

Revocatoria de Mandato en Ecuador: avances y retrocesos

Recall in Ecuador: progress and setbacks

Referendo revogatório no Equador: avanços e retrocessos

María Laura Eberhardt¹

RESUMEN: Desde los 80, tras la decadencia de los Estados de Bienestar y el auge de la Democracia de Audiencia, varios países latinoamericanos emprendieron reformas constitucionales en las que incorporaron mecanismos de democracia directa, como la revocatoria de mandato. Esta herramienta permite a los ciudadanos destituir a representantes electos a través del voto. Ecuador la incorporó en su Constitución de 1998 aunque con alcance restringido y dificultades de aplicación. En 2008 la amplió y simplificó, alcanzando al presidente. Desde 2011, nuevas modificaciones eliminaron algunos avances. Se analiza el diseño y cambios del revocatorio ecuatoriano y su utilidad para el control ciudadano y la salida a crisis de legitimidad de los representantes.

ABSTRACT: Since the 80's, after the decadence of the Welfare States and the beginning of the Democracy of Audience, several Latin-American countries undertook constitutional reforms in which mechanisms of direct democracy were incorporated, as the recall. This tool allows the citizens to dismiss their elected representatives through voting. Ecuador incorporated it in its national Constitution in 1998 though with restricted scope and several obstacles to its application. It was extended and simplified in 2008, reaching even the president. Since 2011 new legislative modifications eliminated some advances. This paper analyzes the design and changes of Ecuadorian recall and its utility to citizen control and to exit the crisis of representative's legitimacy.

RESUMO: Desde os anos 80, após o declínio dos estados de bem-estar e da ascensão da Democracia de Audiência, vários países latino-americanos empreenderam reformas constitucionais que incorporaram mecanismos de democracia direta, como o revogatório. Esta ferramenta permite aos cidadãos demitir representantes eleitos através do voto. Equador incorporou-a em sua Constituição de 1998, embora restrita e com dificuldades na aplicação. Este artigo analisa o design e as mudanças do *recall* no Equador e sua utilidade para o controle social e para sair da crise de legitimidade representativa.

¹ Investigadora (CONICET, Argentina), Pós-doutorado, Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires, Co-diretora Proyecto UBACyT (UBA). E-mail: laura_rafaela@yahoo.com.ar.

PALABRAS-CLAVE: Revocatoria de mandato. Ecuador. Diseño institucional.

KEYWORDS: Recall. Ecuador. Institutional design.

PALAVRAS-CHAVE: Referendo. Equador . Desenho institucional.

I. INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato es un mecanismo de *accountability* vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo.

Fue incorporada junto con otros institutos de democracia directa en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida desde fines de los años 80, en un contexto de crisis de representación. El objetivo de estas reformas era abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública, en un intento por recrear ciertos consensos sociales y políticos desgastados en medio de un clima de pérdida de legitimidad de los mandatarios.

Algunos Estados la adoptaron para revocar cargos a nivel nacional, alcanzando en ocasiones al mandato presidencial: Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que podría implicar una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Los cargos provinciales y locales fueron los más alcanzados por este mecanismo.

Entre los países latinoamericanos que incluyen esta herramienta se destaca Ecuador, por constituir una de las tres formulaciones constitucionales de revocatoria (junto con Venezuela y Bolivia) que alcanza a la figura presidencial. Sin embargo, el diseño institucional de esta herramienta ha sufrido importantes modificaciones en sentido diverso en este país, con evidentes consecuencias en su potencial de uso por parte de la ciudadanía.

El presente artículo se propone por tanto analizar el diseño legal de la revocatoria de mandato en Ecuador, tomando en cuenta las sucesivas reformas plasmadas en su normativa. El objetivo es conocer su potencial y sus límites como una herramienta de participación y control ciudadano y como válvula de escape frente a crisis de legitimidad de los representantes elegidos. Asimismo, destaca sus posibles efectos sobre el funcionamiento del régimen presidencial y la estabilidad democrática.

La metodología empleada es de tipo cualitativo y consiste en la aplicación del método comparado sobre fuentes normativas. Se releva y analiza en forma comparativa las normas de nivel nacional, esto es, las constituciones, leyes y reglamentos nacionales, en las que se incluye al mecanismo de la revocatoria de mandato en cualquiera de sus formas y alcances.

A tal fin, en primer lugar se recopilan todas las constituciones nacionales del Ecuador y se seleccionan para su estudio en profundidad aquellas en las que aparece el recall. Luego se establecen los criterios res-

pecto de los cuáles se llevará a cabo la comparación institucional. Estos criterios fueron establecidos en función de su impacto sobre el grado de aplicabilidad del mecanismo (es decir, cuán fácil o difícil es para la población llevarlo a la práctica). Tales criterios son: cargos sujetos a revocatoria, plazo del mandato habilitado para iniciar un proceso de recall, firmas requeridas para su convocatoria y plazo de recolección, causales estipuladas, cantidad de votos necesarios para revocar un mandato, participación ciudadana mínima para validar el referendo, cantidad de procesos permitidos por mandato, efecto / modo de reemplazo del revocado.

Finalmente se procede a analizar en forma comparada sobre dichos criterios los artículos de las diversas constituciones que estipulan el mecanismo revocatorio. Este procedimiento se repite respecto de las leyes que reglamentaron tales artículos constitucionales. De este modo, se puede determinar qué normativas han sido más permisivas o prohibitivas en su modo de reglamentar la implementación de este instrumento de democracia directa, facilitando o dificultando su utilización por la ciudadanía. Las normativas más proclives al uso de estas herramientas participativas son aquellas cuyos requisitos son menores en cantidad y en cuanto a los umbrales mínimos exigidos.

2. BREVE DEFINICIÓN CONCEPTUAL

La revocatoria de mandato constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta última en términos de un conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal (ALTMAN, 2005, p. 204).

El *recall* otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular (ZOVATTO, 2008, p. 260). Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os cargo/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía (GARCÍA LEMA, 1994, p.260).

Conforma un instrumento de rendición de cuentas o *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial (O'DONNELL, 1998). Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendentes a monitorear el comportamiento de los gobernantes, a exponer y denunciar sus actos ilegales y activar la operación de agencias horizontales de control (SMULOVITZ, 2001, p. 2) Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales.

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

Sin embargo, uno de los mayores riesgos que conlleva este mecanismo, es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización (LISSIDINI, 2007, p. 4).

3. LA REVOCATORIA EN ECUADOR: ANÁLISIS INSTITUCIONAL

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, 1998

Esta Constitución fue la primera en incorporar la revocatoria. Dio a los ciudadanos el derecho de revocar el mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. No se afectaba al cargo presidencial.

Contemplaba también una suerte de voto programático, ya que, para que cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado pudiera inscribir su candidatura, debía presentar primero su plan de trabajo ante el Tribunal Electoral (TE) (art. 109º).

El mínimo de firmas para iniciar el revocatorio era del 30% de los empadronados (art. 110º). Si se trataba de actos de corrupción, podía solicitarse en cualquier momento del período. Ante incumplimiento del plan de trabajo, se podía solicitar después del primero y antes del último año del mandato. En ambos casos, se permitía iniciarla una sola vez dentro del mismo mandato (art. 111º).

El TE debía convocar el acto electoral una vez verificado que la iniciativa cumplía con los requisitos. El acto electoral se debía realizar dentro de los 30 días subsiguientes a la convocatoria (art. 110º).

El voto en la consulta era obligatorio. Para que la decisión de revocatoria fuese vinculante se requería el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes (los ciudadanos empadronados) de la circunscripción. Un piso bastante elevado considerando el ausentismo promedio en las urnas, ya que el mínimo de votos no se calculaba sobre el total de votantes efectivos sino sobre el número de electores empadronados. El efecto inmediato de la aprobación del revocatorio sería la cesación del funcionario y la subrogación por quien le correspondiera de acuerdo con la ley (art. 112º).

3.2. REGLAMENTO PARA CONSULTA POPULAR Y REVOCATORIA DEL MANDATO, 2001

Este Reglamento puso en vigor las provisiones constitucionales sobre ambos

mecanismos. Respecto del *recall* sumó algunas definiciones. Por ejemplo, impuso una nueva limitación: para suscribir el pedido de revocatoria, los peticionarios no solo debían estar empadronados sino que también tenían que haber votado en la última elección (art. 58º).

Como prescribía la Constitución, una de las causales habilitantes eran los actos de corrupción, pero aquí se agregaba que esta debía estar “comprobada” (art. 45º). El Tribunal Provincial Electoral (TPE) proveía un modelo de formulario de recolección de firmas que debía imprimirse a juicio y costa de los promotores. Este formulario incluía, entre otros datos, el motivo invocado por los demandantes (art. 47º).

Se exigía a los solicitantes de revocatoria por corrupción que acompañaran la solicitud con documentos que certificasen la existencia de sentencia ejecutoriada emitida por autoridad competente (art. 50º). Con este requisito dejaba de tener sentido el proceso revocatorio por corrupción, ya que un funcionario con sentencia previa perdía de por sí el derecho a seguir ocupando un cargo público (CASTELLANOS, 2014, p. 91).

Convalidadas las firmas se notifica al funcionario involucrado otorgándole tres días para presentar documentación en su defensa (art. 50º). El TPE, con el informe de la Comisión Jurídica, debía resolver lo que correspondiese (art. 51º): si había causales para hacerlo y rechazaba el pedido, notificaría a los solicitantes. En caso de aceptar el pedido, debía proceder inmediatamente a convocar a votaciones y difundir tanto el planteamiento de los peticionantes como la defensa del acusado (art. 53º).

De este modo, “el proceso revocatorio quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral, y de la eficacia del poder judicial. Esto explica que durante más de una década la revocatoria del mandato se mantuviera inactiva” (CASTELLANOS, 2014, p. 91). Esta situación quitaba gran parte de su carácter directo al mecanismo de revocatoria.

Publicados los resultados en el Registro Oficial, estos se convertían en obligatorios. Si se había aprobado el pedido de revocatoria, el funcionario cesaba automáticamente y era reemplazado por quien correspondiese en términos de la ley (art. 57º).

Tanto para consulta popular como para revocatoria de mandato, la decisión adoptada sería obligatoria solo si el pronunciamiento popular lograba el respaldo de la mayoría absoluta de los votantes (art. 63º).

3.3. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008

Esta Constitución reformada mantuvo el derecho de los ciudadanos de revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular (art. 61º y 105º), pero además redujo sus requisitos de implementación y amplió su alcance. Entre las principales diferencias con la normativa anterior surge que esta facultad alcanza a todos los cargos de todos los ámbitos, incluyendo ahora también al presidente de la República.

Otro cambio es que redujo el piso de avales para la solicitud: al menos el 10% de los empadronados. Ello aumenta la accesibilidad del mecanismo y favorece la participación, reduciendo la protección a los representantes. Para el caso del presidente el mínimo establecido es mayor: no inferior al 15% de los empadronados, lo que implica un resguardo más alto para el principal cargo de gobierno, aunque manteniéndose bajo en términos comparativos con otros países.

Una diferencia adicional es que se elimina la presentación de causales justificadas y documentadas y su evaluación por la autoridad electoral, exigencias que restringían el derecho ciudadano: “al estar la revocatoria de mandato contemplada dentro de los derechos de participación ciudadana, se afirmó el principio de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes lo eligieron (RIVERA, 2006) y por lo tanto no cabe exigir otra causa que la pérdida de confianza de los electores” (CASTELLANOS, 2014, p. 91). Además, era difícil comprender el motivo que pudiese sustentar el mantener a un funcionario condenado en su cargo (SCHNEIDER & WELP, 2011, p. 11). En la nueva Constitución se ahorra tiempo, pasos y arbitrariedad al procedimiento.

Para aprobar la revocatoria ahora se requiere solo la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en esa ocasión y no se establece una cantidad mínima de votantes efectivos para validar el referéndum. Dicha base aumenta en el caso del presidente, ya que su revocatoria exige un mínimo de votos positivos equivalente a la mayoría absoluta de los empadronados (art. 106º).

Los efectos del pronunciamiento popular son obligatorios y de inmediato cumplimiento. En caso de revocar a una autoridad, será cesada de su cargo y reemplazada por quien indique la Constitución (art. 106º).

3. 4. LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, 2009

Esta ley, junto con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010, reglamentó la revocatoria según la Constitución de 2008.

La Ley Orgánica Electoral exige, para la propuesta de revocatoria, la entrega de los respaldos de las personas que apoyan la propuesta (art. 182º). El artículo 184º confirma la intermediación del CNE, el que solo convocará a revocatoria una vez que haya aceptado la solicitud y cuente con el dictamen de la Corte Constitucional en los casos que amerite.

Se ratifica la Constitución de 2008 respecto del derecho de los electores a solicitarla, el plazo del mandato habilitado, el tope de veces que se puede iniciar por mandato y el mínimo de adhesiones que deben acompañar la solicitud de revocatoria para presidente y para otros cargos (art. 199º). Lo mismo respecto de las cantidades de votos necesarios para aprobar la revocatoria en cada caso, de las características del pronuncia-

miento popular y de los efectos de la revocatoria (art. 201º).

Finalmente, el CNE verifica los respaldos y convoca al proceso revocatorio. De encontrar incumplimientos o irregularidades niega la solicitud (art. 200º).

3.5. LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2010

Esta ley incluye a la revocatoria del mandato (junto con la iniciativa popular normativa, el referéndum y la consulta popular) como mecanismos de democracia directa, cuyo ejercicio es garantizado por el Estado (art. 5º).

A lo dicho sobre las normativas anteriores, se agrega que la recolección de firmas puede iniciarse solo cumplido el primer año de gestión (art. 25º). El plazo habilitado a tal fin es de 180 días (art. 27º), un tiempo bastante apropiado para llevar a cabo dicha empresa.

Además se incluye a la revocatoria en el procedimiento de la reforma constitucional motorizada por iniciativa popular. La reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular será de obligatorio y de inmediato cumplimiento. En caso de desacato, se permite a la ciudadanía demandar la revocatoria del mandato de las integrantes de la Asamblea Nacional o la destitución de la autoridad pública responsable (art. 18º). En el primer caso, no se requiere cumplir el requisito de recolección de firmas.

Tanto la reforma constitucional de 2008 como las dos leyes reglamentarias posteriores, extendieron considerablemente los alcances de la revocatoria de mandato, redujeron sus requisitos y simplificaron sus pasos facilitando su empleo por parte de la población. Ésta reaccionó positivamente inaugurando su uso con varios procesos.

3.6. SENTENCIA Nº 001-11-SIO-CC DE 2011 Y REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA, 2011

Sin embargo, a fines de 2010 el secretario general de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) presentó una acción de inconstitucionalidad por omisión en contra de la Asamblea Nacional para que se suspendieran los procesos revocatorios en curso y se reformara la normativa reglamentaria, acusada de presentar incongruencias y contradicciones.

En respuesta, la Corte Constitucional emitió la Sentencia Nº 001-11-SIO-CC el 26 de enero de 2011 conteniendo una medida cautelar cuya justificación fue que:

Debido a que en el país se han iniciado varios procedimientos de revocatoria de mandato, y con el objeto de evitar o cesar la amenaza o violación de derechos reconocidos en la Constitución, los mismos que pueden ocasionar daños irreversibles a quienes se encuentren dentro de un proceso de revocatoria de mandato, y para asegurar, por otra parte, no lesionar

el derecho que tiene la ciudadanía a ejercer la revocatoria del mandato como derecho político, esta Corte considera pertinente adoptar como medida cautelar la suspensión de los procesos de revocatoria iniciados y los que se iniciaren en contra de las autoridades de elección popular, hasta que la Asamblea Nacional regule el procedimiento y requisitos de la revocatoria de mandato, bajo las estipulaciones de la parte resolutive que se detalla en la Sentencia (SENTENCIA Nº 001-11-SIO-CC, 2011).

Tras lo anterior, el CNE expidió, entre sucesivas modificaciones, la nueva versión del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria Del Mandato, de 2011. Su texto restringió y limitó la revocatoria, en un claro retroceso respecto de los avances realizados por la legislación de 2009 y 2010 en comparación con la restrictiva normativa original de 2001.

Entre los cambios y agregados efectuados por este nuevo reglamento a las leyes de 2009 y 2010 se encuentran dos restricciones sobre la procedencia de la solicitud: 1) una persona o sujeto político podrá solicitar por una sola vez los formularios de recolección de firmas para proponer la revocatoria de una autoridad; y 2) las autoridades ejecutivas de cada nivel de gobierno están prohibidas de impulsar, promover o participar en la campaña electoral de revocatoria del mandato de los miembros de órganos legislativos, y viceversa. Tampoco pueden hacerlo quienes pudieran ser beneficiarios directos en caso de que la autoridad resultare revocada (art. 13º).

Segundo, se incluyen directivas respecto del contenido de la solicitud del formulario para la recolección de firmas. La presentación de solicitud debe adjuntar copia de la cédula y certificado de votación del/los peticionario/s y los motivos por los cuales se propone la revocatoria del mandato, los que deberán referirse a: los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura que habrían sido incumplidos por la autoridad (debe adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el CNE o sus delegaciones); las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y/o, las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento. Se excluye de las motivaciones a los cuestionamientos respecto de decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad (art. 14º). Es decir, solo podrá inscribir una solicitud quién haya votado en la última elección y se restablecen los motivos delimitados.

Como sostienen Welp & Serdült (2014), entre 2008 y 2010, cuando la ley establecía que bastaba el simple descontento para iniciar un proceso de revocatoria, se presentaron más de 700 iniciativas de las que 78 acabaron en referendo; pero, tras la modificación de 2011 no se produjeron nuevas consultas y varios intentos fueron desestimados por la autoridad.

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

Se agrega que la autoridad electoral debe notificar al gobernante cuestionado para que en 7 días impugne en forma documentada si esta no cumple los requisitos de admisibilidad (art. 15º).

Una innovación igualmente controvertida fue la referida al porcentaje de respaldos necesarios para iniciar el proceso de revocatoria, el que ahora debía mantener una correspondencia inversamente proporcional con el número de los electores inscritos en el padrón de la circunscripción. Los nuevos porcentajes se elevaron respecto de la prescripción constitucional de 2008 a las siguientes cifras: el 25% para las circunscripciones de hasta 5.000 electores; el 20% para las de 5.001 hasta 10.000 electores; el 17.5% de respaldos para las de 10.001 hasta 50.000 electores; 15% de respaldos para las circunscripciones de 50.001 hasta 150.000 electores; el 12.5% para las de 150.001 hasta 300.000 electores; y solo se mantuvo el 10% para las circunscripciones de más de 300.000 electores (art. 17º). Se supone que dicha modificación no altera el piso del 15% del padrón exigido para la revocación del presidente, aún tratándose en este caso de la totalidad del distrito nacional.

De este modo, los distritos menos poblados son los que requieren mayores porcentajes de firmas. Si tenemos en cuenta que los cargos locales son los más susceptibles a enfrentar referendos destituyentes debido a la mayor facilidad y el menor costo del proceso revocatorio a menor escala, no debe llamar la atención que se intente contrapesar dicha tendencia aumentando los requisitos en este nivel.

Como se mencionó antes, la ley reglamentaria de 2001 requería

el 30% de firmas para iniciar la revocatoria. En la Constitución de 2008 se bajó al 10% (salvo para la revocatoria presidencial que requiere el 15%) y volvió a subirse con la reforma de 2011, para fijar un porcentaje según el tamaño de la circunscripción que puede llegar al 25%.

También se acotó y escalonó el plazo con que cuentan los promotores para recolectar los respaldos desde el momento en que la autoridad electoral hace entrega de los formularios: solo se mantuvo los 180 días para el pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores; 150 para las circunscripciones de entre 150.001 a 300.000 electores; 120 días en las de entre 50.001 hasta 150.000 electores; 90 días para las de 10.001 hasta 50.000 electores; y 60 días para los distritos de hasta 10.000 electores (art. 18º). Nuevamente, siendo más sencillo recolectar firmas en distritos poco poblados y de menor extensión territorial que en los de mayor cantidad de habitantes y de mayor superficie, esta reglamentación concede más tiempo a los segundos para cumplimentar este requisito.

Verificadas las firmas por el CNE se convoca a votación (art. 31º). El artículo 34º regula el “Control del Financiamiento, Gasto y Publicidad de Campañas Electorales de Consulta Popular, Referéndum y Revocatoria del Mandato”. Así, se asimila la votación en referéndum revocatorio con una elección de representantes, en el sentido de que aquí también se regula el proceso de campaña electoral (plazos, publicidad, financiamiento, rendición de cuentas, etc.). La votación de revocatoria se percibe como un acto electoral comparable al de investidura, en el cual los ciudadanos y las organizaciones sociales y políticas pueden hacer publicidad a favor o en contra de la destitución del funcionario en cuestión.

4. APRECIACIONES SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL ACTUAL DE LA REVOCATORIA EN ECUADOR

Los diseños institucionales de revocatoria varían en los países latinoamericanos que la incorporaron en cuanto al grado en que sus disposiciones y requisitos facilitan o dificultan la destitución de un mandatario. Algunas reglamentaciones se inclinan hacia un efectivo ejercicio del control ciudadano a través de la moderación en sus requisitos y restricciones, otras prefieren preservar la continuidad del mandatario, aun al precio de quitar toda aplicabilidad y efecto al mecanismo.

Mientras que las normas demasiado laxas son proclives a habilitar una especulación político electoral que redunde en una menor gobernabilidad y una mayor inestabilidad de gobierno, las reglamentaciones muy exigentes pueden poner en jaque la utilidad de la revocatoria. Por lo general, las normas latinoamericanas han tendido a lo segundo. En numerosas ocasiones, normativas que comenzaron con disposiciones accesibles fueron luego reformadas para endurecer su aplicación, tal podría ser el caso (con

algunos matices) de la revocatoria en Ecuador.

Recapitulando el diseño institucional actual de la revocatoria en Ecuador, surge que, respecto de los cargos pasibles de referendo revocatorio, es un diseño amplio, permisivo y apetecible (tanto para la ciudadanía como para la oposición), ya que la habilita para todos los puestos electivos de todos los niveles de gobierno, incluyendo al del presidente de la República.

El plazo en el cual un mandato puede revocarse también indica la apertura y amplitud del mecanismo. Ecuador excluye el primer y último año del período brindando al gobernante un plazo razonable en el cargo para que pueda poner en marcha sus políticas y logre demostrar algunos resultados. Ello, junto con la exclusión del último año, desalienta ambiciones electoralistas anticipadas de grupos opositores ansiosos por llegar al poder. Como en este país los cargos duran 4 años, el 50% del período se halla abierto a revocatorio.

Uno de los aspectos sensibles de la revocatoria es el piso de avales que se exige para iniciar el proceso. Si dicho umbral es muy elevado, reduce las expectativas de superar esa primera etapa y llegar a la votación en el referéndum, desalentando de antemano cualquier inclinación de la ciudadanía por iniciarla (a menos que cuente con un grupo organizado que le permita agilizar la recolección). Por el contrario, un piso demasiado bajo podría incentivar a la oposición a iniciar estos procesos por fuera de su finalidad como mecanismo de control ciudadano, al servicio de su expectativa electoral de competir por ocupar el cargo o simplemente de desacreditar a sus adversarios.

Este requisito se combina con la cantidad de días concedidos para recolectar tales firmas: si el plazo es demasiado breve, complica aún más el cumplimiento de este requisito, haciendo necesario contar con cierta estructura y capacidad de acción organizada que la mayoría de los ciudadanos no tiene (aquí correrían con ventaja las ONG, corporaciones, partidos políticos, grupos de poder, elites, etc.). Si el plazo se extiende demasiado puede retrasar la votación y diluir el interés de la población respecto del cometido. La extensión de tiempo puede atentar contra de la intensidad del proceso.

Entre ambos puntos las combinaciones y posibilidades son múltiples. Ecuador fija un piso bajo de firmas en circunscripciones grandes (más de 300.000 electores): el 10% del padrón; pero llega hasta el 25% para los distritos chicos (hasta 5.000 electores). El piso para revocar un presidente es bastante bajo considerando el alcance y peso de dicho cargo: el 15% del padrón nacional. En cuanto al tiempo de recolección, otorga hasta 180 días para autoridades nacionales y de distritos grandes, pero baja a 60 días en circunscripciones menores (de hasta 10.000 votantes). No obstante, incluso el plazo menor de dos meses es un tiempo razonable, al menos en compa-

ración con los escasos tres días concedidos por la legislación venezolana.

Otro aspecto sensible para alentar o desalentar un proceso revocatorio, que puede hacer factible o casi imposible la destitución de un funcionario, es la cantidad de votos exigida para poner fin anticipado a un mandato. Aquí también ocurre que si el piso es demasiado alto, las probabilidades de permanencia del representante aumentan, desincentivando a la ciudadanía en el uso de esta herramienta. Pero si el piso es demasiado bajo se estaría incentivando un uso perverso de este mecanismo, minando la legitimidad del representante y desvalorizando el peso del voto de investidura. Ecuador es bastante prohibitivo cuando se trata de revocar el cargo de mayor relevancia (el del presidente), ya que requiere el apoyo de la mayoría absoluta de los sufragantes (padrón). Como mínimo, más de la mitad de la ciudadanía empadronada tendría que asistir al referéndum, votar en forma válida y a favor de destituirlo. Para revocar cualquiera de los demás cargos, se exige un piso menor: la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en el referéndum, resultando más accesible.

El mínimo de presencia en las urnas requerido para validar el referéndum es igualmente central para revocar (o no) un mandato. Si la participación mínima exigida es muy elevada, las probabilidades de que la consulta resulta válida disminuyen y, con ello, el interés de la población en intentarlo. Ecuador no incluye consideración al respecto, volviendo a la revocación más factible.

Sólo puede iniciarse un proceso por cada gestión. De este modo, se tiende a preservar la estabilidad del representante y dar ciertas garantías a la continuidad de su gestión, favoreciendo en ese sentido la gobernabilidad. Una apertura ilimitada a la solicitud de revocatorias podría tornar imposible cualquier gobierno, minar sus bases de legitimidad y agregar inestabilidad e incertidumbre.

En cuanto a las causas y fundamentaciones requeridas para iniciar un proceso de revocatoria, Ecuador no solo exige que se expliciten los motivos de la solicitud (los que deben estar contenidos entre las opciones habilitadas por la ley, acompañados por justificación y a veces también por documentación), sino que además otorga a la autoridad electoral la facultad de que admita o niegue la solicitud tras la evaluación de los motivos y justificaciones presentadas, comprometiendo la cualidad directa y de control popular de este mecanismo.

Cuando la justificación es por incumplimiento del programa de gobierno (como en Ecuador desde 1998 hasta 2008 y desde 2011), se podría pensar en un nuevo tipo de mandato imperativo, donde el representante estaría perdiendo en parte la libertad de acción que la concepción moderna de representación le había dado. Esto, porque la revocatoria habilita una instancia permanente de vigilancia del gobernado hacia sus gobernantes y la posibilidad de quitarles el mando antes de finalizarlo. Los programas

partidarios se estarían volviendo vinculantes por sobre las personalidades políticas y los liderazgos.

En cuanto a quienes están habilitados para convocar o votar una revocatoria, los extremos van desde la mayoría de los países que autorizan a todos los empadronados a promover y/o votar un referéndum revocatorio, hasta el caso opuesto de Ecuador, que solo permite iniciarla a los ciudadanos que acrediten su participación en la última elección, restringiendo sus alcances como mecanismo democrático.

Por último, en cuanto al efecto del referendo, si el resultado fuese no vinculante, el mecanismo perdería toda efectividad y, con ello, su atractivo, quedando la voluntad ciudadana a disposición de la arbitraria decisión del funcionario a cargo. Ecuador menciona el cese inmediato del funcionario cuando la votación así lo haya decidido, tornándolo un mecanismo decisorio.

Respecto del reemplazo de un mandatario revocado, si el procedimiento consiste en llamar a elecciones para completar el mandato, tanto la ciudadanía como la oposición podrían verse motivadas a emplearlo, ya que tendrían la posibilidad de seleccionar a quién cubra la vacante. Si en cambio el sucesor fuese el suplente o vice o alguna otra autoridad previamente definida o elegida por otro órgano, la revocatoria perdería parte de su interés, atenuando no obstante también el peligro de ser usada con fines electorales ajenos a su función de control ciudadano.

Ecuador combina los tres criterios para diferentes autoridades en distintas situaciones: elecciones, sucesión por el vice y reemplazo por una autoridad definida: al presidente lo reemplaza el vice hasta completar el período. En ausencia del presidente y vice asume el presidente de la Asamblea Nacional y convoca a elecciones para ambos cargos hasta completar el período. Si faltase un año o menos de mandato, asume el presidente de la Asamblea Nacional por el resto del período. En caso de cese del vicepresidente la Asamblea Nacional, con la mayoría de sus integrantes, elige su reemplazo de una terna presentada por el presidente para completar el período. Si se trata de un asambleísta, lo reemplaza el subalterno. En caso del prefecto, es nombrado el vice prefecto. Finalmente, si se revoca al alcalde, asume el vicealcalde (EL TELÉGRAFO, 2015).

5. REFLEXIONES FINALES

La revocatoria de mandato introduce una instancia de participación ciudadana directa en los regímenes representativos. El voto, además de permitir al ciudadano designar a un gobernante y re-elegirlo o reemplazarlo al final de su período, asume en la revocatoria una nueva función de control vertical. En este caso, brindando a la población la posibilidad de monitorear a su representante durante la mayor parte del período, la que puede destituirlo en forma anticipada con un referéndum.

El voto se constituye así como un doble instrumento democratizador, al igual que como una doble herramienta de *accountability* vertical. Uno, en términos electorales², cuando premia o castiga a un gobernante saliente en función de su desempeño en el cargo. Otro, en términos societales, cuando decide interrumpir un período y revocar la confianza concedida a un representante.

Asimismo, es un mecanismo que abre una salida institucional a una situación de grave crisis de gobernabilidad, en especial cuando se basa en la pérdida de legitimidad de un representante. La ciudadanía, la oposición o el propio gobernante en cuestión pueden solicitar la convocatoria a un referendo, en el que podrá ser destituido y reemplazado (o confirmado) en el cargo. De este modo, se flexibilizaría el sistema presidencial al relativizar la rigidez que implican los mandatos fijos (especialmente del presidente), al tiempo que se evitaría caer en rupturas institucionales o de la democracia.

La introducción de la revocatoria de mandato en el marco normativo de Ecuador, tendría por tanto una doble función de suma importancia para la salud democrática e institucional del país. La primera, en términos de participación ciudadana, habilitando el control directo o *accountability* societal por parte de la población hacia sus gobernantes. Dicha función puede ejercerse allí durante gran parte del mandato (luego del primero y antes del último año). En segundo lugar aporta la mencionada cualidad de funcionar como un mecanismo de cese anticipado de los gobernantes, que evitaría la permanencia en el cargo de mandatarios que han perdido en alto grado el sustento popular y que se sostienen a base del uso de la fuerza o con una notable debilidad política que puede implicar un quiebre del régimen. En Ecuador, esta función es de gran relevancia porque alcanza también a la figura del presidente.

No obstante, estas ventajas teóricas se han contrastado en el presente trabajo de investigación con la dimensión normativa, que hace a la reglamentación de esta herramienta en dicho Estado. Tal reglamentación es la que establece los alcances y requisitos para la implementación del mecanismo, haciéndolo más o menos accesible para la ciudadanía y, por tanto, más o menos proclive a ser usado en los términos de la democracia directa.

En el caso Ecuador aquí estudiado, la propia normativa es la que, durante varios años y ahora nuevamente desde 2011, obstaculizó el empleo “de abajo hacia arriba” de esta herramienta, al imponer exigencias muy difíciles de cumplir por la ciudadanía “de a pie”, y al interponer disposiciones ad hoc que terminaron por invalidar su carácter directo.

Reseñando lo más ampliamente abordado a lo largo de este tra-

² Morlino lo denomina “rendición de cuentas (*accountability*) electoral o bien responsabilidad electoral” (2008, p. 14).

bajo respecto del diseño legal de la revocatoria en Ecuador, cabe aclarar en primer lugar que ha resultado complejo definir su grado de aplicabilidad y las perspectivas reales que ofrece para un control ciudadano directo y efectivo sobre los representantes. Ello, debido a que los numerosos y diversos aspectos que conforman su procedimiento (solicitud, votación, sucesión) han adoptado diferentes modalidades a lo largo de los años, estipulando diversos requisitos y asumiendo variadas combinaciones.

Para evaluar al instrumento en su integridad en este país, fue preciso considerar todos estos atributos en su conjunto, observando la forma en que se vincularon y vinculan entre sí y ponderando aquellos cuyo impacto resulta mayor en el desenvolvimiento final de la revocatoria. Así se han podido dilucidar las facilidades y los obstáculos que su diseño institucional ofrece (y ha ofrecido en las diferentes reglamentaciones) en términos de alentar o desalentar a la población, a los opositores o a los propios gobernantes, a utilizarlo.

Como se señaló en el desarrollo de este trabajo, el mínimo de firmas requerido para convocar al referéndum es en un primer elemento que, en caso de ser muy elevado, desincentiva o imposibilita el inicio de un proceso revocador. La cantidad de votos a favor de revocar un mandato que se exige para aprobar el referéndum, es el otro elemento clave al momento de hacer factible o no la destitución de un representante.

La legislación ecuatoriana exige en la actualidad un alto piso de firmas del 25% del padrón para las circunscripciones menos pobladas (hasta 5.000 electores), lo que dificulta cumplimentar el primer paso requerido para la apertura de la consulta. Las jurisdicciones menos pobladas tienen menos incentivos para iniciar un revocatorio. Este porcentaje desciende en forma inversamente proporcional al aumento del número de electores, llegando a un bajo y accesible piso del 10% de firmas respecto del padrón para los distritos grandes (más de 300.000 electores). Dicha accesibilidad se mantiene respecto de la solicitud de revocatoria del presidente, para la cual solo se requiere el 15% de avales respecto del padrón nacional. Cabe destacar que los pisos superiores al 10% fueron acrecentados en la legislación de 2011 respecto del mínimo señalado por la Constitución de 2008, con el fin de dificultar y desincentivar el uso de una herramienta participativa que había comenzado a emplearse tras las legislaciones más permisivas de 2009 y 2010.

En cuanto a los votos necesarios para la destitución, se requiere una razonable mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en ocasión del referendo. Al no exigir una presencia mínima en las urnas, la revocación de un mandatario se vuelve accesible para la ciudadanía y muy apetecible para la oposición. Dicha prescripción es válida para cualquier cargo, excepto para el del presidente, para cuya revocatoria se exige la mayoría absoluta de los sufragantes (del padrón electoral). Este aumento del piso es razo-

nable en virtud de la relevancia del cargo para el régimen presidencial. El revocatorio presidencial se asegura la participación favorable de al menos la mayoría absoluta del electorado, evitando que tan importante decisión recaiga solo en una minoría y desalentando las expectativas electoralistas de la oposición.

Si bien ambos pisos resultan parcialmente moderados y razonables, no implicando un obstáculo insalvable que imposibilite completamente su aplicación, como se dijo anteriormente, el piso de firmas fue incrementado en 2011 con el afán de reducir el número de solicitudes presentadas por la ciudadanía y aprobadas por el órgano electoral.

Asimismo, estos requisitos se acompañaron con otras prescripciones *ad hoc* que restaron calidad participativa y directa al mecanismo, dejando a criterio de la autoridad electoral la continuidad o interrupción de los procesos. Estas prescripciones *ad hoc* fueron incorporadas, junto con otras limitaciones, en el reglamento de 2011, que sucedió a las leyes de 2009 y 2010, e implicó un retroceso en cuanto a la aplicabilidad del mecanismo respecto de los avances logrados por ambas normas. Primero, dispuso que solo quienes habían votado en la elección podían presentar una solicitud de revocatoria. Segundo, exigió que en la solicitud se adjuntara el certificado de la última votación, una justificación de los motivos de la solicitud y la documentación respaldatoria. Tales motivos estaban delimitados en la norma.

Finalmente, el CNE debía verificar que los proponentes se encontrasen en ejercicio de los derechos de participación (que hubieran votado en la última elección), que constasen inscritos en el registro electoral de la circunscripción, que no estuviesen incurso en causales de inhabilidad y que la motivación se refiriera a las causales establecidas en el artículo 14^º del reglamento. Dicho órgano propio de la democracia indirecta o representativa podía denegar una solicitud de revocatoria en caso de encontrar incumplida alguna de las anteriores prescripciones. Todos estos agregados, junto con el aumento del piso de avales respecto del indicado por la Constitución y la restricción de los tiempos de recolección de firmas (que para los distritos menores se redujo de 180 a 60 días), desincentivaron la utilización por la ciudadanía de un mecanismo diseñado para la participación directa.

Por tanto, si bien Ecuador dio un salto importante en términos de participación y control ciudadano en cuanto a la primera incorporación constitucional en 1998 de la revocatoria de mandato y más aún en su notable ampliación en la Constitución de 2008, hasta abarcar al jefe del Ejecutivo nacional y suavizar sus requisitos, la legislación reglamentaria final no acompañó, sino que por el contrario, terminó en parte contradiciendo, la intención democrática directa o de *accountability* societal de la Ley Fundamental.

Ciertamente, tras la evidente activación de un mecanismo desde

2010 que, hasta las reglamentaciones de 2009 y 2010, había permanecido completamente inutilizado, la reforma reglamentaria de 2011 dio marcha atrás con la accesibilidad del mecanismo, arrojando como un resultado una inmediata parálisis y fracaso de los subsiguientes intentos de aplicar el *recall*. Ello, con el costo de una pérdida de capacidad de control de la ciudadanía respecto del accionar de sus representantes y el esperable impacto sobre una administración y gestión pública menos transparente, *accountable* y, por ello, de menor calidad democrática.

En síntesis, este novedoso mecanismo, dependiendo del diseño institucional que los representantes hagan de los aspectos que conforman su procedimiento, puede ofrecer ventajas a la participación, el control ciudadano, la estabilidad institucional y democrática o, por el contrario, puede caer en desuso, careciendo de toda capacidad de implementarse y de arrojar resultados concretos. Siendo que quienes están a cargo de la creación y reglamentación legal de estos instrumentos son los políticos que serán luego objeto del control ciudadano ejercido a través de estos mismos instrumentos, son pocas las esperanzas de que su formulación institucional haga realmente viable un verdadero monitoreo cívico del accionar de los gobernantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTMAN, D. Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII, 2, 2005, p. 203–232.
- CASTELLANOS, S. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En WELP, Y. & SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia, 2014.
- Constitución de la República del Ecuador, *Asamblea Constituyente de Ecuador*, 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador, *Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador*, 1998.
- El Telégrafo. *Las revocatorias de mandatos tienen requisitos*, Ecuador: El Telégrafo, 22/01/2015. Disponible en <http://www.itelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/las-revocatorias-de-mandato-tienen-requisitos-infografia>. Acceso el: 2 de junio de 2017.
- GARCIA LEMA, A. *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta, 1994.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Asamblea Nacional de Ecuador, *Registro Oficial* N° 175, 20/04/2010.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del

- Ecuador Código de la Democracia, *Asamblea Nacional de Ecuador*, 9/04/2009
- LISSIDINI, A. Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación. *Documento de Trabajo*, 17, Serie de Documentos de Trabajo, UNSAM, 2007, p. 1-45.
- MORLINO, L. Calidad democrática entre líderes y partidos. En *Conferencias magistrales. Partidos políticos y calidad de la democracia*. Seminario Internacional México D. F: Instituto Federal Electoral, 2008.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal. *Agora, cuaderno de estudios políticos*, 8, 1998, p. 5-34.
- Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, *Registro Oficial* 366, 11/07/2001 (2001).
- Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria Del Mandato, *Consejo Nacional Electoral de Quito*, PLE-CNE-8-22-8-2011, 22/08/2011
- RIVERA, J. Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales". *Revista de Derecho Electoral*, N° 2, 2006, p. 1-42.
- SCHNEIDER, C. & WELP, Y. ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. Iconos. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 40, Quito: FLACSO Ecuador, 2011, p. 21-39.
- Sentencia N° 001-11-SIO-CC*, Corte Constitucional de Ecuador, 26/01/2011
- SMULOVITZ, C. Judicialización y Accountability Social en Argentina. *XXII Internacional Conference*. LASA, EEUU, 2001.
- WELP, Y. & SERDÜLT, U. La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. *Con Distintos Acentos*, 12/11/2014.
- ZOVATTO, D. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En LISSIDINI, A; WELP, Y. & ZOVATTO, D. *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.