Artículos

Revocatoria de mandato en Ecuador (1998-2018)

Revocation of mandate in Ecuador (1998-2018)

María Inés Arévalo Jaramillo
Universidad Nacional de Loja, Ecuador
maria.i.arevalo@unl.edu.ec

Revista Tecnológica ESPOL - RTE
vol. 34, núm. 2, p. 140 - 154, 2022
Escuela Superior Politécnica del Litoral, Ecuador
ISSN: 0257-1749
ISSN-E: 1390-3659
Periodicidad: Semestral
rte@espol.edu.ec

Recepción: 02 Marzo 2022
Aprobación: 09 Junio 2022

DOI: https://doi.org/10.37815/rte.v34n2.922

URL: http://portal.amelica.org/ameli/journal/844/8445057009/

Resumen: El presente trabajo tiene como propósito analizar la revocatoria de mandato considerando características normativas, políticas e institucionales que afectan su aplicación. Para lograrlo se identifican las autoridades de elección popular a quienes se han dirigido las iniciativas populares, circunscripciones electorales a las que pertenecen y cargo político. Se toma como evidencia empírica el caso ecuatoriano, desde el año 1998 hasta el 2018. Es un estudio descriptivo con una metodología de tipo cuantitativa aplicada a una base de datos que identifica los procesos de revocatoria realizados en Ecuador. Entre los principales resultados destaca la relación entre el tamaño de la circunscripción y las iniciativas que se presentan, reconociendo a los gobiernos locales como las instituciones donde se han aplicado con mayor frecuencia este tipo de mecanismo de participación ciudadana. En los veinte años de estudio, se revela que los cargos legislativos de cantones, esto es concejalías, son los principales cargos revocados por iniciativas ciudadanas. El 25% de los referéndums han obtenido mayoría para revocar la autoridad. Existe un fuerte impacto del diseño institucional que explica la evolución histórica de este mecanismo en el país, las continuas modificaciones en requisitos y causales para su aprobación ha limitado la aplicación del mismo.

Palabras clave: control político, democracia, Ecuador, referéndum, revocatoria de mandato, participación ciudadana.

Abstract: This paper aims to analyze the revocation of the mandate considering normative, political, and institutional characteristics that affect its application. The popularly elected authorities to whom the popular initiatives have been addressed, electoral districts to which they belong, and political office are identified. The Ecuadorian case is taken as empirical evidence from 1998 to 2018. It is a descriptive study with a quantitative methodology applied to a database that identifies the revocation processes carried out in Ecuador. Among the main results, the relationship between the size of the constituency and the initiatives presented stands out,

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

recognizing local governments as the institutions where this type of citizen participation mechanism has been applied most frequently. In the twenty years of study, it has been revealed that the legislative positions of cantons, i.e., councils, are the prominent positions revoked by citizen initiatives. Twenty-five percent of the referendums have obtained a majority to revoke the authority. There is a strong impact of the institutional design that explains the historical evolution of this mechanism in the country. The continuous modifications in requirements and grounds for its approval have limited its application.

Keywords: political control, democracy, Ecuador, referendum, revocation of mandate, citizen participation.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Introducción

La revocatoria de mandato es uno de los mecanismos de democracia directa o participativa que fueron incluidos en los países de América Latina, a partir de los años noventa cuando la ciudadanía retoma su protagonismo en las acciones de control sobre el poder político (Welp, 2014, p.23; Serrafero y Eberhardt, 2017, p.498). La revocatoria de mandato ha sido entendida como un recurso de control propuesto desde abajo, ya que la población resuelve la interrupción del mandato de una autoridad de elección popular a través de un referéndum (Welp y Serdült, 2014, p.2), reconoce la facultad de los electores para proponer y ejecutar la destitución de un funcionario público antes que culmine el periodo para el cual fue elegido (Rivera, 2006, p.14). Pese a ser uno de los procesos de democracia directa constitucionalmente incorporado en casi todos los países de la región, ha sido uno de los más cuestionados, también existen divergencias sobre la normativa que lo regula, en algunos casos se conceden amplias facultades a la ciudadanía para interponerlo mientras que en otros casos las iniciativas ciudadanas son fuertemente limitadas.

El presente trabajo de investigación tiene como propósito responder la siguiente pregunta: ¿cómo ha sido la evolución del proceso de revocatoria del mandato en Ecuador? Para dar respuesta, se analiza los orígenes de este recurso de democracia directa desde la perspectiva de la participación ciudadana. Como evidencia empírica se toma las resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) en el periodo 1998 hasta el 2018 en relación a la aprobación y resultados de revocatoria de mandato, así como normas legales que durante este periodo han regulado este proceso en el país. Se trata de un estudio de ciencia política que destaca la importancia de las iniciativas populares de revocatoria como un elemento que incide en las instituciones democráticas del Estado.

Desde la revisión teórica se plantea las diversas perspectivas que analizan la aplicación de la revocatoria del mandato. Para algunos autores la revocatoria del mandato constituye el resultado del reconocimiento de la soberanía popular y el control social sobre las instituciones políticas (Ponce, 2011, p.2; Rivera y Cardona, 2012, p.7), impone nuevos retos para la democracia representativa, al reconocer que el mandato que reciben las autoridades como resultado de los procesos electorales, puede interrumpirse con un acto democrático de iniciativa popular. La posibilidad de revertir el mandato popular ha sido defendida también como una herramienta de gestión local y legitimidad que puede llegar a fortalecer la

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

representación de las autoridades locales a través de la vigilancia ciudadana (Márquez, 2013, p.102).

Por otra parte, existen autores que consideran que los procesos de revocatoria vuelven inestables las instituciones políticas, generan desconfianza en las normas y en los procesos electorales, además, polarizan y enfrentan a la sociedad en procesos que, en algunas ocasiones pueden resultar injustos, ya que se producen como resultado de la negociación política de la oposición (Welp y Serdült, 2014, p.111). Pese a los criterios que cuestionan la revocatoria de mandato, este ha sido un recurso que se ha introducido en gran parte de los países de la región. Perú es uno de los países que sobresale por el número de revocatorias presentadas, hasta el año 2013 registró un total de 5.303 revocatorias aplicada y más de mil autoridades revocadas (Welp y Serdült, 2011, p.151; Welp, 2013, p.55). Se advierte además que los espacios locales son los más propicios para este tipo de propuestas pese a las reformas que involucran a las autoridades nacionales en las iniciativas de revocatoria del mandato (Uribe, 2016, p.181).

La literatura hasta la fecha publicada en torno a este tema aborda de manera amplia las causas políticas de las revocatorias de mandato tomando como principal referencia los estudios comparados o de caso dentro de los países de América Latina y Europa. Sin embargo, son aun escasos los análisis en torno a la evolución e impacto político que genera la aplicación de este mecanismo en los países de la región, donde la introducción de esta figura aun es reciente. Este trabajo se propone realizar un análisis descriptivo en torno a la propuesta y ejecución de la revocatoria de mandato tomando en cuenta su regulación y algunas de las consecuencias políticas que de ella se derivan, es un estudio que se enmarca en la ciencia política, que se se enfoca en las instituciones y la participación ciudadana desde las lógicas propias de la democracia.

Este artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se desarrolla una revisión de literatura donde se exponen los principales trabajos que analizan este tema en diversos contextos: a nivel mundial, en América Latina y en Ecuador. A continuación, se describe la metodología utilizada en el desarrollo de este estudio. Como tercer punto, se presentan los resultados de los procesos de revocatoria aplicados en Ecuador. Finalmente, se desarrolla las conclusiones a partir de los principales hallazgos de este trabajo lo que además permite plantear una agenda de investigación en torno a este tema y sus aspectos más relevantes.

Revocatoria de mandato: experiencias

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Con el reconocimiento constitucional de los mecanismos de democracia directa en los países de la región, se abre la discusión sobre los efectos que produce la participación ciudadana dentro de las instituciones y la estabilidad democrática. La revocatoria, ha tomado como propósito defender el principio del mandato no imperativo, en contra de lo que promulgaba la democracia representativa, donde se asume que una vez electa la autoridad, esta ya no es responsable frente a su electorado y en consecuencia su mandato no puede ser revocable (Bobbio, 1986, p.37).

Los orígenes de este tipo de iniciativas se registran en Estados Unidos y Suiza, donde se reconoció la posibilidad de revocar el mandato mediante iniciativas populares a través de sus constituciones, en el primer caso desde 1631 y en Suiza desde 1846 con la puesta en marcha de esta iniciativa en la ciudad de Berna (Verdugo, 2007, p.20). En América Latina, Argentina fue uno de los primeros países en incluirla, con reformas constitucionales de los años 1923 y 1933 en los municipios de Córdova y Entre Ríos (Welp, 2014, p.249). Ecuador, Venezuela, Perú, Bolivia incorporan esta alternativa en los años noventa y obedece a propuestas que buscan fortalecer la democracia directa en la toma de decisiones. Si bien, en la actualidad este recurso puede afectar a todas las autoridades de elección popular, ha sido un proceso que ha logrado aplicarse con éxito únicamente en gobiernos subnacionales (Martínez, 2013, p.87).

En los últimos años, la revocatoria, como mecanismo para finalizar el mandato de las autoridades electas se lo asocia, a gobiernos de izquierda producto de la consolidación de esta figura a partir de las reformas constitucionales que sucedieron a finales del siglo XX, como es el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia (Welp y Serdült, 2012, p.188) en donde se ha reconocido la posibilidad de destituir a autoridades locales y nacionales, incluso al Presidente de la República, a través del voto popular. Se considera además como un mecanismo eficiente dentro de sociedades donde la confianza en las instituciones y organismos de representación política, como los partidos políticos, ha disminuido considerablemente (Welp y Serdült, 2012, p.177; Trujillo, 2009, p.11). La revocatoria reconoce la facultad de los electores de realizar, lo que se podría llamar un juicio de carácter político, no judicial, que busca castigar a las autoridades que incumplen con el deber de representarlos.

La revocatoria del mandato se ha considerado, además, un instrumento de accountability vertical, que tiene el propósito de asegurar el control desde la sociedad hacia el Estado (Eberhardt, 2013, p.16), reconocida por algunos autores como un mecanismo de la llamada "democracia gobernante" (Verduga, 2007). La revocatoria tiene sus bases en el derecho público donde se establece la posibilidad de destituir a una autoridad como resultado de las acciones de control

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

para asegurar el correcto desenvolvimiento de las instituciones (Vanegas, 2017, p.18). La participación social y la insatisfacción se pueden convertir en condiciones suficientes para sancionar a una autoridad (Eberhardt, 2016, p.259). Por tanto, se trata de un mecanismo que permite reemplazar a gobernantes que han perdido la confianza ciudadana por vía constitucional.

Algunos autores asumen que la revocatoria del mandato permite dirigir la falta de confianza del electorado sobre sus representantes ejerciendo acciones de control y sanción hacia quienes no cumplen de manera satisfactoria su trabajo, este recurso determina el vínculo entre elector y autoridad en el ejercicio de las funciones públicas (Clavijo, 2013, p.109). Además, existen opiniones que este tipo de mecanismos de democracia directa llegan a motivar el interés de la ciudadanía en ejercer acciones de control político, permitiendo superar la crisis de representación generada por el descontento y la apatía política de los ciudadanos (Eberhardt, 2017, p.108). En este contexto, los mecanismos de democracia directa fortalecen la acción ciudadana en el ejercicio de sus derechos y pueden llegar a fortalecer el respaldo y nivel de satisfacción con el sistema político.

Por otra parte, existen estudios donde se sostienen que la revocatoria de mandato representa un riesgo para la estabilidad de la democracia y que en muchos de los casos su aplicación obedece a intereses partidistas de quienes resultaron perdedores en contiendas electorales y buscan desplazar a los ganadores dentro de las instituciones políticas (Uribe, 2016, p.181; Martínez, 2013, p.85). Tuesta (2009) afirma que, en Perú, uno de los países con más revocatorias de mandato, ha sido una iniciativa de quienes no aceptan los resultados de las contiendas electorales.

Por su parte, Eberhardt (2013) considera que el impacto de la revocatoria está en relación con jerarquía de la autoridad hacia la que se dirige. Cuando se trata de autoridades ejecutivas, nacionales o subnacionales, el procedimiento adquiere mayor visibilidad y, por tanto, su capacidad de éxito aumenta, esto debido a la posibilidad de atribuir responsabilidades de forma más clara (Mainwaring y Shugart, 1997). Por el contrario, se estima que en los cuerpos legislativos la responsabilidad de sus integrantes se diluye frente a la existencia de bloques legislativos o cuerpos colegiados lo que genera poca claridad en la responsabilidad de cada persona frente al cumplimiento de su mandato lo que podríia considerarse como desconocimiento de las acciones cumplidas o incumplidas (Eberhardt, 2013, p.38). Se trata de una propuesta teórica que se basa en la atribución de responsabilidades y en el reconocimiento de las mismas por parte de la ciudadanía, si bien existen contradiciones teóricas frente a otros estudios donde se afirma que las autoridades locales o legislativas son susceptibles de ser revocadas con mayor facilidad en razón de poder

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

cumplir con los requisitos procedimientales, estos autores plantean la posibilidad de analizar el proceso de revocatoria en función del impacto de la misma, proponiendo en ello los cargos ejecutivos por su visibilidad política.

Los gobiernos locales han sido los espacios más frecuentes para aplicar iniciativas ciudadanas (Eberhardt, 2016, p.257). La revocatoria de mandato se vio fortalecida a partir de que los gobiernos municipales incrementaron sus competencias con los procesos de descentralización a través del cual recibieron mayores competencias y recursos económicos (Welp y Serdült, 2014, p.110). La descentralización provocó que las competencias de las autoridades locales se incrementaran y en consecuencia el cumplimiento de sus acciones generó mayor expectativa, por tanto, las iniciativas de revocatoria de mandato se vuelven más frecuentes ante el descontento ciudadano o el control social a sus acciones.

En Ecuador el proceso de revocatoria del mandato se reconoce constitucionalmente desde el año 1998, fue incorporada como la facultad ciudadana para retirar el mandato de alcaldes, prefectos y diputados por actos de corrupción o incumplimiento del mandato (Constitución de la República del Ecuador, art.109, 11 agosto 1998). La Constitución del 2008 amplía este derecho y proclama que todas las autoridades de elección popular pueden enfrentar procesos de revocatoria del mandato (Constitución de la República del Ecuador, art. 105, 20 octubre 2008).

La posibilidad de revocar al Presidente de la República, se convirtió en una de las reformas más controversiales en Ecuador, Bolivia y Venezuela, países donde se reconoció dicha reforma constitucional, que para algunos autores puede llegar a significar modificaciones sustanciales para el sistema presidencialista. Uno de los efectos más directos de la revocatoria al mandato presidencial, sería el generar periodos inestables del poder ejecutivo que permiten conservar la legitimidad y gobernabilidad política a través de la flexibilización del mandato en contra de la formación de posibles hiperpresidencialismos (Eberhardt, 2017, p.113).

En Ecuador, la revocatoria de mandato por iniciativa popular fue incorporada en la constitución del país desde el año 1998, donde se establecía 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 del Ecuador, art. 109, 11 agosto 1998). Pese a estar regulado los cargos a los cuales se aplicaba como las causas para solicitarla, estas no se pusieron en marcha, una de las principales trabas fue la falta de normativa legal que reglamente estas acciones ciudadanas. En el año 2001 se expide el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato donde

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

se dispone el cumplimiento de un requisito previo que es la existencia de una sentencia ejecutoriada que demuestre la responsabilidad de una autoridad sobre actos de corrupción (Morales, 2008, p.10). Sin duda, se trata de condiciones que actuaron como impedimento para llevar a efecto las propuestas ciudadanas en procesos de revocatoria de mandato.

Con la Constitución que rige desde el año 2008, se reconoce como uno de los derechos de ciudadanía la posibilidad de presentar, apoyar e impulsar procesos de revocatoria del mandato a todas las autoridades de elección popular, lo que en inicio motivó la presentación de iniciativas y procesos de referéndum para decidir la continuidad o no de autoridades. Sin embargo, en el 2011 la Corte Constitucional suspende los procesos de revocatoria hasta que la Asamblea Nacional regule requisitos y procedimiento (Malacatus, 2016, p.10). Una vez reformada las condiciones legales para aprobar las iniciativas de revocatoria del mandato a través del Código de la Democracia y la Ley de Participación Ciudadana, en el país se da tan sólo un proceso de revocatoria que ocurre en el cantón Loja en el año 2018, lo que ocasiona que el alcalde José Bolívar Castillo deba abandonar el cargo como resultado del referéndum.

Es importante tomar en cuenta que, de los mecanismos de democracia directa reconocidos por la constitución ecuatoriana, la revocatoria de mandato ha sido de los menos utilizados, siendo una de las principales limitantes los vacíos legales existentes en tanto a su reglamentación. Estos datos resultan importantes si se considera que los mecanismos aplicados "desde arriba" como es el caso de la consulta popular, se han ejecutado frecuentemente, mientras que las trabas legales impiden la acción ciudadana orientada a la vigilancia del mandato político (Welp, 2008).

Siendo el propósito de este artículo describir cómo ha sido la evolución del proceso de revocatoria en Ecuador, se observa los procesos que se han aplicado a través de sus resultados, la circunscripción electoral y el tipo de cargo. Se toma como fuentes principales los datos publicados por el CNE, así como la norma que durante este periodo ha regulado esta iniciativa popular a través de causales y requisitos, principalmente. A continuación, se detalla la metodología aplicada en este estudio, así como los principales resultados.

Materiales y Métodos

La metodología que se desarrolla en este artículo es de tipo deductiva, reconoce las condiciones teóricas derivadas de la ciencia política y del estudio de la democracia participativa y sus mecanismos, para analizar las que se han aplicado en Ecuador, en relación a la

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

revocatoria del mandato, exclusivamente. Se trata de un trabajo de investigación de tipo descriptivo que utiliza datos cuantitativos que se analizan de forma estadística, con el propósito de identificar el comportamiento de este recurso a través de las siguientes variables: periodo, circunscripción y tipo de cargo político. Para determinar el diseño institucional aplicado en Ecuador al regular los procesos de revocatoria de mandato, se considera las referencias normativas, sus principales cambios y evolución.

Para analizar la parte política se toma como fuente principal las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) sobre la aprobación de la revocatoria del mandato y el llamado a referéndum, así como la promulgación de resultados finales. Los resultados que se obtienen se presentan a través de gráficos donde se puede verificar los porcentajes alcanzados en cada variable. Así mismo se genera el análisis sintético de las normas aplicadas en este proceso como parte de las condiciones institucionales que afectan esta conducta. El periodo de estudio está comprendido desde el año 1998, cuando se reconoce constitucionalmente en Ecuador el derecho ciudadano a plantear una revocatoria de mandato, hasta el año 2018. La delimitación temporal de este trabajo se justifica debido a las normativas que en el país han regulado este derecho pasando por la reforma constitucional del año 2008.

Resultados y Discusión

Como ya se indicó en los párrafos anteriores, la revocatoria del mandato en Ecuador se reconoce desde la constitución promulgada en el año de 1998, cobra mayor protagonismo en el año 2008 con las nuevas reformas constitucionales donde se reconoce como un derecho de ciudadanía, posible de ser aplicado hacia todas las autoridades de elección popular del país. Pese a las declaraciones constitucionales los procesos reglamentarios para aplicar este mecanismo fueron inexistentes, en un inicio y difusos en los próximos años. Los problemas legales ocasionaron que la acción política sea afectada y en muchos casos genere falta de legitimidad o estabilidad política.

Con la Constitución del 2008 las iniciativas de revocatoria de mandato fueron ampliamente apoyadas. En el año 2011, la Corte Constitucional emite un pronunciamiento que suspende las iniciativas de revocatoria hasta contar con la normativa necesaria para reglamentar de forma más precisa estas acciones ciudadanas, ocasionando la suspensión de este recurso por algunos meses. Las posteriores reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) y a la Ley de Participación Ciudadana generaron mayor certeza sobre los requisitos y causales asociados a la revocatoria. En la Tabla 1 se muestra los cambios legales

que han afectado la aplicación de revocatorias de mandato en Ecuador, siendo los más relevantes los relacionados con las causales que se deben demostrar para lograr su aplicación.

Tabla 1

Normas legales que regulan la revocatoria de mandato en Ecuador

	1998	2008	2011
Autoridades a revocar	Alcaldes Prefectos Diputados	Todas las autoridades de elección popular	Todas las autoridades de elección popular
Requisitos	Apoyo de al menos el 30% de los empadronados en la circunscripción electoral. Para cesar en funciones se requiere mayoría absoluta.	Apoyo de al menos el 10% de los empadronados en la circunscripción electoral, 15% para el caso del Presidente de la República. Para cesar en funciones se requiere mayoría absoluta de los votos válidos.	Respaldo de la iniciativa debe ser proporcional al número de electores inscritos en el patrón de la respectiva circunscripción: Circunscripciones de hasta 5 000 habitantes, 25%; de 5001 a hasta 10 000, 20%; de 10 001 hasta 50 000, 17.5%; de 50 001 hasta 150 000 15%; de 150 001 hasta 300 000, 12,5%: más de 300 000, 10%.
Causales	Casos de corrupción (sentencia ejecutoriada que la pruebe). Incumplimiento del plan de trabajo.	Ninguna	Incumplimiento de su plan de trabajo y las disposiciones que regulan la participación ciudadana y otras funciones y obligaciones establecidas en la Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones de Ecuador (1998, 2008), Código de la Democracia y Ley de Participación Ciudadana

Bajo estas condiciones legales en Ecuador, el ambiente más propicio para las revocatorias de mandato se dio en los años 2010 y 2011. Las

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

reformas posteriormente planteadas en cuestión de causales y requisitos frenaron la aplicación de las iniciativas de revocatoria por siete años. En el 2018 se logra nuevamente aprobar una iniciativa ciudadana de revocatoria de mandato en el cantón Loja, siendo la única que posterior a las reformas ha logrado cumplir los requisitos legales para su aplicación. En el Figura 1 se puede observar que únicamente en el año 2011 se aplica el 80% de las revocatorias aprobadas en el país, siendo luego de eso residuales las que se ejecutan.

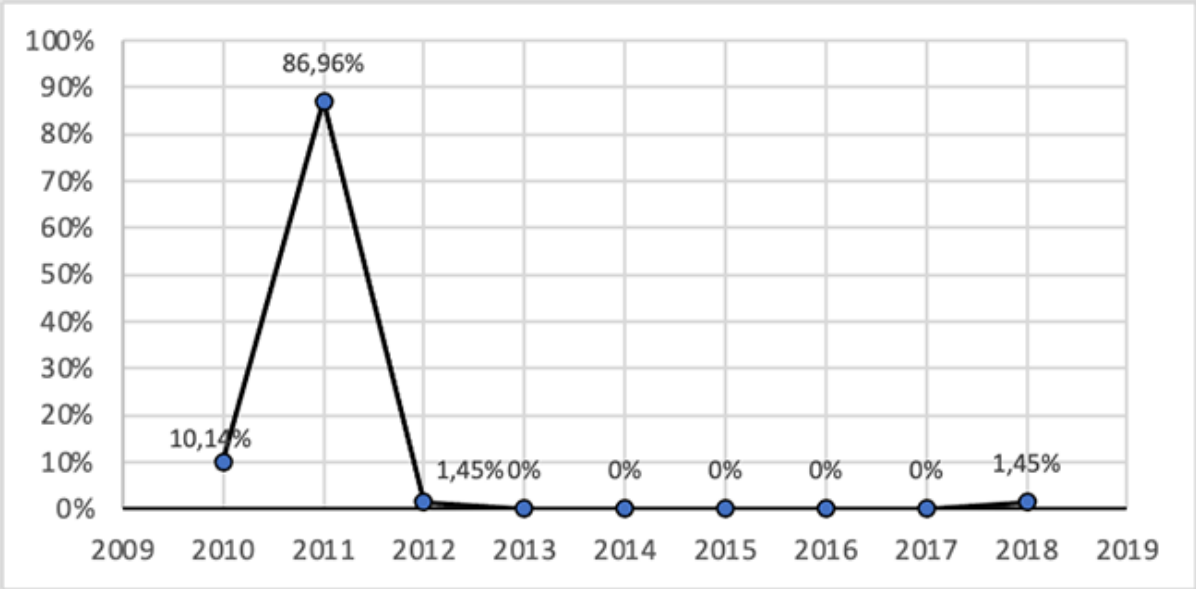

Figura 1

Procesos de revocatoria de mandato en Ecuador

Fuente: Elaboración propia a base de resoluciones emitidas por CNE

Legalmente la normativa ecuatoriana ha evolucionado en relación con las causales y requisitos que deben cumplir los proponentes de esta iniciativa. Por tal razón, ha sido el diseño institucional una de las principales variables asociadas con la aplicación de este recurso de control ciudadano y su evolución. En el campo legal se generaron mayores certezas de su operatividad y reglamentación jurídica. Institucionalmente, las normativas han permitido canalizar las iniciativas ciudadanas con mayores certidumbres, sin embargo, podrían a su vez constituirse en trabas para la democracia participativa que busca involucrar al ciudadano en la toma de decisiones con reglamentaciones mínimas dentro de un estado garantista de derechos (Játiva, 2011, p.82).

A continuación, se presentan los resultados que ha generado la aplicación de procesos de revocatoria de mandato en Ecuador. Los datos que se presentan corresponden al comportamiento obtenido en relación con las siguientes variables: circunscripción electoral, cargo político y resultados obtenidos. Uno de los datos más interesantes es

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

reconocer que pese a la reforma constitucional del 2008 donde se reconoce que todas las autoridades de elección popular pueden enfrentar procesos de revocatoria, las autoridades cantonales y parroquiales son quienes han recibido este tipo de control ciudadano (Figura 2). Por el contrario, autoridades como asambleístas y Presidente de la República no han registrado una iniciativa de este tipo.

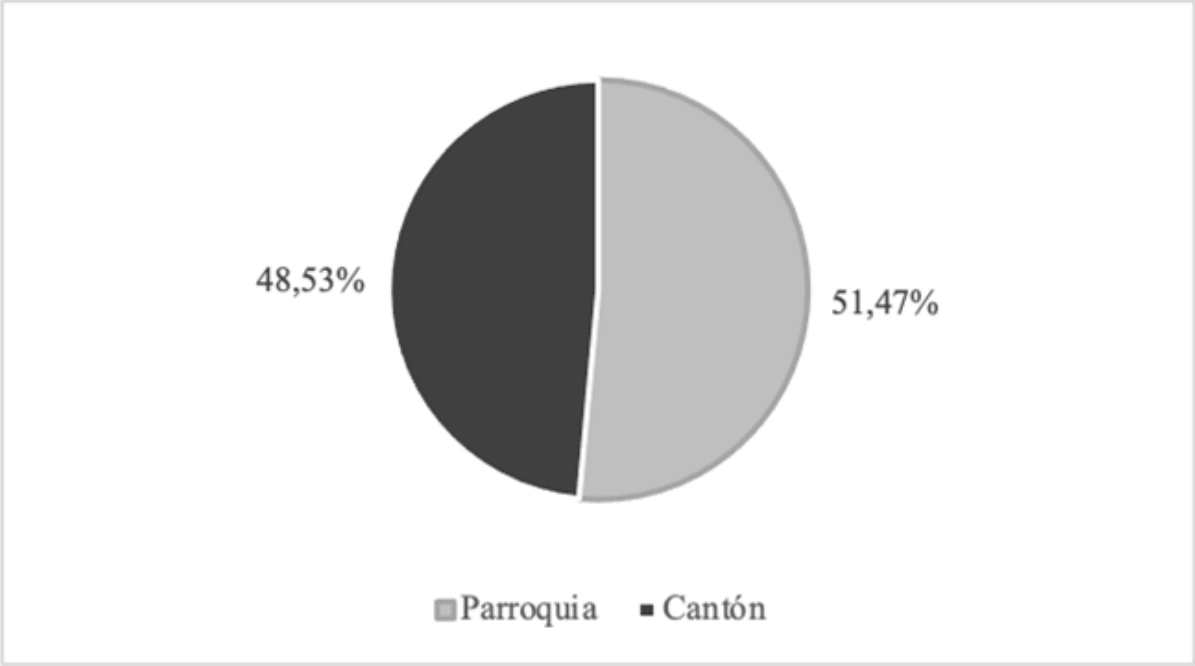

Figura 2

Porcentaje de iniciativas de revocatoria de mandato por circunscripción

Fuente: Elaboración propia a base de las resoluciones emitidas por CNE

De las iniciativas populares presentadas en Ecuador para la revocatoria del mandato, más del 50% corresponde a autoridades parroquiales: presidente y vocales del gobierno autónomo parroquial. El porcentaje restante, corresponde a concejales y alcaldes. Es decir, existe una tendencia a promover procesos de control ciudadano, con mayor frecuencia y éxito hacia autoridades de gobiernos locales y aquellos de menor tamaño.

Una de las condiciones que podría explicar el número de revocatorias presentadas en gobiernos cantonales y parroquiales, es la facilidad en cumplir los requisitos procedimentales, los mismos que para autoridades nacionales se vuelven más complejos y difíciles de cumplir en el tiempo previsto legalmente. Contrario a lo que afirma Eberhardt (2013), en relación con el éxito de las iniciativas de revocatoria para autoridades nacionales, en Ecuador se han visto limitadas por las condiciones legales y la falta de proponentes con legitimidad nacional que lideren el proceso. Es necesario en este caso

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

considerar que uno de los elementos clave para que las iniciativas populares de revocatoria de mandato cobren fuerza se debe a la posibilidad de cumplirlas, ya que a medida que los requisitos se vuelven más complejos y costosos operativamente, este tipo de acciones populares no se realizan, es el caso de autoridades nacionales donde el número de requisitos relacionados con firmas y electores es mayor.

Otro dato importante es identificar las provincias donde se han aplicado, Loja y Guayas son las circunscripciones donde estos procesos de revocatoria se han solicitado con mayor frecuencia, con el 22% y 19%, respectivamente. En el caso de la provincia de Loja, cantones como Pindal y Puyango han generado un mayor número de iniciativas de revocatoria hacia juntas parroquiales, concejales y alcaldes. En el caso de Guayas, en el 2011 se solicitó la revocatoria de los miembros de la junta parroquial Tenguel y concejales de Samborondón, lo que generó que este porcentaje incremente para la provincia (Figura 3).

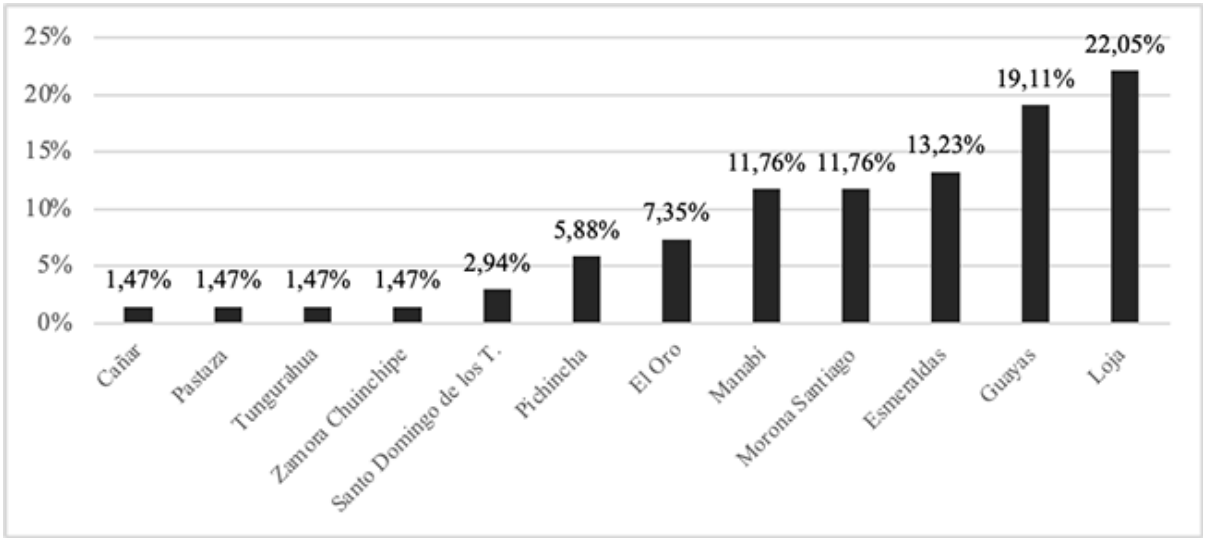

Figura 3

Provincias que presentaron iniciativas de revocatoria de mandato

Fuente: Elaboración propia a base de las resoluciones emitidas por CNE

c

Otra característica importante de este mecanismo de democracia directa está relacionada con el cargo político al que principalmente se dirigen, conforme la literatura que aborda este tema, se estima que las acciones del Ejecutivo son más fáciles de vigilar y controlar, mientras que las de los cuerpos legislativos puede ser difícil de identificar por resultados individuales (Eberhardt, 2013, p.38) una causa que puede ocasionar que los ejecutivos como alcaldes, prefectos o presidentes sean más susceptibles a enfrentar procesos de revocatoria.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Sin embargo, en Ecuador ocurre lo contrario, instituciones como los cabildos y juntas parroquiales son los que más han recibido procesos de revocatoria de mandato (Figura 4), demostrando con ello que la acción reactiva del ciudadano frente a sus representantes es el principal argumento para generar este tipo de propuestas, aplicándolo a instancias políticas colegiadas como es el caso de legislaturas y cabildos donde se han identificado gobernantes devenidos impopulares (Lissidini, 2007).

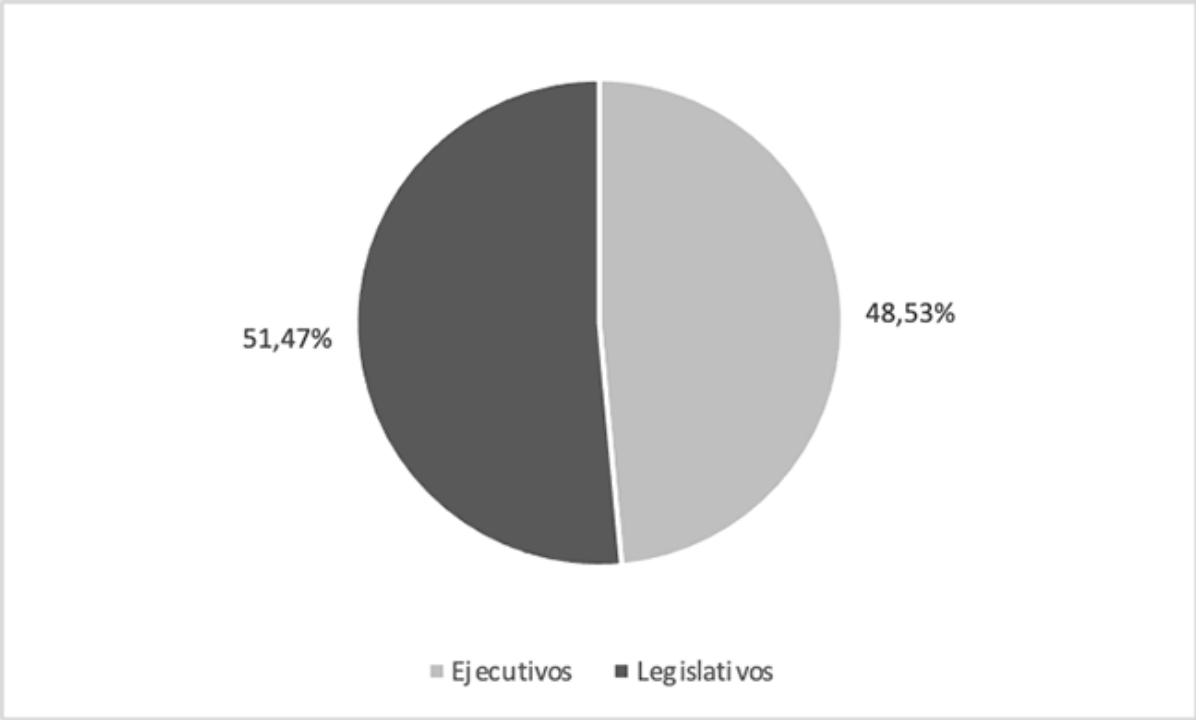

Figura 4

Iniciativas de revocatoria de mandato por tipo de cargo

Fuente: Elaboración propia a base de las resoluciones emitidas por CNE

Si bien la revocatoria de mandato constituye un mecanismo ciudadano que busca la interrupción de un periodo de gobierno, su presentación no constituye un elemento suficiente para dar por terminado el mandato. Los procesos legales establecen que se debe convocar a un referéndum para determinar la salida o no del funcionario público. Conforme los resultados obtenidos en los procesos de revocatoria presentados en Ecuador se observan que tan solo el 25% de ellos generó la interrupción de mandato. Es decir, del total de iniciativas presentadas y que lograron cumplir con los requisitos para su admisión, un total de 17 procesos de revocatoria han logrado reunir el apoyo de la ciudadanía en las urnas para generar la interrupción del mandato. Se deja en evidencia, con estos resultados que pese a contar con un grupo interesado en proponer la acción de

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

revocatoria y liderarlo, no todos los casos son exitosos, algunas limitaciones podrían estar marcadas por el capital político y económico de los ciudadanos que impulsan la revocatoria, así como la legitimidad y gobernabilidad que genera la autoridad (Uribe, 2016, p.197) y que le permite ratificar su apoyo a través de estos procesos electorales.

En este mismo sentido, las autoridades que han tenido que abandonar el cargo a causa de la revocatoria de mandato, son concejales y alcaldes (Figura 5). Pese a que las juntas parroquiales fueron las instituciones políticas que han recibido mayor número de iniciativas, los resultados del electorado han permitido que sean las autoridades de los gobiernos cantonales las que han tenido que interrumpir su periodo a causa de la revocatoria de mandato.

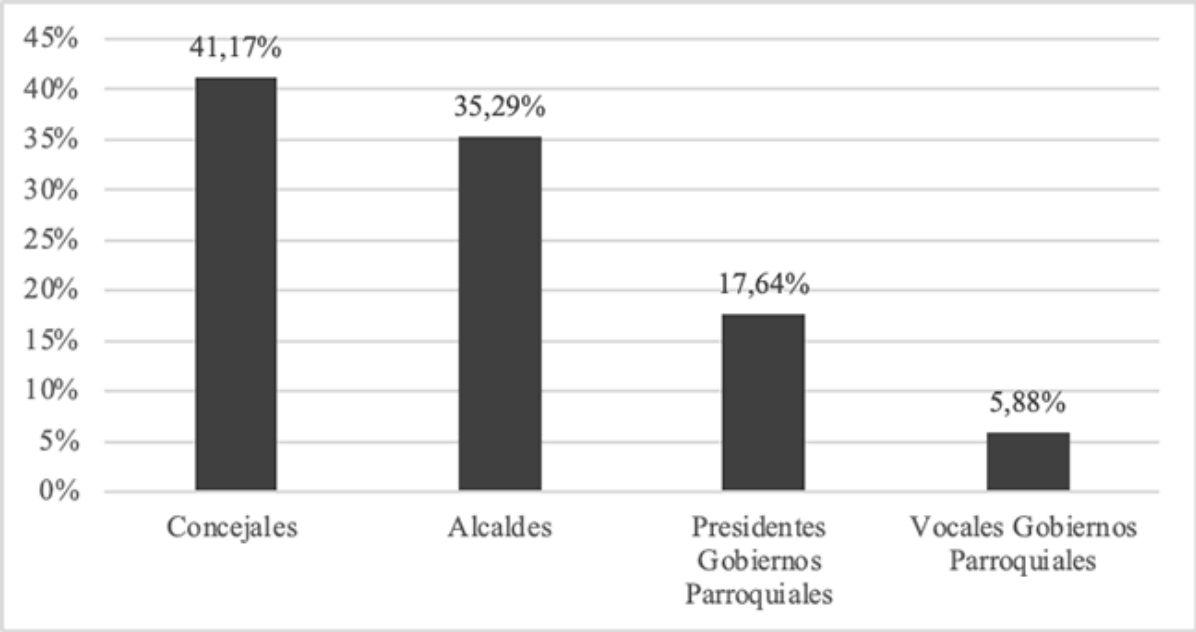

Figura 5

Autoridades revocadas en Ecuador, periodo 1998- 2018

Fuente: Elaboración propia a base de las resoluciones emitidas por CNE

Este resultado es similar al ya verificado en países como Perú y Colombia donde, también las iniciativas de revocatoria se dirigen con mayor frecuencia hacia los gobiernos locales (Welp, 2013, p.68). Una de las razones asociadas a dicha conducta es el rol administrativo que han asumido los municipios, el mismo se basa en el incremento de facultades y competencias por los procesos de descentralización (Welp, 2013, p.68). Se estima, por tanto, que al ser los gobiernos municipales y las juntas parroquiales las instancias de poder político que atienden las necesidades de la población de forma más cercana, la insatisfacción hacia ellas genera en mayor número acciones directas de control. Otra condición que determina que cantones y parroquias

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

sean las instancias con mayor número de revocatorias presentadas, es la facilidad con la que se cumplen los requisitos, como por ejemplo la recolección de firmas de respaldo, esto por ser circunscripciones electorales pequeñas, donde el número requerido disminuye.

Siendo la revocatoria de mandato uno de los mecanismos de participación directa que la ciudadanía considera más afectivos para controlar a los políticos y exigir su buen desempeño (Rivera y Cardona, 2011, p.231) uno de sus principales efectos es el motivar la participación ciudadana y con ello incrementar los niveles de desconfianza frente a la democracia y las instituciones políticas retirando del cargo a los políticos que consideran incumplen el mandato de representarlos. Sin embargo, la aplicación de procesos de revocatoria de mandato puede estar condicionado por elementos normativos que explican el desarrollo de este derecho, como ocurre en Ecuador, se suma a ello factores territoriales o políticos, que permiten advertir la existencia de condiciones más favorables para el éxito de este mecanismo de democracia directa a nivel local, mientras que otras instancias políticas, como cargos ejecutivos o asambleístas son muy poco afectados por el control ciudadano directo.

Conclusiones

ue el número de revocatorias efectuadas se incremente notablemente. En el periodo comprendido entre el 2008 y 201

En el 2011 Ecuador era, luego de Perú, el país con más revocatorias de mandato aplicadas, dentro de la región (Welp, 2013, p.55), sin embargo, esta condición disminuye notablemente al exigirse el cumplimiento de mayores requisitos procedimentales. En el periodo comprendido desde el año 2012 hasta el 2018 se ha realizado en el país una revocatoria de mandato y las iniciativas han disminuido notablemente. Luego de la experiencia generada en el cantón Loja, en junio del 2018 con la revocatoria de mandato del alcalde José Bolívar Castillo, la ciudadanía vuelve a generar interés en la aplicación de este mecanismo de control, sin embargo, no se ha logrado el cumplimiento de requisitos legales para su aplicación, demostrando que el diseño institucional es una de las variables de mayor peso para explicar la aplicación de la revocatoria de mandato.

Si bien la revocatoria de mandato, es una acción de democracia directa que podría llegar a dar por terminado el periodo del Presidente de la República, en Ecuador ha sido aplicado únicamente en autoridades a nivel parroquial y cantonal. Contrario a lo que afirma la literatura sobre la vulnerabilidad de los cargos ejecutivos frente a este recurso, en el país, las iniciativas han sido dirigidas hacia los cargos de tipo legislativo, concejalías y vocalías de juntas parroquiales.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Una de las condiciones asociadas al mayor número de iniciativas dirigidas hacia gobiernos autónomos más pequeños, se considera que es la constante insatisfacción electoral que registran estas circunscripciones, en su mayoría pueden ser por la inestabilidad social o la presencia de grupos políticos que ejercen el poder político ajenos a las necesidades sociales, mientras que en su mayoría la ciudadanía se muestra apática al debate político e incrementa su insatisfacción (Martínez, 2013, p.95). En Estados Unidos, uno de los primeros países en reconocer este mecanismo a nivel municipal, se ha verificado los mismos resultados, una experiencia poco exitosa a nivel estatal o nacional ya que las iniciativas se han dirigido, principalmente en relación con los mandatos de gobernadores (Verdugo, 2007, p.23), contexto que ratifica los resultados expuestos en este trabajo donde los costos de gestionar esta iniciativa a nivel local son menores.

Por otra parte, Márquez (2013) sostiene que los gobiernos locales son los que registran un alto índice de insatisfacción ciudadana debido al incumplimiento de las ofertas de campaña, lo que explica la razón de las revocatorias de mandato dirigidas a estos gobiernos. De manera histórica han sido los gobiernos subnacionales los espacios de mayor revitalización democrática, como efecto de la intervención directa de los ciudadanos en los procesos de control político, un hecho que además ayuda a incrementar el nivel de confianza en la democracia y arroja resultados directos sobre la falta de legitimidad o insatisfacción en el trabajo de sus gobernantes, generando un castigo electoral directo con la interrupción del mandato (Serrafero y Eberhardt, 2017, p.500).

El nivel de apoyo ciudadano a estas iniciativas demostrado en el referéndum ha ocasionado que tan solo en el 25% genere la interrupción del periodo, alcaldes y concejales han sido los más afectados. Una de las causas asociadas a este indicador podría ser la legitimidad del proponente y la claridad de las causales. En muchos casos la revocatoria de mandato ha sido liderada por opositores que pretenden dirigir intereses partidistas utilizando el derecho de los ciudadanos al control político (Ramírez y Suarez, 2016, p.60) o grupos que carecen de respaldo social, lo que genera que el resultado de referéndum permita la continuidad de la autoridad. Las circunscripciones territoriales con mayor probabilidad de enfrentar este tipo de iniciativas ciudadanas son los de menor tamaño. En caso de Ecuador, la provincia de Loja ha destacado por ser uno de los territorios con mayor número de revocatorias presentadas.

Con el análisis teórico y empírico expuesto en este trabajo se concluye que la revocatoria de mandato en Ecuador ha tenido una aplicación irregular, producto de las reformas legales. Actualmente, las iniciativas ciudadanas de revocatoria deben cumplir mayores requisitos lo que ha limitado su presentación y aprobación. Sin

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

embargo, queda demostrado que las autoridades a quienes más se ha dirigido este tipo acciones de control social son los ejecutivos y legislativos de gobiernos municipales, esto es alcaldes y concejales. A nivel de juntas parroquiales las iniciativas han sido numerosas, pero no han demostrado un respaldo total de la ciudadanía en las urnas, generando que la autoridad a quien se dirigía continúe en el cargo por el periodo constitucionalmente previsto. Se considera que el bajo nivel de éxito alcanzado en los procesos de referéndum se relaciona con la legitimidad de los proponentes, líderes sociales que carecen de respaldo social, lo que ha generado que pocas revocatorias presentadas genere el fin del mandato de la autoridad cuestionada. Sobre este tema Uribe (2016) afirma que las campañas de revocatoria de mandato lideradas por un político de oposición con amplia aceptación popular y un presupuesto suficiente para financiar su difusión aumentan la posibilidad de éxito de estas iniciativas. Se debe considerar además que en el caso ecuatoriano, más de cincuenta procesos de revocatoria de mandato obtuvieron resultados negativos en los referéndums, lo que podría considerarse como una alerta de la baja aceptación de estos recursos o el uso que se le da por parte de los líderes que los promueven, se trata de una acción de rechazo a la representación política de la cual se apropian principalmente opositores y que puede verse limitada por reglas institucionales que son los requisitos de votación y aceptación que en cada país se establecen (Annunziata, 2015).

Finalmente, es importante mencionar que los datos generados en este estudio constituyen una evidencia empírica en torno al impacto de la revocatoria de mandato en los cargos políticos, siendo posible identificar aquellas instituciones que con mayor frecuencia lo reciben, así como nivel de respaldo ciudadano que tienen, el mismo que como se ha demostrado depende en mucho de las reglas formales. Alrededor de este tema es importante continuar investigando temas relacionados con los actores sociales en el ejercicio del control político, la legitimidad de los actores revocados para presentarse en futuros procesos electorales, el rol de los líderes de oposición y partidos políticos frente a las iniciativas ciudadanas de control político, así como el efecto en las instituciones de gobierno local y nacional frente a la interrupción de mandato.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Referencias

Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad: algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas. *Revista Pilquen,* 18 (3), 107- 119.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económico.

Clavijo, D. (2013). Validez del modelo actual de la revocatoria del mandato en Colombia. *Revista Académica & Derecho*, 4 (7), 107- 132. Recuperado de https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/2528

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998.

Eberhardt, M. L. (2017). La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional,* 92, 105- 133. doi. dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04

Eberhardt, M.L. (2013). Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria del mandato como opción? *Elecciones,* 12(13), 13- 51. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5028050

Eberhardt, M.L. (2016). La Revocatoria de Mandato en Venezuela y su diseño institucional: el caso Hugo Chávez (2004). *Revista Brasileira de Sociologia-RBS,* 4(8), 59- 92. doi. dx.doi.org/10.20336/rbs.165

Játiva, P. (2011). *Análisis general de la normativa referente a la figura constitucional de la revocatoria del mandato.* [Tesis de grado, Universidad de las Américas, Ecuador]. http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/272

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010. Ultima modificación: 11de mayo de 2011.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009. Ultima modificación: 03 de febrero de 2020.

Lissidini, A. (2007). *Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación*. Documento de Trabajo N.° 17. Buenos Aires: Escuela de Poĺitica y Gobierno, UNSAM, marzo, pp. 1-45.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Mainwaring, S. y Matthew S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America.* Cambridge: University Press.

Malacatus, E. (2016). *La revocatoria del mandato, como derecho establecido en la actual Constitución y legislación del Ecuador, respecto a sus alcances, requisitos y limitaciones*. [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador]. http://hdl.handle.net/10644/4984

Márquez, J. (2013). Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009. *Elecciones,* 12(13), 99-136. Recuperado de https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0085.pdf

Martínez, E. (2013). Recall referendum: ¿attack on representative democracy? *Reflexión Política,* 15(29), 84- 96. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/110/11028415008.pdf

Morales, J. P. (2008). *Ecuador: Mecanismos de democracia directa*. Working Paper Series. Centre for Research on Direct Democracy.

Ponce, J. (2011). *La revocatoria del mandato como un mecanismo de soberanía popular y control del poder.* [Tesis de grado, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador] http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/3990

Ramírez, J. y Suárez, L. (2016). *La Revocatoria del Mandato en Colombia: Un estudio de caso, la experiencia en el municipio de Bello*. [Tesis de grado, Universidad Santo Tomás de Aquino, Colombia]. https://repository.usta.edu.co/handle/11634/1514

Rivera, J. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral,* 2, 1-42. Recuperado de https://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf

Rivera, R. y Cardona, R. (2011). La revocatoria del mandato estudio de caso Alcalde de Pradera Valle 2008- 2011. *Memorando de Derecho,* 2 (2), 225- 233.

Rivera, R. y Cardona, R. (2012). *La revocatoria del mandato como mecanismo de control político ciudadano a partir de la Constitución de 1991. Un Estudio de caso*. [Tesis de maestría, Universidad de Manizales, Colombia]. https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/138

Serrafero, M. y Eberhardt, M.L. (2017). Presidencialismo y Revocatoria del Mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad,* 54 (2), 497- 519. doi. https://doi.org/10.5209/POSO.50998

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Trujillo, J.C. (2009). Sociedad Civil, Estado y Participación en A. Grijalva y C. Storini (Ed), *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Tuesta, F. (2009). *Reforma Política en Perú*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/21.pdf

Uribe, C. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos,* 48, 179- 200. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/164/16443492010.pdf

Vanegas, J. J. (2017). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, como una expresión de Democracia Participativa.* [Tesis de grado, Universidad del Azuay, Ecuador]. http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/6759

Verdugo, J. (2007). *La Revocatoria del mandato en el Ecuador, países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*. [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador]. http://hdl.handle.net/10644/771

Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos*, 31, 117-130. doi. https://doi.org/10.17141/iconos.31.2008.267

Welp, Y. (2013). ¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada. *Elecciones*, 12 (13), 53-77. Recuperado de https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/98433/1/Welp_Elecciones_ONPE_2013.pdf

Welp, Y. (2014). Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá. *Democracias*, 2,189-208.

Welp, Y. y Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Revista Desafíos*, 24(1), 169-192. Recuperado de https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274

Welp, Y. y Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia. Consejo Nacional Electoral.

Welp, Y. y Whitehead, L. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina.* México: Nuffield College, Centre for Research on Direct Democracy. FLACSO- México. Recuperado de

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

http://www.flacso.edu.mx/publicaciones/novedades/Caleidoscopio-de-la-innovacion-democratica-en-America-Latina

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

AmeliCA

Disponible en:
http://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/844/8445057009/8445057009.pdf

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica

María Inés Arévalo Jaramillo
Revocatoria de mandato en Ecuador (1998-2018)
Revocation of mandate in Ecuador (1998-2018)

Revista Tecnológica ESPOL - RTE
vol. 34, núm. 2, p. 140 - 154, 2022
Escuela Superior Politécnica del Litoral, Ecuador
rte@espol.edu.ec

ISSN: 0257-1749
ISSN-E: 1390-3659

DOI: https://doi.org/10.37815/rte.v34n2.922

CC BY-NC 4.0 LEGAL CODE
Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.