



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOBRE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Abogada de los Tribunales y Juzgados  
de la República

Profesor guía

Mgt. Ángel Eduardo Torres Maldonado

Autora

Susana Gabriela Fierro Jarrín

Año

2017

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante Susana Gabriela Fierro Jarrín, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

---

Ángel Eduardo Torres Maldonado  
Magíster en Derecho Constitucional  
C.C. 1900147842

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

---

Jorge Benavides Ordóñez  
Doctor en Derecho Constitucional  
C.C. 1103767537

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

---

Susana Gabriela Fierro Jarrín  
C.C. 1500871049

## RESUMEN

El objeto de estudio del presente trabajo es la regulación vigente de la revocatoria del mandato, que consta en Ley Orgánica de Participación Ciudadana y normas conexas, y cómo las reformas realizadas el 11 de mayo de 2011, en virtud de la Sentencia N° 01-11-SIO-CC de la Corte Constitucional, convierten a éste mecanismo de democracia directa en una institución ineficaz. En virtud ello, se determina que es necesario declarar la inconstitucionalidad de las referidas reformas legales, toda vez que resultan contraproducentes para la consecución del Estado constitucional y democrático que declara ser el Ecuador en su Norma Suprema.

A fin de cumplir con el propósito de esta investigación, se aborda la temática en cuatro capítulos: el primero se ocupa de la democracia directa, su concepto, características y mecanismos, con especial énfasis en la revocatoria del mandato; el segundo capítulo analiza las particularidades y evolución de este mecanismo de democracia directa dentro del marco normativo ecuatoriano; en el tercer capítulo se analizan las reformas legales del 11 de mayo de 2011 y su posible incompatibilidad con las normas constitucionales; finalmente, las conclusiones resumen los principales resultados de este trabajo.

## **ABSTRACT**

The purpose of this study is the current regulation of the recall, which is contained by the Organic Law on Citizen Participation and related regulations, and how the reforms carried out pursuant to Judgment No. 01-11-SIO-CC, issued by The Constitutional Court, transforms this mechanism of direct democracy, which constitutes a political right for the citizens to restrict the abuse of power of representatives, into an ineffective institution. Consequently, it is determined that it is necessary to declare the unconstitutionality of said reforms, since they are counterproductive for the attainment of the Constitutional and democratic State that Ecuador declares to be in its Supreme Rule. In order to fulfill the purpose of this essay, the theme is developed in four chapters: the first regarding direct democracy, its concept, characteristics and mechanisms, with special emphasis on the recall; which constitutes the second chapter, that analyzes its particularities and evolution within the Ecuadorian regulatory framework; converging with the third chapter which includes the legal reforms made to this institution; ending with the conclusions, which shows the antinomy of the current regulation in contrast to the constitutional spirit that has this mechanism.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1 DEMOCRACIA DIRECTA .....	4
1.1 Concepto de democracia directa.....	4
1.2 Crítica a la democracia directa .....	7
1.3 Mecanismos de la democracia directa.....	10
1.3.1 Iniciativa popular normativa.....	11
1.3.2 Consulta popular .....	14
1.3.3 Referéndum .....	16
2 REVOCATORIA DEL MANDATO .....	19
2.1 Concepto de revocatoria del mandato .....	19
2.2 Evolución de la revocatoria del mandato en Ecuador .....	24
2.3 Revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.....	26
3 LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA REVOCATORIA DEL MANDATO.....	30
3.1 El papel de la Corte Constitucional en la reforma de mayo de 2011 a la LOPC .....	30
3.1.1 Antecedentes del CASO N.º 0005-10-IO por inconstitucionalidad por omisión .....	31
3.1.2 Las debilidades de la Sentencia N° 01-11-SIO-CC en la acción de inconstitucionalidad por omisión .....	33
3.1.3 Los efectos del fallo de la Corte Constitucional.....	36
3.2 Las reformas a la LOPC de mayo de 2011 .....	37
3.2.1 Los alcances de la reforma .....	38
3.2.2 Los aspectos problemáticos de la reforma con el texto constitucional .....	38

3.2.3	Derechos vulnerados con la reforma a la LOPC .....	41
4	CONCLUSIONES.....	43
	REFERENCIAS .....	45

## INTRODUCCIÓN

El 9 de julio del 2015, el diario El Comercio publica una noticia con el siguiente encabezado: “La mayoría de pedidos para revocar el mandato a autoridades fue archivada” (El Comercio, 2015), al aducir que gran parte de las solicitudes presentadas no pasaron aún la etapa de calificación. Meses después, el 1 de marzo del 2016, un grupo de ciudadanos se manifiestan frente al edificio del Municipio de Ambato, bajo el lema de “Ambato digno y altivo”, en el que solicitaban la revocatoria del mandato del alcalde Luis Amoroso, debido a una insatisfactoria e indebida gestión de sus funciones como autoridad municipal (El Telégrafo, 2016).

La concentración de poder y de autoridad en ciertos individuos y círculos sociales, más la no injerencia de los ciudadanos en las esferas gubernamentales, causaron que éstos últimos se incorporen a “grandes sistemas, estructuras y organizaciones, que cumplen un rol o función determinada pero no tienen acceso a su control ni influyen en sus objetivos, funcionamiento y marcha global” (Razeto, 1997, p. 43); lo que provoca una sensación de extrañeza en la sociedad civil frente a los mandos de autoridad, que muchas veces deriva en apatía e inactividad respecto a la participación política.

Un país puede consagrarse como democrático a nivel normativo, sin serlo de facto. En Ecuador, a lo largo de aproximadamente tres décadas de constantes reformas legales e institucionales protagonizadas, por “actores políticos que buscaban adecuar las reglas del juego a sus necesidades de momento”, ocasionaron “una permanencia ficticia del régimen democrático” (Pachano, 2010, p. 3). Podría cotejarse a la visión de un frondoso rosal en un clima completamente adverso; se podría decir que las rosas son aparentes o de plástico. De igual forma, un régimen con realidades hostiles a la consecución de condiciones necesarias para generar democracia, forjaría la impresión de una democracia aparente o de plástico.

Cabe acotar que los treinta años de ajustes políticos transcurridos a finales del siglo XX, a los que refiere Pachano (2010), no solo fueron en Ecuador, sino que fue una oleada latinoamericana. Esto conllevó a lo que Razeto (1997, p.117) denomina *crisis civilizatoria*, caracterizada por la “crisis de representación y representatividad, rupturas académico-epistemológicas, crisis estructurales [...] cambios en los patrones socio-culturales, pérdida del sentido de pertenencia y de identidad [...] que entre otras cuestiones han permeado los cimientos de nuestra Sociedad y Estado” (Bin, 2005, p. 21). Es decir, que existe una insuficiencia del Estado de ser la expresión institucional de los grupos humanos y culturales que componen la sociedad y, por ende, surge la incapacidad de integrarlos, con lo que pierde su legitimidad y razón de ser.

De ahí nace la necesidad de participación política más allá de la mera representación. Por eso, en el “Ecuador, durante el periodo de 1997 al 2005, grupos de la sociedad civil demostraron un aumento del interés por participar e intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones, y especialmente por evaluar la gestión de las autoridades públicas” (Castellanos, 2014, p. 83). Esto incrementó los mecanismos de democracia directa, tales como la revocatoria del mandato, el cual es materia de análisis del presente trabajo.

La revocatoria del mandato es un derecho político consagrado constitucionalmente (Constitución, 2008, art. 105), y se encuentra principalmente regulado en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). En enero de 2011, la Corte Constitucional resolvió que se reforme la LOPC para introducir requisitos y procedimientos para activar la revocatoria, lo que restringe el pleno ejercicio de este derecho, al punto que surge una problemática jurídica, toda vez que se limita el espíritu constitucional de ese derecho, y en virtud de esto surge una ineficacia normativa al ser la ley inaplicable a la realidad jurídica ecuatoriana.

En la práctica, la interposición de revocatorias del mandato han tenido un notable declive, después de haber sido el “mecanismo de participación

ciudadana al que con más recurrencia han acudido los ecuatorianos en el periodo post-constitucional” (Castellanos, 2014, p. 85). El cambio normativo limita su activación, lo que le convierte en un derecho casi imposible de gozar por los ciudadanos, por lo que queda en letra muerta.

Por lo expuesto, el propósito de esta investigación tiene como objetivo general demostrar que las reformas a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicadas en el Registro Oficial No. 445 de 11 de mayo de 2011, sobre la revocatoria del mandato, limitan de tal manera el ejercicio de su aplicación, que son inconstitucionales. De allí surge la pregunta de investigación que fundamenta el presente trabajo: ¿Por qué son inconstitucionales las reformas a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana sobre la revocatoria del mandato? En coherencia con ese planteamiento, se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Realizar un análisis sobre la democracia directa.
2. Estudiar el concepto de revocatoria del mandato.
3. Analizar la inconstitucionalidad de las reformas a la revocatoria del mandato.

Los objetivos se desarrollan en esta investigación y, para ello, se usan los siguientes métodos de investigación:

1. Método Sistemático: se agrupan doctrinas y tesis sobre la revocatoria del mandato en un todo coherente, para establecer jerarquizaciones y dependencias recíprocas (Martinez, 2012). Así, se determinan instituciones jurídicas conexas, además de coherencias, concordancias, incongruencias e incompatibilidades normativas entre la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia.

2. Método Histórico: este método busca delinear el proceso histórico institucional (Martinez, 2012), la evolución gradual de la revocatoria del mandato en el Ecuador. Esto implica determinar el tratamiento jurídico que se le dio la Constitución de 1998 y el que da la Constitución de 2008 y, ulteriormente la Ley de Participación Ciudadana, con sus respectivas reformas y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.

En definitiva cabe decir que los objetivos enunciados y métodos aludidos se abordarán a través de tres capítulos en los que se encuentra dividido el presente trabajo, estos son: democracia directa, revocatoria del mandato, y reformas a la revocatoria del mandato en Ecuador.

## **1 Democracia directa**

En América Latina, la democracia directa, como parte formal del régimen democrático, puede cualificarse como una institución reciente. En los años 1980 predominó la “democracia delegativa que no logra superar las tradicionales relaciones clientelares y patrimonialistas de las sociedades nacionales y que consagra el peso de las élites”, de ahí surgen algunas “vertientes sociales que buscaron democratizar la democracia desde abajo, construyendo nuevos espacios y contenidos de la participación” (Ortiz, 2004, p. 23). La democratización desde abajo implica la expansión del poder ciudadano, que tiene como manifestación a la democracia directa, también llamada democracia participativa.

### **1.1 Concepto de democracia directa**

La democracia directa o participativa se caracteriza por una activa intervención de la sociedad civil en la gestión estatal; no obstante, antes de entrar en un análisis más profundo de esta forma de democracia, es apropiado definir en primer lugar qué se entiende por democracia. Para explicar el vocablo no hace falta más que recurrir a su sentido etimológico: “La palabra significa literalmente

poder (*kratos*) del pueblo (*demos*)” (Sartori, 1993, p.3). Sin embargo, el concepto anotado se muestra exiguo para establecer el concepto de democracia más allá de la literalidad de la palabra como un referente.

La democracia es una forma de distribuir el poder. Como sostiene Bobbio (2002, p. 14), “es un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*”. Esta es una valoración descriptiva de la democracia que denota lo que ésta es en sí como técnica o método; más no se debe descartar que el vocablo democracia es una palabra cargada de contenido deontológico que más allá de *ser* también implica un *deber ser*.

Este *deber ser* abraza componentes éticos que generan su valoración prescriptiva. Rousseau (2007, p. 80) hace referencia a uno de ellos al argumentar que el mayor bien de todos y, por lo tanto, el fin de todo sistema “se hallará que se reduce a dos objetos principales: la *libertad* y la *igualdad*”. Si la democracia es un régimen que estructura al sistema, y si el sistema propende a dichos fines, se tiene que los elementos base de la democracia para organizar el poder serán la libertad e igualdad y, consecuentemente, de forma ulterior, deberá propender al reconocimiento de la dignidad humana.

Para definir a la democracia, su valoración descriptiva y prescriptiva debe ir aparejada. En este sentido, Ferrajoli (2011, pp. 9-11) sostiene que, la democracia es más que un método de formación de decisiones públicas (democracia formal); más bien se conecta con un vínculo de contenido (democracia sustancial), por cuanto todo Estado de derecho exige observar los derechos constitucionales, los que, a su vez, constituyen límites a la democracia formal. Es decir que, la conjunción de la democracia formal y sustancial, conforman una real democracia, al ser ambas elementos constitutivos ineludibles de la misma.

En esta línea de pensamiento, es apropiado evocar una conceptualización de democracia que contenga los elementos enunciados. Se puede definir a la

democracia como “el método y técnica que permite, a los ciudadanos, elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en el marco jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos” (Carpizo, 2009, p. 100). Cabe advertir que la definición de democracia ha ido adquiriendo diversos matices a lo largo de la historia, y la acepción otorgada se encuentra adecuada a la época contemporánea, en el marco del Estado constitucional.

En referencia a lo anterior, conviene dilucidar el *deber ser* democrático en este contexto, que se referiría a la democracia constitucional. Barberis (2008, pp. 85-86), determina a este tipo de democracia como aquella en la cual convergen órganos electorales y no electorales, además del pueblo, a la formación de la voluntad democrática, sin que ello implique de ninguna manera que este último pierda su soberanía; y ésta voluntad se forja con el concurso y observancia de los derechos de libertad. De tal forma se concluye que, en el marco de un Estado constitucional de derechos, como el ecuatoriano, la sujeción a los derechos fundamentales en todas las esferas del ejercicio del poder es una condición *sine qua non* para que el régimen pueda denominarse democrático.

Referirse a derechos humanos abarca un espectro que invita a pensar en cuales serían éstos, con precisión. Carpizo (2009, p. 104) comenta que hay dos derechos que fundamentan el sistema democrático: la libertad y la igualdad; los cuales se incluyen recíprocamente, es decir, sin libertad no hay igualdad y viceversa, y se manifiestan en términos políticos como “el derecho a participar en la conformación del poder y en su gestión” (Pachano, 2010, pp. 7). Por ello, cuando la democracia observa sus elementos formales y sustanciales, alcanza efectivo fundamento en la voluntad colectiva y, en base a esto, ostenta validez *erga omnes*.

De lo enunciado se desprende una arista inherente y connatural a la democracia: la participación ciudadana, expresión que por su relevancia dentro de la presente investigación, demanda ser conceptualizada:

“El término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad” (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009, p. 179).

Abordada la democracia como género, y referidas algunas de sus características, especialmente concernientes a una de sus especies: la democracia directa, conviene definir esta última. Zovatto (2014) la conceptualiza como “un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político” (p. 14). Esta participación ciudadana se muestra a través de mecanismos que van más allá del ejercicio del sufragio: la consulta popular, la iniciativa normativa y la revocatoria del mandato entre otros mecanismos que se describirán en los capítulos subsiguientes.

## **1.2 Crítica a la democracia directa**

Como se mencionó, la democracia predominante en Latinoamérica y en el mundo es la representativa. Es en los años 1990 que “la mayoría de las constituciones incluyeron mecanismos de democracia directa” (Lissidini, 2011, p. 13); no obstante, “cabe destacar que las democracias en las sociedades contemporáneas son esencialmente representativas, sin que ello signifique que dejen de lado la participación de la sociedad” (Pachano, 2010, p. 6). Es decir, la democracia representativa y la directa no son instituciones opuestas sino complementarias.

Para sustentar la premisa formulada, es preciso definir qué es democracia representativa y, cómo converge con la democracia directa. Bobbio (2002) manifiesta que esta expresión “quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son

tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (p. 34). Y estas personas elegidas no son sino delegados o representantes seleccionados por los ciudadanos a través de un mecanismo de participación directa por excelencia, el voto.

Lo anterior complementa las dos especies de democracia, lo que se forma entre las dos, la denominada democracia integral. De tal forma están coligadas que “una verdadera democracia representativa se sustenta por definición en la participación del pueblo en la cosa pública” (González, 2002, p. 86). En consecuencia, la democracia representativa implica el *ser* y *qué hacer* del Estado, al igual que la democracia participativa, el poder emerge desde abajo, y por ende radica en manos del pueblo, por tanto, ambas democracias encuentran su génesis y legitimación en el poder popular.

La democracia directa también ejerce un rol de vigilancia respecto a la democracia representativa, toda vez que “un delegado es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio, de sus representados, y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable *ad nutum*” (Bobbio, 2002, p. 36). Es decir, cuando la representación no goza de legitimación o adolezca de ella, ocasiona que la democracia se desvirtúe al dejar de ser un gobierno del pueblo sobre el pueblo, y pasar a ser un gobierno de un tercero sobre el pueblo, es cuando deben tomar acción los mecanismos de participación ciudadana, como expresa Merino:

“Participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los diferentes grupos que integran la nación” (Merino, 2009, p. 183).

Desde este punto de vista, la representación es una forma en la que se materializa la participación ciudadana. No obstante, para que esto sea una

realidad, existe una condicionante, sobre la que ya se hizo énfasis, que es la igualdad, a fin de que la voluntad de cada una de las personas tenga la misma validez dentro del conglomerado social, de esta forma la “igualdad ciudadana no se ha perdido, sino que por el contrario se mantiene” (Pachano, 2010, p. 9), lo que corrobora la sinergia existente entre esas dos formas de ejercer la democracia.

Ahora es apropiado ahondar respecto al derecho de igualdad en el marco de la democracia. “Los hombres somos, en forma simultánea, física e intelectualmente iguales y desiguales. La democracia persigue reducir cuanto sea las desigualdades en poder y riqueza”, para que todos los individuos participen igualitariamente en la formación de la ley, y sean iguales ante la ley (Carpizo, 2009, p. 104). Tal es así que, cuando los ciudadanos concurren en condiciones igualitarias a ejercer su derecho político de elegir sus representantes conforman una voluntad colectiva que legitima la elección de la mayoría, a través de la participación.

De lo expuesto en este apartado, se deduce que la democracia contemporánea, preponderantemente representativa, tiene en “la elección y la representación [...] el bagaje instrumental sin el cual la democracia no se materializa pero al mismo tiempo son su talón de Aquiles” (Sartori, 1993, p. 22), como lo afirma Rousseau (2007, p. 95), “no es bueno que quien hace las leyes las ejecute”. Por ello es apropiado que la democracia directa actúe como un instrumento neutralizador de esta arma de doble filo, toda vez que:

“Al aumentar el número de jugadores, colocar límites a las maniobras de falseamiento y ocultación, erosiona la liquidez de los partidos que prefieren conservar el poder al ejercerlo; los desestatiza al concederles las oportunidades de militancia implantación que ya no dependerían de costos aparatos y clientelas; afloja la presión electoralista al ser relativamente neutral respecto a la adhesión electoral depositada en los gobernantes” (Colombo, 1998, pp. 123-124).

Los mecanismos de participación son también una moneda de dos caras. “Se advierte que existe el riesgo de debilitar la ya alicaída democracia representativa dado el uso demagógico que algunos políticos y gobiernos hacen de los mecanismos de democracia directa” (Zovatto, 2014, p. 14). Esto no significa que el aumento de la democracia directa sea nocivo *per se*, sino que, en caso de utilizarla con fines desestabilizadores, puede poner en jaque a la gobernabilidad.

### **1.3 Mecanismos de la democracia directa**

Cabe cuestionarse qué categorización deberían recibir los mecanismos de participación ciudadana, pues no existe consenso a nivel doctrinal respecto de si son mecanismos de democracia directa o de democracia semidirecta. Conforme a la posición de Bobbio (2002, p. 39) para que exista democracia directa implica que el individuo participa por sí mismo en los debates que le competen, sin que medie intermediario alguno; a lo que se le suma que “no se puede imaginar que el pueblo permanezca siempre reunido” (Rousseau, 2007, p. 95).

En esta línea de ideas, se tendría, conforme a lo que afirman Bobbio (2002) y Rousseau (2007), que no podrían denominarse mecanismos de democracia directa, por cuanto al accionar un mecanismo no participa la totalidad de ciudadanos para lograr decidir sobre cada temática que le es inherente, puesto que además de implicar un cuantioso e innecesario costo de recursos humanos y financieros, demandaría un complejo proceso de implementación.

Es por ello que, a pesar de que los mecanismos de participación ciudadana no pueden calificarse como directos en atención a la literalidad de la palabra, sí indican un punto intermedio entre la democracia delegativa, entendida como una “práctica del poder ejecutivo que presupone que éste tiene el derecho, delegado por el electorado, de hacer lo que le parezca adecuado para el país” (O’Donnell, 1993, p. 2), y la participativa. Por ello, doctrinariamente reciben el

nombre de mecanismos de la democracia semidirecta o cuasidirecta. No obstante, para los fines investigativos del presente trabajo y, conforme a la Constitución, se les denomina mecanismos de la democracia directa.

Existen múltiples mecanismos de participación ciudadana; no obstante, la legislación ecuatoriana incorpora los siguientes: la iniciativa popular normativa, la consulta popular, el referéndum y la revocatoria del mandato; enumeración que, valga aclarar, no es taxativa por cuanto la LOPC alude a la “configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano de acuerdo con la Constitución y la ley” (LOPC, 2011, art. 5). En los siguientes apartados se abordarán los cuatro mecanismos mencionados.

### **1.3.1 Iniciativa popular normativa**

Como un mecanismo de naturaleza propositivo de la sociedad civil, la iniciativa popular normativa puede considerarse una herramienta altamente proactiva. Ello se desprende de su misma definición al ser la “potestad de formular un proyecto o proposición de ley” (Espasa, 2001, p. 830). Es apropiado preguntarse ¿por quién? y ¿ante quién? Para dilucidar tal fin, Cabanellas (1968) la conceptúa como un “derecho de promoción legislativa reconocido en ciertas constituciones al pueblo; a tales efectos representado por determinado número de electores o ciudadanos firmantes del proyecto de ley, más o menos estructurado, que se somete a la consideración del poder legislativo” (p. 384). Este mecanismo se refiere a la facultad concedida a la ciudadanía para proponer directamente proyectos de ley.

Esto revela que la potestad del pueblo tiene carácter vinculante respecto a su procedencia. Genera el deber del órgano legislativo de deliberar sobre él (González, 2002, p. 97), no obstante, existen ciertas exigencias para su admisibilidad, conforme lo establecen la Constitución y la ley:

- Legitimación ciudadana: Porcentaje de respaldo ciudadano del 0.25% ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente; en caso de propuestas de reforma constitucional se requerirá 1% de las personas inscritas en el registro electoral (Constitución, 2008, art. 103).
- Requisitos de forma: Presentación por escrito de la propuesta normativa, que deberá versar sobre una sola materia, y dicho texto deberá cumplir las formalidades estipuladas en ley (LOPC, 2011, art. 8).

Al tomar en cuenta estos requerimientos, los ciudadanos presentarán su iniciativa normativa ante el “máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa” (LOPC, 2011, art. 9), este mecanismo se lo puede ejercer ante la Función Legislativa o cualquier órgano con competencia normativa (Constitución, 2008, art. 103). Esto denota el amplio ámbito de acción en el que los ecuatorianos pueden ejercer ese mecanismo.

Para evaluar los requisitos de admisibilidad, se conforma una comisión de calificación que revisa su cumplimiento en el plazo de quince días (LOPC, 2011, art. 9). Dada la admisibilidad, corresponde autenticar y verificar las firmas por parte del Consejo Nacional Electoral, órgano que tendrá a su cargo la veeduría del proceso para garantizar la participación directa y efectiva de los promotores de la iniciativa (LOPC, 2011, art. 9). A pesar de que este mecanismo es una forma de participación directa, el número de ciudadanos que implica su legitimación hace inviable su reunión conjunta en una asamblea, no solo por espacio físico e imposibilidad temporal de participación de todos en el debate, sino también por los costos de movilización que implica, por ello se debe designar, de entre ellos, una comisión cuya manifestación de voluntad corresponda a la de la mayoría.

En caso de no admisibilidad, la comisión popular promotora podrá solicitar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, que lo hará en el plazo de treinta días, finalmente, si ésta ratifica la no admisibilidad se archivará (LOPC, 2011, art. 9). Más, si se da paso a la iniciativa “el órgano correspondiente, tendrá un

plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia” (Constitución, 2008, art. 103). En este caso, si se toma en cuenta que la iniciativa popular normativa encuentra su raíz primigenia en el derecho de petición ampliado (Cabanellas 1968, p. 384), se puede hacer un paralelismo, lo que determina que operaría una suerte de silencio administrativo positivo a favor de los administrados ante la inacción del aparataje de la función legislativa.

Existe una peculiaridad sobre la iniciativa popular. El proyecto de ley no es objeto de veto total del Presidente, sino que únicamente podrá enmendarlo (Constitución, 2008, art. 103), previa notificación “a la comisión popular promotora de forma inmediata, en el plazo de cinco días desde su recepción, para que manifieste su exposición motivada sobre las objeciones parciales” (LOPC, 2011, art. 12).

Es en este punto donde se pueden vincular dos mecanismos de democracia directa: la iniciativa popular normativa y la consulta popular. En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes, la comisión popular promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa” (LOPC, 2011, art. 11).

Otro caso donde convergen ambos mecanismos es cuando presentada y aprobada una iniciativa popular normativa de enmienda constitucional, la Asamblea Nacional no trata la propuesta en el plazo máximo de un año; puesto que en este caso los proponentes podrán convocar a consulta popular (LOPC, 2011, art. 17). Precisamente sobre este último mecanismo mencionado versará el siguiente apartado.

### 1.3.2 Consulta popular

La consulta popular se denomina doctrinariamente por algunos autores, de múltiples formas; de hecho la “consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa” (Zovatto, 2014, p. 14). Para los fines del presente trabajo se realizará la investigación en base al plebiscito, toda vez que es un mecanismo que guarda correlación con el espíritu normativo que tiene la consulta popular en el Ecuador, además de que el referéndum presenta diferencias sustanciales con la consulta popular y será materia de análisis del siguiente apartado.

El término consulta popular, asocia y, en ciertos casos, se considera análogo con las elecciones. Esto se debe a que la consulta es un “instituto de democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a su consulta” (Espasa, 2001, p. 1129). Al ser el voto de los consultados, que no son otros sino los de la misma ciudadanía, el medio para llegar a esta decisión se comprende las razones de esta confusión, más como se abordará a continuación, la consulta tiene un sentido más amplio.

Este mecanismo abarca tanto el derecho de consultar de los votantes, como el de ser consultados, lo que varía según quien accione la consulta. Pueden ser el Presidente de la República o la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados a través del Consejo Nacional Electoral, o la ciudadanía (Constitución, 2008, art. 103). En el primer caso la ciudadanía toma un rol pasivo, y, el segundo, asume un rol activo.

Los parámetros para ejecutar este mecanismo varían en razón del sujeto que inicie, es así que el Presidente puede convocar a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes, mientras que los ciudadanos únicamente

sobre temas específicos; y a diferencia de los gobiernos autónomos descentralizados, que solo podrán convocar en relación a temas de interés para su jurisdicción (Constitución, 2008, art. 103). Sin embargo, esta no es la única limitante para los ciudadanos y los gobiernos autónomos descentralizados, porque requieren de cierto porcentaje de respaldo para legitimar la acción, de lo que se colige que la potestad más amplia para ejecutar esta modalidad de democracia directa la tiene el Presidente de la República.

La consulta popular en la Constitución y en la legislación ecuatoriana comprende los siguientes temas:

- Consulta popular por iniciativa ciudadana: podrá versar sobre cualquier asunto, excepto cuestiones relativas a tributos, gasto público o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución (LOPC, 2011, art. 21).
- Consulta popular para convocatoria a Asamblea Constituyente: esta podrá ser solicitada por el Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o el 12% de personas inscritas en el registro electoral (LOEOP, 2009, art. 197).
- Consulta popular para conformar circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias: si la iniciativa proviene de éstos mismos, deberá contar con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios; cuando la convocatoria proceda del gobierno autónomo descentralizado respectivo, deberá contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes (COOTAD, 2010, art. 95).
- Consulta previa: se realizará a las autoridades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; dicha consulta será de carácter vinculante; esta

consulta también se aplicará a la comunidad en general respecto a toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente (Constitución, 2008, art. 57 y art. 398).

- Consulta Popular por disposición de la Asamblea Nacional: se realizará en caso de que el pleno de la Asamblea Nacional, declare de interés nacional la petición del Presidente de la República en relación con la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal (LOPC, 2011, art. 22).
- Consulta prelegislativa: esta como un derecho colectivo, los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y los convenios internacionales reconocidos por el Ecuador, deberán establecer un proceso de consulta prelegislativa respecto de aquellas normas que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de sus respectivas circunscripciones territoriales (COOTAD, 2010, art. 325).

El amplio panorama constitucional y legal que presenta la consulta popular hace de este un mecanismo protagonista de la participación ciudadana y, por ende, de la democracia directa. Su finalidad radica en “trasladar al cuerpo electoral la adopción definitiva de una resolución política, que puede recaer sobre una cuestión, un texto no legislativo, una política determinada o una persona (González, 2002, p. 96). Es precisamente sobre las materias que se puede consultar, temas de naturaleza política o de interés general, el punto donde este mecanismo encuentra su principal divergencia con el referéndum, que se estudiara a continuación.

### **1.3.3 Referéndum**

El referéndum es una institución de la democracia directa. Es una forma de expresión de la soberanía ciudadana, con distintos límites y alcances. Se define como un mecanismo “de democracia directa o semidirecta mediante el

que puede expresarse directa y válidamente la voluntad del cuerpo electoral sobre un asunto sometido a su consulta” (Espasa, 2001, p. 1139). A la merced de esta conceptualización, podría colegirse que en nada dista de la consulta popular, y en efecto ambas manejan una dinámica similar, más el referéndum está restringido a ocuparse de actos y asuntos de naturaleza jurídica.

Al ser así, el referéndum es una consulta popular respecto a temas constitucionales y legales. Según Cabanellas, este instituto de democracia directa es:

“la función del sufragio por virtud de la cual éste interviene en la adopción definitiva de las leyes [...] por el referéndum interviene el pueblo en forma directa en el régimen político del Estado y participa de cierta manera en la sanción de leyes” (Cabanellas, 1968, p. 505).

Si las leyes son del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, conviene que éste tenga ciertas facultades legislativas, entonces, el referéndum y la iniciativa popular normativa restituyen parte de esa potestad delegada a los representantes, con lo cual cumple su función como un punto equilibrador de la democracia.

En este orden de ideas, se tiene que la consulta popular y el referéndum tienen disposiciones análogas en cuanto a plazos, porcentajes para legitimación y similares. A pesar de que la normativa ecuatoriana no prevé disposiciones exclusivas para la ejecución para este mecanismo, si establece los casos en los que se ha de acudir a él:

- Ratificación o denuncia de tratados (Constitución, 2008, art. 420).
- Enmienda constitucional: a solicitud de Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el 8% de las personas inscritas en el registro electoral (Constitución, 2008, artículo 441).
- Aprobación de nueva Constitución: para su entrada en vigencia, con la mitad más uno de los votos válidos (Constitución, 2008, art. 444).

Para retomar la doctrina, es adecuado hacer referencia a la clasificación que formula González para el referéndum, conforme a su finalidad, de tal forma que este mecanismo podrá ser:

“Legislativo si tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma constitucional; aprobatorio si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley; abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional, y es potestativo en caso contrario” (González, 2002, pp. 94-95).

Cabe mencionar que para que el referéndum sea en efecto un mecanismo de la democracia directa, no basta con configurar normativamente su procedencia. Como afirma Lissidini (2011, p. 29), “la presentación de los temas sujetos a referendo es central, tan importante es el contenido como los procedimientos y formas que tiene el referendo”. Es decir este mecanismo debe ir aparejado de amplios debates donde la ciudadanía pueda informarse de los temas de consulta, además de espacios donde la participación ciudadana se concrete como un hecho fáctico.

Es relevante notar que así como los otros mecanismos de la democracia directa, la consulta popular y el referéndum convergen en la relativización de la soberanía estatal a favor del pueblo, no obstante divergen en las materias que enlistan sus objetos de consulta. Al analizar la consulta popular, se tiene que ésta versa sobre problemáticas que afectan real o potencialmente los derechos e intereses de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, y de la naturaleza; es decir que este mecanismo tendría raigambre en:

“La insurgencia, cada vez más manifiesta, de grupos humanos que se han constituido al interior, ya sea por los descendientes de las mujeres y hombres que le antecedieron al Estado en la ocupación de

su territorio, o ya sea por contingentes de inmigrantes que, como aquellos, reivindican su derecho a conservar su identidad y le disputan su poder para decidir sobre todo lo que concierne a su existencia y desarrollo y que unos los llaman naciones sin Estado y otros naciones minoritarias, etc.” (Trujillo, 2013, p. 320).

De allí la diferencia entre ambas instituciones y los asuntos que abarcan, puesto que radica en su génesis. Mientras que la consulta popular se consagra como un método de instauración no solo de la democracia directa, sino del reconocimiento y tutela de los pueblos ancestrales y de la Pachamama; el referéndum se constituye como un mecanismo que no atiende a la plurinacionalidad del *demos*, sino que indistintamente habilita a los ciudadanos una vía para su participación en los menesteres legislativos del Estado.

Para cerrar este capítulo, se concluye que, por una parte, la democracia directa más que ser una especie de democracia, trata del conjunto de instituciones que la conforman y que propendan a la participación de los ciudadanos en base al voto para aprobar propuestas de interés popular. Por otra parte, la democracia directa tiene efectos contundentes sobre la democracia representativa, al ser una herramienta que emerge desde el pueblo en contra del abuso del poder en países como el Ecuador que sufren crisis de representación, al ser uno de los mecanismos más empleados para este fin la revocatoria del mandato, institución que constituye el tema medular de la presente investigación, y que se abordará a continuación.

## **2 Revocatoria del mandato**

### **2.1 Concepto de revocatoria del mandato**

La revocatoria del mandato encuentra su sentido y génesis en la convergencia existente entre democracia representativa y democracia directa, relación abordada en párrafos anteriores, pero, para entender su trascendencia, en el

marco de un régimen democrático vanguardista, es apropiado retomarla sucintamente. Para ello, se parte de nuevo desde la democracia, lo cual implica que los ciudadanos se abstraen de su individualismo para asumir imparcialidad, empatía y cooperación contractual sobre ciertos procedimientos como: participación directa, asambleas periódicas, legislación por consenso mayoritario y designación de representantes sujetos a revocación (Colombo, 1998, pp. 13-14). De los procedimientos enunciados se denota de forma reiterada la concurrencia y complementariedad de ambos tipos de democracia dentro de un mismo sistema.

Al ser la democracia directa y la representativa, especies de un mismo género, se induce a la idea de que por cimentarse en la misma raíz, se asemejan también en sus componentes. No obstante, existen posiciones doctrinarias que discrepan como las de “los principales ideólogos de las revoluciones del siglo XVIII [...], así como la casi totalidad del socialismo en sus vertientes marxista-leninista y anarquista”, que los consideraban como regímenes opuestos (Lizcaino, 2012, p. 152). Pero esto acontece cuando se atiende al sentido puro de cada tipo de democracia, en ese caso:

“De tomar el vocablo en todo el rigor de su acepción habría que decir que no ha existido nunca verdadera democracia, y que no existirá jamás, pues es contrario al orden natural que el mayor número gobierne y el pequeño sea gobernado. No se puede imaginar que el pueblo permanezca siempre reunido para ocuparse de los asuntos públicos” (Rousseau, 2007, p. 95)

Sin embargo, éste no es el panorama, ya que las democracias contemporáneas son eclécticas, toda vez que “las democracias actuales construyen el poder político fundamentalmente por medio de la representación”, pero existe un “papel activo de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso político” (Pachano, 2010, pp.10-11). Por tanto, la diferencia entre democracia participativa y representativa, “no es de oposición sino de

gradación, pues comparte los mismos actores políticos, éstos se diferencian, en lo fundamental, por la cantidad de poder que ejercen”, y de hecho “las cantidades de poder ejercidas por ambos son inversamente proporcionales: cuanto más poder tiene la comunidad política menos poder tienen los representantes y, viceversa” (Lizcaino, 2012, p. 164). Se colige que en el marco de la democracia representativa, el rol predominante lo tienen los representantes, y en la democracia directa dicho rol lo ostenta la comunidad política.

En el contexto del régimen democrático ecuatoriano, preponderantemente representativo, se tiene la existencia de una comunidad política, entendida como conjunto de ciudadanos en goce de sus derechos civiles y políticos; que participan en la gestión gubernamental, ya sea de forma directa o por interpuesta persona, a quien se denomina representante. Entiéndase por este último a aquella autoridad elegida por voluntad popular, que se torna en un mandato otorgado por los ciudadanos a éstos (Pachano, 2010, pp. 9-10). De ahí que quienes detentan mayor poder, por cuanto poseen la capacidad de tomar decisiones que afecten a la colectividad, sean los representantes. En razón de esta atribución de poder que reposa sobre ellos, la rendición de cuentas y el control de las decisiones toman relevancia, entrando en acción la revocatoria del mandato.

Para ahondar en la revocatoria del mandato se procederá a definir qué se entiende por revocar. Para ello, Cabanellas (1968, p. 601) establece que es “dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico en que unilateralmente se tenga tal potestad”, según el mismo autor el mandato es un acto jurídico revocable. Ahora cabría abordar las nociones de mandato para obtener una apreciación más exacta respecto a éste mecanismo.

El mandato tiene su origen en el derecho civil, al ser así, es propicio considerar lo que establece esta rama del derecho al respecto:

“Mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que confiere el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general, mandatario” (Código Civil, 2005, art. 2020).

De lo dicho se desprende que es un contrato de confianza, dado que el mandante le hace un encargo de gestión al mandatario, delegándole poder para que actúe a su nombre. Esta naturaleza se transfiere al mandato en el ámbito político, siendo éste la representación de los ciudadanos “que se articula mediante la elección y permite la formación de la voluntad general. La concepción de este mandato como imperativo basado en un vínculo contractual similar al jurídico-privado tiene como consecuencia [...] la posibilidad de revocación” (Espasa, 2001, p. 929). Es decir, las características del mandato civil también son inherentes al mandato político; sin embargo, cabe cuestionar que connotación le da la política al mandato.

El término política siempre es asociado al aparataje institucional y a los actos de gobierno. Bobbio (2009, p. 237) aduce que “generalmente el término ‘política’ se emplea para designar la esfera de acciones que se refieren directa e indirecta a la conquista y ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio”. Salta a la luz otro elemento clave, el poder; para definirlo Cabanellas (1968, pp. 244, 314) cita voces como: potestad, imperio, mando, facultad, autoridad; y a su vez define autoridad como el poder que se tiene para hacer una cosa. Por lo expuesto se colige que el vocablo representante, alude a una autoridad política, a la que se le otorga un mandato en virtud del cual detenta poder sobre los ciudadanos de determinada jurisdicción.

Cabe cuestionar cual sería la fuente de legitimación de ese poder, toda vez que un poder ilegítimo no puede detentarse en un régimen democrático. Entonces, “la legitimidad de un líder representativo no surge del hecho de ser un jefe

administrador ni un jefe patriarcal. La representación implica lógicamente una base bien distinta para la legitimidad la que surge del consentimiento del pueblo” (Carter, 1980, p. 37); y esto encuentra fundamento en la ideología de Rousseau (2007, pp. 46 y 48) respecto al pacto social donde cada persona se enajenaba a sí misma a fin de ponerse bajo la “suprema dirección de la voluntad general”. En conclusión, una autoridad política elegida por la voluntad general tiene legitimación para ostentar poder, y es así como se configura la representación como tal.

La representación le confiere al mandatario facultades y atribuciones respecto a los mandantes; tales como la capacidad de “influir, condicionar y determinar el comportamiento” (Bobbio, 2009, p. 237). Por tanto, “la representación es necesaria para la existencia de la autoridad política pero no es suficiente [...] depende también de otros dos requisitos habitualmente asociados con el constitucionalismo: limitación del poder del gobierno y libertad política de los ciudadanos” (Carter, 1980, p. 41). Ambos requisitos van de la mano, puesto que es en base a la libertad política que un ciudadano tiene el derecho de restringir el poder de sus representantes.

En este punto, conviene hacer hincapié una vez más en que en una democracia representativa, la autoridad ejerce un ámbito de poder considerable que le permite decidir y gestionar con afección directa sobre los representados; siendo así:

“Su obligación de obedecer al gobierno no es por consiguiente incondicional o incuestionable; al contrario el ejercicio de la libertad política presupone el derecho de una constante evaluación y de cuestionar las decisiones políticas. En este sentido los ciudadanos les acuerdan a los gobiernos constitucionales un acatamiento razonado” (Carter, 1980, p. 42).

Resalta la trascendencia de la revocatoria del mandato como mecanismo de control ciudadano, propio de la democracia directa, por tanto, es importante definir esta institución dentro de esta especie de democracia. La revocatoria también denominada *recall* “consiste en la desposesión del mandato [...] por decisión de los electores” (González, 2002, p. 97); lo que “implica que el sujeto elegido para ocupar un cargo deje de ocuparlo y, por tanto, deje de tomar las decisiones inherentes a dicho cargo” (Lizcaino, 2012, p. 161), al ejercer la potestad del mandante “de retirarle la condición de representante que le otorgó previamente” (Pachano, 2010, p.10). Revocar el mandato es una herramienta de remoción a las autoridades elegidas por votación, la cual implica un cierto nivel de concurrencia de la participación ciudadana, como se abarcará a posteriori.

En virtud de que la revocatoria opera sobre una elección realizada con antelación, cabe diferenciarla de la destitución. Esta última es una decisión “llevada a cabo por otros representantes, ya sean miembros de la misma institución en que se desempeña el destituido o integrantes de otra entidad con facultades para ello” (Pachano, 2008, p. 15); si bien “la destitución también es una manera de dar por terminado el mandato popular, pero en ella no interviene directamente al pueblo” (Parducci, 1997, p. 101). Es decir que la destitución, al ser una decisión proveniente de la Administración, no es apta para sustituir la revocatoria del mandato como expresión inherente de los representados.

Para cerrar este acápite cabe mencionar que, para operar este mecanismo de la democracia directa, se debe movilizar un engorroso engranaje, que si bien puede pretender resguardar el que la revocatoria sea siempre una *ultima ratio*, también causa su inoperancia, como se hará notar en lo sucesivo.

## **2.2 Evolución de la revocatoria del mandato en Ecuador**

En el Ecuador se introduce la revocatoria del mandato al ordenamiento jurídico con su reconocimiento constitucional en 1998. No obstante, su antecedente en

el país es anterior a éste suceso, y se remonta al 25 de mayo de 1997, fecha en la que, a través de una consulta popular, el pueblo ecuatoriano reivindicó su derecho a revocar el mandato político (Parducci, 1997, p. 101), al contestar el 59,0% de electores SÍ en las urnas a la siguiente pregunta:

“¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato 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?” (Castellanos, 2014, p. 85).

Se incorporó en el Capítulo Segundo de la Norma Suprema de 1998, que trata de otras formas de participación, Sección Segunda, que se reconoce que “los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo” (Constitución, 1998, art. 109). Se desprende una falta de congruencia entre la premisa de la consulta y el texto constitucional, toda vez que en la primera se hacía referencia a la revocatoria como mecanismo de amplio alcance al abarcar a la generalidad de las autoridades designadas por votación, a diferencia de lo que planteó el texto constitucional, que la limita a alcaldes, prefectos y diputados.

Según determinaba la Carta Magna, la iniciativa de revocatoria requería de la participación de un mínimo del treinta por ciento de ciudadanos en goce de los derechos políticos empadronados en la respectiva circunscripción territorial, y las únicas causales eran “actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo”; cumplido lo cual se pasaba a un proceso de verificación de procedencia por parte del Tribunal Electoral; y, la decisión de revocatoria sería obligatoria únicamente si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes, caso en el cual la cesación del funcionario operaría inmediatamente (Constitución, 1998, arts. 110 y 112). Se denota una normativa exigua acompañada de varios condicionamientos, cuyo resultado es un mecanismo ineficaz, tal es así que:

“Durante más de una década, la revocatoria del mandato se mantuvo inactiva, debido a los complejos procedimientos y altos requerimientos que fueron fácilmente sustituidos por la acción directa de los ecuatorianos. Así, posteriormente tuvieron lugar dos destituciones presidenciales: las de Jamil Mahuad Witt, en el 2000, y Lucio Gutiérrez, en 2005. Las remociones de estos dos presidentes tuvieron como elemento protagónico las presiones desde la sociedad civil a través de mecanismos informales” (Castellanos, 2014, p. 86).

Precisa recalcar la diferencia entre ejercer control y ejercer presión sobre la autoridad. Esta última puede provenir “de cualquier grupo social o individuo”, pues es “una forma de limitación del poder menos sistemática, eficaz y contundente que el control”, el cual “sólo puede ser ejercido por actores políticos (la comunidad política o las autoridades)” (Lizcaino, 2012, p. 166) toda vez que implica la toma de decisiones colectivas. Es clara la opción que tomó el pueblo ecuatoriano ante la ausencia de herramientas eficaces para defender su derecho a fiscalizar y suspender las funciones de una autoridad que incumple su compromiso de representación; a esto se le podría denominar democracia directa informal, la cual ante su no institucionalización, puede derivar en actos de violencia altamente perjudiciales para la sociedad.

Claro está que, como relata la historia del país, los llamados golpes de Estado han significado un alto costo para la estabilidad política e institucional del Ecuador. No obstante es allí, y sobre todo a raíz de la destitución presidencial llevada a cabo por la rebelión de los forajidos de 2005, donde se encuentran los fundamentos “para considerar la reformulación jurídica de la revocatoria” (Castellanos, 2014, p. 87). El resultado de esto se plasmó en la Constitución de Montecristi, diez años después de alarmante ineficacia normativa.

### **2.3 Revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico ecuatoriano**

En el 2008 se dicta la nueva Constitución, en la cual se consagra una nueva y ampliada versión de la revocatoria del mandato, regulada en su Título Segundo

que trata de los derechos, Capítulo Quinto de los derechos de participación; y en su Título Cuarto que refiere a la participación y organización del poder, Capítulo Primero de la participación en democracia, Sección Cuarta de la democracia directa. La transformación de esta institución se dio en torno a tres ejes: “las causales para solicitar una revocatoria, los porcentajes de firmas de respaldo y de participación electoral requeridos, y el proceso de admisibilidad” (Castellanos, 2014, p. 90). Los cuales se exponen en este apartado.

Antes de abordar los criterios esgrimidos, es propicio hacer mención de la amplia esfera del alcance que le da la actual Constitución a la revocatoria, ya que considera como un derecho de participación de los ecuatorianos el “revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular” (Constitución, 2008, art. 61); lo que conlleva que ya no se limita su acción a alcaldes, prefectos y diputados, sino que incluye la posibilidad de revocar el mandato presidencial.

Respecto a las causales, como se hizo mención, en la Constitución anterior se limitaban a dos: actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Sin embargo, en el texto constitucional de 2008 el panorama cambia, toda vez que, conforme lo vislumbra Castellanos:

“Al estar la revocatoria del mandato contemplada dentro de los derechos de participación ciudadana, se afirmó el principio de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes los eligieron y por lo tanto no cabe exigir otra causa que la pérdida de confianza de los electores.” (Castellanos, 2014, p. 91).

En referencia a los porcentajes de firmas de respaldo y de participación electoral requeridos, fluctúa en virtud del número de electores de cada circunscripción territorial acorde a la dignidad a ser revocada de su mandato. No obstante se establece un “respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional” cuando

se trate del Presidente de la República (LOPC, 2010, art. 26). Se colige que la normativa logra establecer un parámetro más equitativo y proporcional que viabiliza el ejercicio de este derecho de participación.

Por otro lado, al cotejar el proceso de admisibilidad, se mantiene para el proceso activación de la revocación el periodo que va desde el primer año en funciones del representante, hasta y antes del último año del período para el cual fue designado (Constitución, 1998, art. 111; Constitución, 2008, art. 105). *A contrario sensu*, no pasa lo mismo con el plazo para convocar al proceso electoral de revocatoria. Antes se lo hacía en los 10 días posteriores a la verificación de requisitos por parte del Tribunal Electoral, y el acto electoral se realizaba dentro de los 30 días subsiguientes (Constitución, 1998, art. 110). Actualmente se establece el plazo de 15 días para que el Consejo Nacional Electoral califique la admisión de la “solicitud de formularios para la recolección de firmas”, de ser aceptada se establece un nuevo plazo proporcional al número de electores de cada circunscripción, para dicha recolección, una vez finiquitado, el Consejo Nacional Electoral, dentro de 15 días, verificará la autenticidad de las firmas y, de ser el caso convocará al proceso revocatorio, en el plazo máximo de 60 días (LOPC, 2010, art. 27). No obstante de que existe un proceso más minucioso, se tiene un plazo ampliado, que puede actuar en contra del proceso revocatorio, por su extensión.

Existen normas conexas respecto a esta figura que conviene mencionar. Por ejemplo, la atribución expresa al Consejo Nacional Electoral para la organización del proceso de consulta popular (LOEOP, 2009, art. 25, numeral 2); o, la atribución al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de “requerir del Consejo Nacional Electoral la debida atención a las peticiones presentadas por la ciudadanía para revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular” (LOCPCCS, 2009, art. 8, numeral 5); y, la mención específica al derecho de “revocar el mandato de las autoridades de elección popular de todas las autoridades electas de los gobiernos autónomos descentralizados” (COOTAD, 2010, art. 310).

Cabe decir que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), hace mención respecto a la revocatoria, más para excluirla expresamente del control abstracto de constitucionalidad, toda vez que establece que éste control aplica para las “convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato” (LOGJCC, 2009, art. 75, numeral 3, letra e).

Del texto normativo citado, el legislador asume a la revocatoria del mandato como una especie de consulta popular, cuando de acuerdo a lo que se ha explicado se corrobora que, a pesar de que ambas instituciones pertenecen a la democracia directa, tienen una dinámica y finalidades diferentes; de lo que se infiere que no habría razón para mezclar y confundir los mecanismos referidos, y tampoco cabría un control abstracto de constitucionalidad a la revocatoria en el sentido que se lo ejerce respecto a la consulta popular, en el cual se evalúa la legitimidad y legalidad de las preguntas que se van a formular. En la revocatoria, la única pregunta que se realiza pretende determinar la permanencia de una dignidad o no en su puesto, por lo que un dictamen de la Corte en ese sentido sería inoficioso; sin dejar de lado que el control tal vez podría versar sobre las causales invocadas para ejercer la revocatoria, o su procedencia en razón de los requisitos. Pero este control sería redundante toda vez que existen organismos veedores para ese fin, tales como el Consejo Nacional Electoral.

Las innovaciones a la revocatoria de la Constitución de 2008 trajeron la activación de este mecanismo. Tal es así que:

“En el último trimestre del 2010, las reformas introducidas permitieron la activación de los primeros procesos revocatorios en el país. Las peticiones de recolección de firmas alcanzaron las 730 a finales 2010, siendo las primeras en la historia de la democracia ecuatoriana.” (Castellanos, 2014, p. 94).

Cuando parecía que el camino al real y efectivo ejercicio de este derecho estaba trazado, las numerosas controversias respecto a las múltiples solicitudes de revocatorias, el cuestionamiento de la regularidad de los procesos de revocación, y la veracidad de las firmas recolectadas, desembocaron, en el 2011, en un reajuste normativo ordenado por la Corte Constitucional en una sentencia de una acción de inconstitucionalidad por omisión y legislado por la Asamblea Nacional, cuyo sentido y repercusiones son materia de análisis del capítulo siguiente.

### **3 La inconstitucionalidad de las reformas a la revocatoria del mandato**

La inconstitucionalidad de las reformas a la LOPC de 11 de mayo de 2011 referentes a la revocatoria del mandato se generan desde el momento en el que se crearon requisitos que no existían en la Constitución, con el pretexto de suplir supuestos vacíos en su regulación (Oyarte, 2016, pp. 411-416), creando filtros con un sin número de características que ocasionan la imposibilidad de su ejercicio, desnaturalizando por completo a esta figura. Estas reformas fueron también propiciadas por la Corte Constitucional en una sentencia con varias contradicciones.

#### **3.1 El papel de la Corte Constitucional en la reforma de mayo de 2011 a la LOPC**

En un Estado constitucional es imprescindible contar con un órgano que ejerza el control jurisdiccional de la constitucionalidad del quehacer del Legislador. Pero los cuerpos legislativos pueden violar la Constitución no solo al legislar, sino también al no cumplir un mandato constitucional preciso de desarrollar un precepto de la Norma Suprema (Trujillo, 2013, p. 216) A esta falta de cumplimiento se ha denominado inconstitucionalidad por omisión (Bazán, 2015, p. 322).

La Constitución de 2008 entrega a la Corte Constitucional la facultad de controlar las inconstitucionalidades por omisión. El máximo órgano de la justicia constitucional tiene por atribución:

“Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional.” (Constitución, 2008, art. 436, numeral 10).

Aunque la Constitución le da un sentido amplio a la clase de omisión, la LOGJCC, en sus artículos 128 a 130, reduce las omisiones solo a las normativas, dándole un sentido restringido a los desacatos de los mandatos constitucionales. Y, estas omisiones pueden ser absolutas cuando el ente competente con facultad normativa no emitido ninguna norma, o relativas cuando solo se ha legislado parcialmente (Quintana, 2015, p. 433).

Basado en esta competencia, el 10 de noviembre de 2010, el Secretario General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) presentó ante la Corte Constitucional una acción de inconstitucionalidad por omisión, argumentado que la Asamblea Nacional no había desarrollado aspectos relevantes de la revocatoria del mandato en la LOEOP y en la LOPC.

### **3.1.1 Antecedentes del CASO N.º 0005-10-IO por inconstitucionalidad por omisión**

Ante una serie considerable de solicitudes de revocatoria del mandato, el 10 de noviembre del 2010, Johnny Ricardo Firmat Chang, Secretario General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, presenta ante la Corte Constitucional una acción de inconstitucionalidad por omisión en contra de la Asamblea Nacional y el Ejecutivo, alegando que se han omitido de desarrollar el precepto constitucional previsto en la Disposición Transitoria Primera, inciso primero, y numeral 3 del inciso segundo de la Constitución de la República, que hace referencia a la aprobación de la Ley Electoral y la de Participación Ciudadana.

El demandante argumenta tres puntos fundamentales: 1) Aduce una anomia jurídica, en razón de que la revocatoria del mandato no está suficientemente regulada en una ley orgánica; 2) denuncia inobservancia del dictamen previo de control constitucional, al ser la revocatoria del mandato una especie de género de consulta popular; y, 3) alega antinomia jurídica, puesto que la Ley Orgánica Electoral y la Ley de Participación Ciudadana establecen plazos menores, 7 días y 3 días respectivamente, a los establecidos en la Constitución, 15 días, para convocar al proceso revocatorio. A la par, el accionante pide medida cautelar para suspender los procesos de revocatoria de mandato iniciados contra las autoridades de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados. Y, solicita que se declare la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa del mandato constitucional, contenido en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República y, que por tanto, que:

“la Corte Constitucional formule, por vía jurisprudencial y hasta que efectivamente sea expedida la correspondiente ley, las reglas básicas correspondientes que sean indispensables para garantizar la debida aplicación de los mandatos constitucionales.” (Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 6).

El Presidencia de la República, por medio del doctor Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, contesta la acción interpuesta, y se allana parcialmente en cuanto a la antinomia señalada, más refuta la observación respecto a la necesidad de dictamen previo de control constitucional, toda vez que la Corte Constitucional ejerce el control abstracto de constitucionalidad de las “convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato” (LOGJCC, 2009, art. 75, numeral 3, letra e).

En cuanto a la anomia jurídica, señala el Ejecutivo que al establecer más requisitos para accionar la revocatoria del mandato, se “coartaría la democracia

directa que posee cada ciudadano, y se estaría dando poder al Estado, cuando éste radica en el pueblo, sin ser pertinente normar procedimientos que ya están regulados hasta la saciedad” (Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 6).

De otro lado, la Asamblea Nacional, a través de su presidente, contesta respecto a la anomia jurídica que, la Asamblea ya “aprobó las leyes que menciona la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, y lo que alega el accionante son elementos subjetivos que a su parecer debían constar en las leyes aprobadas”, alude a la LOEOP, LOCPCCS y LOPC; por lo que al no haberse alegado la inconstitucionalidad de la leyes citadas, requiere se deseche la acción por improcedente (Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 6). Ante tales aseveraciones, la Corte Constitucional resuelve rechazar la acción de inconstitucionalidad por omisión, pero concede la medida cautelar de suspender los procesos revocatorios hasta que la legislatura regula la revocatoria, con una serie de argumentos y aspectos criticables que se pasan a analizar.

### **3.1.2 Las debilidades de la Sentencia N° 01-11-SIO-CC en la acción de inconstitucionalidad por omisión**

En la sentencia de la Corte Constitucional N° 01-11-SIO-CC de 26 de enero de 2011 se pueden identificar los siguientes puntos problemáticos:

1. La Corte Constitucional recurre equivocadamente al principio *pro legislatore*, pues en la inconstitucionalidad por omisión no se aplican los principios del control abstracto de constitucionalidad (Quinta, 2015, p. 416). Ya que lo que se busca no es declarar incompatible con la Constitución una norma infraconstitucional existente, sino de que no se cumplió con un deber de legislar. Por estas razones es incorrecto que la Corte afirme:

“Adicionalmente, el principio *pro legislatore* determina que al momento de la producción normativa legal, el legislador ha observado la adecuación de la norma creada con el marco

constitucional vigente; en aquel sentido, ha de entenderse que la Asamblea Nacional, al aprobar las leyes: electoral, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y la ley que regula la participación ciudadana, ha observado el mandato contenido en este precepto constitucional. Por tanto, más allá de los plazos establecidos, no existe inobservancia constitucional del legislador ni existe una omisión a la obligación de aprobar las leyes antes mencionadas. En fin, la inconstitucionalidad por omisión será la ultima ratio, ya que el órgano de control constitucional previo a declararla, debe exhortar al órgano competente para que dicte la norma en un plazo razonable. (Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 15)

En este último párrafo se nota que la Corte Constitucional confunde la función de la inconstitucionalidad por omisión, pues habla de “ultima ratio” en la declaratorio, como si se tratara de declarar inconstitucional algo existente.

2. Aunque la Corte Constitucional expresamente reconoce que no existe omisión legislativa ni total ni parcial, decide dictar una medida cautelar suspendido los procesos revocatorios. Así se lee en la sentencia:

“En el presente caso podemos observar que el legislador ha desarrollado las disposiciones normativas a través de la Ley Orgánica Electoral [...]; la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...], y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana [...]; por tanto, no existe una laguna ni un vacío normativo. En aquel sentido *no tiene asidero considerar que exista una omisión legislativa total*, ya que las leyes han sido promulgadas y se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, dando cumplimiento de esta forma a la primacía y fuerza normativa de la Constitución, (...) [cursivas añadidas]” (Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 16).

Además, el órgano de control de la constitucionalidad en el Ecuador agrega:

“Se puede colegir que el legislador *tampoco ha incurrido en inconstitucionalidad parcial por omisión*, ya que en la especie, los presupuestos para que se produzca la denominada revocatoria de mandato se encuentran consagrados dentro del texto constitucional en cuanto a los tiempos y presupuestos en que debe operar la antes mentada revocatoria [*cursivas añadidas*].” (Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 17).

Lo criticable es que la misma Corte Constitucional reconoce abiertamente que no hay fundamento para la acción; que no hay omisión legislativa ni absoluta ni relativa; que los presupuestos necesarios para que se aplique la revocatoria ya están en la Constitución y, sin embargo, dicta una medida cautelar de dudosa legitimidad. A esto hay que agregar que, como sostiene Quintana (2015, p. 468), las medidas cautelares no proceden en acciones de inconstitucionalidad por omisión, pues aquí se debate la inexistencia total o parcial de una norma, no que una norma existente puede estar violando derechos.

3. También es criticable que la Corte Constitucional, a pesar de que reconoce que no existe ninguna clase de omisión, termine respaldando los proyectos de reforma a la LOPC que la Asamblea Nacional se ha propuesto, con el supuesto fin de proceder a “una mejor regulación de la revocatoria de mandato” Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 18). Pero mejorar no es parte del control de constitucionalidad por omisión. Si la Corte hubiera considerado que por lo menos que existía una omisión relativa, es decir que se en la regulación de la revocatoria del mandato se omitieron elementos normativos constitucionalmente relevantes, lo que debió haber hecho es subsanarlos mediante una sentencia de constitucionalidad condicionada, como manda el artículo 129, numeral 2, de la LOGJCC.
4. Finalmente, la Corte Constitucional decide suspender los procesos revocatorios, pero deja a voluntad de las autoridades afectas por la solicitudes de revocatoria del mandato y no a los ciudadanos la decisión de

continuar o no con los procesos ya calificados. Así se lee en la parte resolutoria de la sentencia:

“se establece que las autoridades objeto de revocatoria, cuando la solicitud esté debidamente calificada por el Consejo Nacional Electoral, podrán, en ejercicio de su autonomía de voluntad, solicitar a dicho Organismo la suspensión del proceso en base a la presente sentencia; mas, quienes así no se manifiesten, se entenderá que es su decisión continuar con la revocatoria y así deberá proceder el Consejo Nacional Electoral. (Sentencia N° 01-11-SIO-CC, 2011, p. 21)

Con estas argumentos y decisiones la Corte Constitucional no solo que desvirtuó la acción de inconstitucionalidad por omisión, sino que permitió que procesos legítimamente iniciados se truncaran y que, posteriormente, se desarrolle una legislación que limita a la revocatoria del mandato más allá de los límites constitucionales.

En esta ocasión es evidente que en lugar de salvaguardar los derechos de los representados, este precedente constitucional tuvo un efecto contraproducente. Y da la apariencia que la Corte no consideró las consecuencias que su decisión tendría sobre otros bienes constitucionalmente protegidos. (Bazán, 2015, pp. 319-320).

### **3.1.3 Los efectos del fallo de la Corte Constitucional**

La consecuencia de la Sentencia N° 01-11-SIO-CC, además de la suspensión de los procesos revocatorios y la vulneración de los derechos políticos, fue la regulación inconstitucional por de medio de una reforma a la LOEOP y a la LOPC. Tal es así que el 11 de mayo del 2011 se publica la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que Regulan la Revocatoria del Mandato.

El cuestionamiento versa sobre a quién pretendía tutelar la Corte Constitucional con esa medida, si a los representantes o a los representados, cuya respuesta corresponde pensarla en relación a los resultados obtenidos de la sentencia emitida:

“Aproximadamente el 37% de las solicitudes de revocatoria quedaron postergadas, y 49 procesos revocatorios suspendidos para ajustarse posteriormente a las reformas. Contraria, y contradictoriamente, en Ecuador el uso frecuente de la revocatoria hizo que perdiera su poder, pese a que los principios democráticos se practican en la medida que a los ciudadanos no solo se les permite elegir, sino también se le otorga el derecho de participar y decidir” (Castellanos, 2014, p. 96).

Después de evaluar la Sentencia N° 01-11-SIO-CC de la Corte Constitucional, se tiene la impresión de que los jueces constitucionales, en lugar de proteger la supremacía de la Constitución, de aplicar el principio de interpretación de fuerza normativa y dar mayor eficacia al derecho de participación de la revocatoria, contribuyeron a burlar las solicitudes ya calificadas de procesos de revocatoria y a permitir una reforma legal que desactivara la revocatoria como derecho ciudadano, en contra de la voluntad del constituyente de 2008 que amplió los sujetos pasivos de la revocatoria y eliminó conscientemente las causales.

### **3.2 Las reformas a la LOPC de mayo de 2011**

Como ya había anunciado la Asamblea Nacional a la Corte Constitucional en proceso constitucional por inconstitucionalidad por omisión que terminó con la Sentencia N° 01-11-SIO-CC de 26 de enero de 2011, se emprendieron reformas a la LOEOP y a la LOPC, que culminaron en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas -Código de la Democracia- y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que

Regulan la Revocatoria Del Mandato (LORRM). En esta ley reformativa se introducen sobre todo una serie de causales y requisitos al margen de la Constitución que desactivan la revocatoria del mandato y la tornan ineficaz.

### **3.2.1 Los alcances de la reforma**

La LORRM del 11 de mayo 2011 comprende dos partes, una introduce modificaciones a la LOEOP y la otra, a la LOPC. Las reformas a la LOEOP modifican los artículos 182, 183, 184, 199, 200, 214 y 292, y agrega un artículo innumerado luego del artículo 202. Básicamente estas reformas dicen poca sobre la revocatoria del mandato, remitiendo a la ley que regula la participación ciudadana, es decir, a la LOPC.

La segunda parte de la LORRM introduce las reformas de calado a la revocatoria del mandato. Se modifican los artículos 25, 26 y 27, y se introducen dos artículos innumerados, con el fin de introducir causales, requisitos y procedimientos para el ejercicio de la revocatoria del mandato, que, como ya se ha mencionado, van más allá de la voluntad del constituyente de 2008.

### **3.2.2 Los aspectos problemáticos de la reforma con el texto constitucional**

En la LORRM de 11 de mayo de 2011, sobre todo en la parte que modifica la LOPC, se pueden identificar algunos aspectos problemáticos de la reforma con las normas constitucionales que consagran la revocatoria del mandato, y que se pueden resumir en los siguientes:

1. Causales: Se incluyen tres causales, que en el artículo 105 de la Norma Suprema no se establecen. Estas son: 1) incumplimiento del plan de trabajo presentado al inscribir la candidatura, 2) incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, y 3) incumplimiento de las demás funciones previstas en la Constitución y la ley referentes a cada dignidad de elección popular (LORRM, 2011, art. 2.1).

Esta inclusión de causales es problemática, ya que la Constitución de 1998 si tenía causales y el constituyente de 2008 decidió expresamente eliminarlas, pues la revocatoria se basa solo en confianza del elector en su representante y no se necesita causal especial para su activación, sino el mero hecho de que los ciudadanos quieren un nuevo representante (Oyarte, 2015, p. 413). Por tanto, la introducción de causales en la LOPC es incompatible con el texto constitucional y con el ejercicio efectivo del derecho de participación a través de la revocatoria.

2. Firmas de respaldo: Mientras que en la Constitución se establece un porcentaje fijo de firmas de respaldo para todas las autoridades de elección popular de respaldos, excepto para Presidente de la República, la reforma establece un porcentaje en relación al número de electores; y, dichos porcentajes varían desde el 10% de respaldo en circunscripciones con más 300.000 electores, hasta el 25% en circunscripciones de 5.000 electores (LORRM, 2011, art. 2.3)

Esta exigencia también no es compatible con el texto constitucional del artículo 105, pues ahí se fija en 10% los respaldos a la revocatoria de autoridades de elección popular, y para Presidente de la República se exige el 15%. El legislador hace una interpretación errada de la expresión “un número no inferior”, para forzar el endurecimiento del requisito de respaldos. El extremo, el requisito pasó del 10% al 25% (véase tabla 1).

3. Intervención de la autoridad a ser revocada: No está limitada a la campaña electoral, sino que, en virtud de la obligatoriedad de notificarle de la solicitud de revocatoria, éste puede impugnarla respecto a su admisibilidad (LORRM, 2011, art. 2.2). Esta impugnación tampoco encuentra cobertura constitucional, toda vez que la calificación de la admisión de la revocatoria le corresponde al CNE, y este tipo de impugnaciones pueden desnaturalizar la revocatoria tornándole en un proceso judicial, y no un mecanismo de control del poder en el que se ratifica o se retira la confianza en los representantes.

Por lo demás, la normativa contempla el diseño de formularios obligatorios, con especificación de los campos a contener, cuya verificación y aprobación depende del cumplimiento de las formalidades definidas por el Consejo Nacional Electoral, además de la exigencia de adjuntar los formularios, deben entregar las bases de datos que corroboren la información de los mismos, sumando al proceso, la verificación por parte del CNE sobre la autenticidad de las firmas constantes en los formularios. Todo este procedimiento se realizará con las pertinentes notificaciones a los interesados, a fin de que, de ser necesario interpongan reclamos o recursos de impugnación; establece además, para salvaguardar la transparencia del procedimiento, veedores y observadores, a lo que se apareja la emisión de informes y resoluciones debidamente motivadas.

Tabla 1

*Requisitos de respaldos y plazos de recolección de firmas introducidos por la LORRM*

<b>Electores en la circunscripción</b>	<b>Porcentaje de respaldos</b>	<b>Plazo en días para recolección de firmas</b>
Hasta 5.000	25,0	60
De 5.001 a 10.000	20,0	60
De 10.001 a 50.000	17,5	90
De 50.001 a 150.000	15,0	120
De 150.001 a 300.000	12,5	150
Más de 300.000	10,0	180

Tomado de: LORRM, 2011.

Del análisis de la LORRM se colige que las reformas introducen requisitos y exigencias no autorizados por la Norma Suprema, que en vez de direccionar a la activación de la revocatoria, propende a desactivar este mecanismo:

“Establecer tales requisitos y procesos de admisión demuestra que pese a que los ecuatorianos han participado en procesos que demuestran su poder crítico e injerencia política para democratizar

su sociedad, las instituciones representativas, los marcos legales y normativos han sido dispuestos para su contención” (Castellanos, 2014, p. 98).

### **3.2.3 Derechos vulnerados con la reforma a la LOPC**

Los derechos fundamentales son susceptibles de restricción en base a otro derecho o normas de rango constitucional. Robert Alexy (2008, pp. 253-255, 257 y 261) afirma que el legislador puede imponer restricciones a un derecho fundamental en virtud de los principios de competencia y ponderación, siempre que no vulneren el contenido esencial de dicho derecho. También la Constitución ecuatoriana ordena que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” (Constitución, art. 11, numeral 4).

En el caso de la LORRM del 11 de mayo de 2011 se ve claramente que la introducción de causales, de pruebas que demuestren el incumplimiento y de firmas de respaldo más allá de los límites constitucionales terminaron por desnaturalizar la revocatoria y dejarla sin eficacia. Después de la reforma, el derecho a la revocatoria se ha tornado irreconocible e impracticable. El núcleo esencial de revocatoria del mandato configurada en la Constitución de 2008, que es que los ciudadanos libremente con los requisitos constitucionales de 10% de firmas de respaldo y de 15% para el Presidente de la República, puedan confirmar o retirar la confianza a sus representantes, ha quedado restringido de tal manera con la reforma de 2011, que el derecho de revocatoria se ha vuelto impracticable. Conforme asevera Castellanos (2014, p. 96), el objetivo de la AME era frenar la activación de la revocatoria del mandato en desmedro de los derechos de participación política de los ciudadanos, esto se hizo con la colaboración de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional.

La acción de inconstitucionalidad por omisión como mecanismo de control de la constitucionalidad, es una garantía de los derechos consagrados a favor de las personas; pero, la Corte Constitucional no cumplió su papel de proteger la

supremacía de la Constitución ni los derechos de participación política en la sentencia N° 01-11-SIO-CC. Es más, mediante ese fallo polémico, permitió que procesos revocatorios solicitados y calificados por el CNE sean suspendidos, atentando al derecho de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Norma Suprema, y contribuyó a que se desarrollara una legislación sobre la revocatoria que no es compatible con las normas constitucionales de la revocatoria.

La Asamblea nacional, a través de la LORRM, terminó por vulnerar los derechos de participación política establecidos en el artículo 61 de la Carta Magna, en especial, el derecho de revocatoria, dejando a los ciudadanos sin un mecanismo de control del poder, y olvidándose de la garantía normativa que ordena que “todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales” (Constitución, 2008, art. 84).

En base a lo expuesto, se confirma que las reformas legales introducidas en la LOPC sobre la revocatoria rebasan los límites constitucionales y deberían ser declaradas inconstitucionales, por afectar a decisiones explícitas del constituyente de 2008 y por vulnerar los de derechos de participación consagrados en la Carta Magna.

## 4 CONCLUSIONES

De la investigación realizada sobre la revocatoria y las críticas a sus reformas se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Vivir en un régimen democrático implica mucho más que consagrarlo constitucionalmente. Tienen que existir condiciones previas para el funcionamiento de un sistema democrático tales como el reconocimiento de los derechos fundamentales, coligiendo que la democracia y los derechos fundamentales se incluyen y condicionan mutuamente.

La democracia directa no se opone a la democracia representativa, sino que la complementa, y su sinergia permite la consecución de la democracia plena, toda vez que la democracia directa actúa como mecanismo correctivo de la representación, mediante la intervención de los ciudadanos en el *ser y que hacer* de la cosa pública, concluyéndose que el efectivo ejercicio de la democracia directa es necesario para la configuración de la democracia integral.

La revocatoria del mandato es por excelencia un exponente sobresaliente de los mecanismos de la democracia directa como forma de control a la democracia representativa, ya que permite que el poder delegado al representante se mantenga en el pueblo, ya que los ciudadanos pueden hacer cesar sus funciones cuando haya utilizado sus potestades en detrimento de los intereses colectivos o hayan perdido la confianza de sus mandantes.

La revocatoria del mandato se incorpora al ordenamiento jurídico ecuatoriano como respuesta al caótico trasfondo político que aquejaba al país desde mediados de los años 1990, ocasionado por varios golpes de Estado; los cuales se interpretan como la aplicación de vías de hecho de las que se han valido los ciudadanos, al carecer de vías de derecho para hacer prevalecer sus intereses.

La Constitución de 2008 regula una revocatoria del mandato más amplia en cuanto a los sujetos pasivos y con requisitos mínimos para su activación. El constituyente de Montecristi decidió eliminar las causales y bajar los porcentajes de respaldos, en comparación con la Constitución de 1998, para darle más poder a los ciudadanos.

Por el uso masivo de la revocatoria del mandato que causó preocupación en los gobiernos locales, aprovechando una acción de inconstitucionalidad por omisión presentada por la AME, la Corte Constitucional suspendió procesos revocatorios legítimamente convocados y avaló que se legisle una regulación sobre la revocatoria en la LOPC que vulnera la supremacía constitucional y los derechos de participación política de los ciudadanos.

La Asamblea Nacional, con el aval de la Corte Constitucional, publicó el 11 de mayo de 2011 una reforma a la LOPC que ha impuesto numerosos requisitos que han vaciado a la revocatoria del mandato y desnaturalizado el núcleo esencial de ese derecho de participación política. La introducción de causales para solicitar la revocatoria y el aumento de las firmas de respaldo más allá de los límites constitucionales no son compatibles con las decisiones del constituyente de 2008.

La revocatoria del mandato ha perdido su efectividad como mecanismo de control, sin que se cuente con una institución equiparable a ésta, que se pueda ejercer con la finalidad de interrumpir el mandato de un representante, por lo que no basta con que se reconozca un derecho, sino que debe garantizarse su cumplimiento, pues caso contrario se retrocede al estado de libertinaje anterior al pacto social donde prevalecía la ley del más fuerte.

## REFERENCIAS

- Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales. (2° edición)*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ávila, R. (2011). *El Neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008 (Primera edición)*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Bazán V. (2015). En torno a ciertos desafíos temáticos principalmente en materia de protección de derechos humanos, que se ciernen sobre la justicia constitucional, latinoamericana. En Salgado, H. (Comp.). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Bobbio, N. (2002). *El futuro de la democracia*. México, México: Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V.
- Bobbio, N. (2009). *Teoría General de la política. (Tercera edición)*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Bovero, M. (2002). Democracia y derechos fundamentales. *ISOMÍA* (16), 21-38.
- Cabanellas, G. (1968). *Diccionario de Derecho Usual. (6.ª ed.)*. Buenos Aires, Argentina: Bibliográfica Omeba.
- Carbonell, M. (2015). La fuerza expansiva de los derechos fundamentales. En Salgado, H. (Comp.). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Carpizo, J. (2009). *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Carter, A. (1980). *Autoridad y democracia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Castellanos, A. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En Welp, Y. (Comp.). *La dosis hace el veneno*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/204368140/La-Dosis-Hace-Al-Veneno>
- Código Civil*. (2005). Registro Oficial Suplemento N° 46 de 24 de junio del 2005.

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. (2010). Registro Oficial N° 303 de 19 de octubre del 2010.
- Colombo, H. (1998). *Desobediencia Civil y Democracia Directa*. Madrid, España: Trama Editorial y Prometeo Libros.
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio del 2011.
- Constitución Política de la República del Ecuador*. (1998). Decreto Legislativo 000, Registro Oficial N° 1 de 11 de Agosto de 1998.
- Chiriboga, G., y Salgado, H. (1995). *Derechos fundamentales de la Constitución ecuatoriana. (Primera edición)*. Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.
- El Comercio. (2015). *La mayoría de pedidos para revocar el mandato a autoridades fue archivada*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/revocatoria-mandato-autoridades-ecuador-politica.html>
- El Telégrafo. (2016). *Colectivo quiere revocar el mandato del alcalde de Ambato*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional-centro/1/colectivo-quiere-revocar-el-mandato-del-alcalde>
- Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y garantismo. (Segunda edición)*. Madrid, España: Editorial Trotta S.A.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- González, R. (2002). Democracia Semidirecta y Democracia Participativa. En Concha, H. (Comp.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grijalva, A. (2011). Derechos humanos y democracia: complementariedades y tensiones. En Polo E. (Comp.). *Nuevos retos del Constitucionalismo ecuatoriano: Democracia, Garantías y Derechos. (1era edición)*. Quito, Ecuador: Asociación Escuela de Derecho. Facultad de Jurisprudencia.

- Guillen, A, Sáenz K., Badii, M., y Catillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1), 179-193.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. (2009). Registro Oficial N° 52 de Jueves 22 de Octubre del 2009.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (2010). Registro Oficial N° 175 de 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. (2009). Registro Oficial Suplemento N° 22 de 09 de septiembre del 2009.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia*. (2009). Registro Oficial N° 578 de 27 de abril del 2009.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula la Revocatoria del Mandato* (2011). Registro Oficial No. 445, de 11 de mayo de 2011.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica ente la delegación y la participación*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Lizcaino, F. (2012). Democracia directa y democracia representativa. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*. 3(60), 145-175. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/105/10522923005.pdf>
- Martinez, G. (2012). *Tipos de métodos de investigación*. Recuperado de <http://tiposdemetodosdeinstigacion.blogspot.com/2012/09/metodo-sistematico.html>
- Ortiz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito, Ecuador: RISPERGRAF C.A.
- Oyarte, R. (2016). *Derecho Constitucional* (2a. ed.). Quito: CEP
- Pachano, S. (2008). *Democracia Directa. Principios básicos y su aplicación en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Participación Ciudadana Ecuador.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito, Ecuador: Friedrich Ebert – Stiftung.

- Palés, M. (2001). *Diccionario Jurídico Espasa*. Madrid, España: Espasa.
- Precedente Constitucional. Sentencia N° 01-11-SIO-CC (2011). CASO N.º 0005-10-IO. Registro Oficial N° 378 de 04 de febrero del 2011. (Corte Constitucional para el período de transición, 27 de enero del 2011).
- Quintana, I. (2015). La acción de inconstitucionalidad por omisión. En P. Araujo, R. Oyarte y M. Maldonado (Coords.), *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos humanos y justicia constitucional* (pp. 429-476). Quito: CEP.
- Razeto, L. (1997). Los Caminos de la Economía de Solidaridad. Recuperado de <http://lacoperacha.org.mx/documentos/coperacha-economia-solidaria-razeto.pdf>
- Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato*. (2015). Registro Oficial N° 513 del 2 de junio del 2015.
- Romero, R. (Comp.). (2005). *Democracia participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Cooperativas.
- Rousseau, J. (2007). *Contrato Social (Duodécima edición)*. Madrid, España: Espasa Calpe S.A.
- Salgado, H. (2011). Democracia y participación política en un Estado social de derecho. En Polo E. (Comp.). *Nuevos retos del Constitucionalismo ecuatoriano: Democracia, Garantías y Derechos. (1era edición)*. Quito, Ecuador: Asociación Escuela de Derecho. Facultad de Jurisprudencia.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es democracia? (Primera edición)*. México D.F., México: Editorial Patria.
- Trujillo, J.C. (2013). *Constitucionalismo contemporáneo*. Quito: UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Valadés D. (2015). La garantía política como principio constitucional. En Salgado, H. (Comp.). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Zovatto, D. (2014). *Las instituciones de la democracia directa*. México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

