), Chile: Universidad de Talca, 135-148.
- Martínez, E. E. (2013). Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa? *Reflexión política*, 15(29), 84-96.
- Molina Calahorrano, C. E., Durán Ocampo, A. R., & Vilela Pincay, W. E. (2021). Revocatoria del mandato de autoridades de elección popular por petición de la ciudadanía. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(2), 544-557.
- Morales Viteri, J. P. (2008). *Ecuador: Mecanismos de democracia directa* (c2d Working Papers Series ed.). Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich.
- Ponce, J. (2011). La revocatoria del mandato como un mecanismo de soberanía popular y control del poder. [Tesis de grado, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador]
<http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/3990>
- PRIMICIAS. (2020, Octubre 12). Mapa electoral: cuánto pesa el voto de las 24 provincias Para hacer uso de este contenido cite la fuente y haga un enlace a la nota original en Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/mapa-electoral-pesa-voto->

- provincias/. PRIMICIAS ECUADOR, <https://www.primicias.ec/noticias/politica/mapa-electoral-pesa-voto-provincias/>.
- Quintero, J. R. (2021). *Análisis comparado del mecanismo de la revocatoria de mandato entre Perú y Colombia*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10554/55923>.
- Ramírez, A. (2009). "Democracia participativa y participación ciudadana. Democracia participativa. La experiencia española contemporánea. (Tesis doctoral). Facultad de Derecho Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, área de Derecho Constitucional. Universidad de Alicante.
- Ramírez, F., Le Quang, M., & Bastidas, C. 2013. Nuda política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012. Quito: FES-ILDIS / FLACSO Ecuador / Perfiles de Opinión. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/10245.pdf>
- Ramírez Santa, J. D., & Suarez Álvarez, L. A. (2016). *La Revocatoria del Mandato en Colombia: Un estudio de Caso, la experiencia en el Municipio de Bello*. Universidad Santo Tomás de Aquino. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/11111/Revocatoria%20del%20mandato%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Revista Diálogos de Saberes, (47)151-168. Universidad Libre (Bogotá). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1700>
- Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, O. D., Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, A. J., Paronyan, H., & Cacpata Calle, W. A. (2019, Diciembre). Revocatoria de mandato como mecanismo de control a las autoridades de elección popular en Ecuador. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.*, (49), 16.
- Rivera Sánchez, J. L. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral*, (2).
- Saavedra Chang, A. (2003). *Democracia Y Estado de Derecho*.
- Sabsay, Daniel, "La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino", en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.
- Serrafero, M. D., & Eberhardt, M. L. (2017, Octubre). Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad*. Repositorio Institucional CONICET Digital.
- Tuesta Soldevilla, F. (2014). La revocatoria en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local. En *Una Onda Expansiva: Las revocatorias en el Perú y en*

- América Latina* (Jurado Nacional de Elecciones ed., pp. 45-98). Fernando Tuesta Soldevilla.
- Uribe Mendoza, Cristhian. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, 48, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 179–200. DOI: 10.17533/udea.espo.n48a10
- Valle Franco, Alex Iván. "Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana. Sentencia No. 001-1L-SIO-CC (caso No. 0005-10-IO)". Foro: revista de derecho. 13 (I Semestre, 2010): 147-160.
- Verdugo Silva, J. T. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*. Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/771>
- Verdugo Silva, J. T. (2014). La inauguración fallida de la revocatoria en Bolivia: una delimitación conceptual. En *Una Onda Expansiva: Las revocatorias en el Perú y en América Latina* (Jurado Nacional de Elecciones ed., pp. 187-208). Fernando Tuesta Soldevilla.
- Verdugo Silva, J. T. (2014, abril). *La institucionalización de la revocatoria del mandato político a presidentes en Ecuador*. México.
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos*, 31, 117-130. Doi. <https://doi.org/10.17141/iconos.31.2008.267>
- Welp, Y., & Serdült, U. (2011). ¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina. In *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina* (p. 148). Flacso México.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2012). *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*. *Desafíos*, 24 (1), pp. 169-192
- Welp, Y. (2013). *¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada* (University of Zurich ed.). <https://doi.org/10.5167/uzh-98433>
- Welp, Y., & Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (Instituto para la Democracia del CNE. ed.).
- Welp, Y., & Serdült, U. (2014). De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas.
- Welp, Y., Serdült, U., & Lissidini, A. (2014). Cuando es peor el remedio que la enfermedad: Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos. *Doctrina jurídica*, (705), 107-130.

Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 2.

Normativa

Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Quito. Registro Oficial No. 449.

Constitución Política de la República del Ecuador (1998), 15 de agosto de 1998, Registro Oficial No. 1.

Constitución Política de la Republica Plurinacional de Bolivia del 2009.

Ley No. 00, publicada en Registro Oficial de Ecuador Suplemento 166 de 21 de Enero del 2014,

Ley No. 0, publicada en Registro Oficial de Ecuador Suplemento 134 de 3 de Febrero del 2020.

Ley No. 026 del 30 de junio del 2010, Ley del Régimen Electoral (LRE) de Bolivia.

Ley No. 134, publicada en Diario Oficial de Colombia 41.373 de 31 de Mayo de 1934...

Ley No. 26300. (2014) Congreso de la Republica de Perú. Art. 22.

<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2743021-26300>

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2021, 25 de enero). *Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador ed.).

https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Ley Orgánica Electoral, Código de la democracia. (2020, 03 de abril). *Registro Oficial Suplemento 578 de 27-abr.-2009* (Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización ed.). Ley 2.

Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP. Publicada en Registro Oficial 294 de 06 de octubre del 2010.

LOGJCC, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), 22 de octubre de 2009, Registro Oficial Suplemento No. 52.

Sentencia No. 001-11-SIO-CC (Corte Constitucional del Ecuador), Inconstitucionalidad por Omisión Sentencia No. 001-11-SIO-CC (Corte Constitucional del Ecuador), 2011.

Sentencia 1158-17-EP/21(Corte Constitucional del Ecuador), Garantía de la Motivación, 2021.

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=1158-17-EP/21>

SENTENCIA N.º 019-15-SIN-CC (Corte Constitucional del Ecuador), Acción Pública de Inconstitucionalidad, 205

Anexos

Anexo A

Cuenca, 13 de abril del 2022

Señora
Diana Atamaint
Representante legal del Consejo Nacional Electoral
En su Despacho.

De mi consideración:

Yo Karina Paola Galindo Pacheco, portadora de la Cédula de Ciudadanía No. 0104458344, ecuatoriana, de ocupación estudiante, domiciliada en Cuenca, calle Manzaneros y Gran Colombia esquina, por mis propios derechos comparezco ante usted con la siguiente solicitud de información pública:

FUNDAMENTOS DE DERECHO:

a) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

b) La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) contiene varias disposiciones que consagran el derecho humano de acceso a la información pública, en estos términos:

Art. 5.- Información Pública-Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.

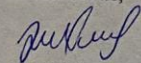
Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP, establecen mi derecho de acceder a la información pública que reposa en la institución que usted representa legalmente.

PETICIÓN:

En mi calidad de estudiante, solicito que en el plazo de 10 días, me entregue A) copia de todas las solicitudes de revocatoria de mandato para la calidad de **Alcalde** que han ingresado en el Consejo Nacional Electoral desde el año 2012 hasta la presente fecha; B) copia de los informes motivados con respecto a las razones por las cuales, estas revocatorias fueron negadas o aceptadas y; C) solicito que se me entregue un listado de todos los procesos de revocatoria del mandato para la dignidad de **Alcalde** que llegaron a convocarse a elecciones, y la información de si fueron revocados de sus cargos o no.

La información solicitada podrá ser enviada a la siguiente dirección: Gran Colombia y Manzaneros esquina, frente a TEDASA; o entregada personalmente en CNE para retirarla ; o entregada al correo electrónico karina1-2@hotmail.com, dentro del plazo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP.

Cordialmente,



KARINA PAOLA GALINDO PACHECO
CI: 0104458344
Teléfonos: 0987429983
Correo electrónico: karina1-2@hotmail.com

Anexo B

Editor de texto, peticionForm:dtHistorial:5:editor1, pulse ALT 0 pa... <http://siged.dpe.gob.ec:8080/SIGED/pages/adm/Peticion/peticionD...>

| | | |
|---|------------------------------------|--------------------------------|
|  | INFORME DE GESTIÓN OFICIOSA | Código: ADHN-PG-10-F002 |
| | | Versión: 1 |
| | | Fecha: 11/07/2016 |

GESTIÓN OFICIOSA
CASO-DPE-0101-010101-209-2022-005451-DC
INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DELEGACION PROVINCIAL DEL AZUAY

Cuenca, a 05 de agosto de 2022

I. REFERENCIA:

La señorita Karina Paola Galindo con número de cédula 010445834 presenta en la Defensoría del Pueblo la siguiente petición:
 "Señor Defensor del Pueblo el día 13 de abril de 2022, solicité al CNE Delegación Azuay una información pública a la cual no he tenido respuesta alguna, a pesar de haber acudido en reiteradas ocasiones. Por lo que solicito que se me dé respuesta al oficio presentado el 13 de abril adjuntando la información pública que solicité."

II. ANÁLISIS JURÍDICO:

Al respecto de la competencia de la Defensoría del Pueblo, la Constitución señala:

Art. 215.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.


Por lo expuesto y de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 31 y 32 de la Resolución 107-DPE-CGAJ-2019 del "Reglamento para la atención de casos de competencia de la Defensoría del Pueblo del Ecuador"; se dio inicio al trámite de gestión oficiosa.

III. ACTIVIDADES REALIZADAS

- 1.- En fecha 20 de mayo de 2022 se remitió un oficio a la ingeniera Shiram Atamaint, presidenta del Consejo Nacional Electoral para que de respuesta a la señorita Galindo y le entregue la información pública solicitada.
- 2.- Por vía telefónica la señorita Galindo indica a la Defensoría del Pueblo que el día 27 de mayo de 2022 se le llamó de parte del CNE para que vaya a retirar la información requerida, lo cual lo hizo en fecha 30 de mayo de 2022.. Por lo que se dispone:

IV. DISPOSICIONES

1. Procedase al archivo del presente trámite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 numeral 2 de la Resolución 107-DPE-CGAJ-2019 del "Reglamento para la atención de casos de competencia de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, debido a que gracias a la intervención de la Defensoría del Pueblo la señorita Galindo obtuvo la información pública que solicitaba.
2. Notifíquese, cúmplase, y archívese


Mgs. Ramiro Ordóñez Ochoa,
DELEGADO PROVINCIAL DEL AZUAY
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Elaborado: DC

Notificaciones: Peticionaria: Karina Galindo