



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

La Revocatoria de Mandato del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales.

Autor:

Jordy Stalin Medina Tituana.

CI: 0704353804

Correo electrónico: stalinmt.93@hotmail.com

Director:

Dr. Vicente Manuel Solano Paucay.

CI: 0105017289

Cuenca – Ecuador

27 de octubre de 2020



Resumen:

La presente investigación tiene como objetivo estudiar la Revocatoria de Mandato del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, esta forma de cesación fue fortalecida en la Constitución del 2008, para que mediante el voto popular la ciudadanía pueda ejercer su derecho en la designación de sus autoridades. Desde aquel año los miembros del Cpccs eran elegidos por concurso de méritos y oposición, pero a raíz del referéndum celebrado el 4 de febrero del 2018, esta modalidad cambió y deberán ser elegidos mediante el mecanismo de democracia directa, para este análisis se ha revisado la Constitución 2008 y las leyes establecidas por parte de los organismos competentes.

Además, se abordó la revocatoria en países como Venezuela, Perú, Bolivia, Argentina, Colombia entre otros; donde este tipo de procesos han sido cuestionados por la falta de transparencia de las autoridades.

Se ha conocido cuáles son las reacciones que ha generado este tipo de proceso en la sociedad, en el poder legislativo y cómo ha sido visto por parte de otros organismos e incluso algunos expertos ya consideran que esta función denominada el quinto poder el Estado debería ser eliminada o reestructurada.

Palabras claves: Revocatoria. Constitución. Participación ciudadana. Cpccs. Democracia. Derecho.



Abstract:

The objective of this research is to study the Revocation of the Mandate of the Council for Citizen Participation and Social Control, this form of cessation was strengthened in the 2008 Constitution, so that through popular vote, citizens can exercise their right in the appointment of their authorities. Since that year, the members of the Cpccs were elected by merit and opposition, but as a result of the referendum held on February 4, 2018, this modality changed and they must be elected through the direct democracy mechanism, for this analysis the 2008 Constitution and the laws established by the competent bodies.

In addition, the revocation was addressed in countries such as Venezuela, Peru, Bolivia, Argentina, Colombia, among others; where this type of process has been questioned due to the lack of transparency of the authorities.

It has been known what are the reactions that this type of process has generated in society, in the legislative power and how it has been seen by other organisms and even some experts already consider that this function called the fifth power of the State should be eliminated or restructured.

Keywords: Revocation. Constitution. Citizen Participation. Cpccs. Democracy. Law.



ÍNDICE

Contenido

Resumen:	2
Abstract:.....	3
ÍNDICE	4
Cláusula de licencia y autorización para la publicación en el Repositorio Institucional.....	7
Cláusula de Propiedad Intelectual	8
<i>Dedicatoria</i>	9
<i>Agradecimiento</i>	10
INTRODUCCIÓN.....	11
Capítulo 1	13
1. La Revocatoria del Mandato.	13
1.1. Definición de Revocatoria del Mandato.....	13
1.2. La democracia como fundamento para la Revocatoria del Mandato.	15
1.3. Definición de Democracia.....	17
1.4. Tipos de democracia.	18
1.4.1. <i>Democracia participativa</i>	18
1.4.2. <i>Democracia representativa</i>	20
1.4.3. <i>Democracia directa</i>	22
1.5. La Revocatoria del Mandato en América Latina.....	24
1.5.1. <i>Antecedentes</i>	24
1.5.2. <i>La titularidad de la Revocatoria del Mandato en América Latina</i>	26
Capítulo 2	30
2. La Revocatoria del Mandato en Ecuador.	30
2.1. Análisis de la Revocatoria del Mandato en el año 2008.	30
2.2. La Revocatoria del Mandato como derecho constitucional de los ciudadanos.....	31
2.3. Causales para la Revocatoria del Mandato.	34
2.4. Deberes y obligaciones de los ciudadanos en la institución de la Revocatoria del Mandato.....	37
2.5. Cumplimiento de los derechos de participación de los ciudadanos en la Revocatoria del Mandato.	38



2.5.1. Mecanismos de control establecidos para cumplir con la participación de los ciudadanos en la Revocatoria del Mandato.....	42
Capítulo 3	45
3.1. Análisis a la institución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la Constitución 2008 y su reforma a la designación de autoridades en febrero del 2018...45	
3.2. La Revocatoria del Mandato a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	49
3.3. Competencias del Consejo Nacional Electoral para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	53
3.4. Requisitos para la Revocatoria del Mandato del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	55
3.5. Análisis al proceso de Revocatoria del Mandato de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y sus implicaciones jurídicas.	60
4. CONCLUSIONES.....	67
5. RECOMENDACIONES.....	69
6. BIBLIOGRAFÍA.....	71
a) Fuentes bibliográficas	71
b) Fuentes Normativas	80
7. ANEXOS.....	81
7.1. Anexo 1	81
7.2. Anexo 2.....	86



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Resultados de las consultas populares y referéndums (2007-2008-2011-2017-2018). 2018 por Trujillo Montalvo, Patricio Stalin	23
Figura 2 Datos de introducción y prácticas de las revocatorias del mandato (Suiza y las Américas). 2014, por Welp, Yanina y Serdült, Uwe.....	28
Figura 3 Reporte de Resultados Finales. (2018), por Consejo Nacional Electoral.....	48



Cláusula de licencia y autorización para la publicación en el Repositorio Institucional

Jordy Stalin Medina Tituana, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "La Revocatoria de Mandato del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 27 de octubre de 2020

Jordy Stalin Medina Tituana

CI: 0704353804



Cláusula de Propiedad Intelectual

Jordy Stalin Medina Tituana, autor del trabajo de titulación "La Revocatoria de Mandato del Consejo de Participación ciudadana y Control Social", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 27 de octubre de 2020



Jordy Stalin Medina Tituana

CI: 0704353804



Dedicatoria

El presente trabajo está dedicado a mis padres Laura y Oscar, por su constante esfuerzo y sus mejores anhelos por verme convertido en un profesional; a mi hermano Edison por su motivación y apoyo incondicional para alcanzar el objetivo deseado.



Agradecimiento

Mi sincera gratitud al Dr. Vicente Manuel Solano Paucay por dirigir la presente investigación con esmero y responsabilidad; al Dr. Diego Francisco Idrovo Torres por su aporte a la revisión de este trabajo; a los directivos y personal docente de esta noble institución educativa por haber fortalecido mis conocimientos académicos y finalmente a los profesionales del derecho al Dr. Alexander Barahona Néjer Experto Constitucional y Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador y al Dr. César Luis Barthelotti Consultor político nacional e internacional, quiénes a través de la entrevista compartieron su experiencia de vital importancia para esta investigación.



INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República con la finalidad de promover la participación ciudadana fortaleció en el año 2008 la Revocatoria de Mandato para las dignidades electas por votación popular. El país en la actualidad se encuentra conmovido por las acciones que se han generado alrededor del quinto poder del Estado, con este antecedente se ha determinado estudiar la Revocatoria de Mandato en el Cpccs.

En el primer capítulo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos definió la revocatoria de mandato como una figura propia de la democracia directa, en base a esto los ciudadanos en goce de sus derechos podrán elegir a sus mandantes en los diferentes ámbitos sea nacional, regional, estatal, provincial o municipal. La democracia como tal es una herramienta del Estado que debe ser construida con libertad para elegir, así como se ha establecido este mecanismo en otros países de Latinoamérica como Venezuela, Perú, Argentina, entre otros; que ya han hecho efectivo este proceso, aunque con varias dificultades.

Para el análisis de la revocatoria de mandato, en el capítulo dos se destaca a la Constitución, donde se instauró con la finalidad de remover al funcionario que no cumpliera con sus funciones, haciendo práctico el derecho de participación ciudadana para remover del cargo al funcionario que incumpla con su labor conforme lo manifiesta el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Asimismo, los ciudadanos deberán cumplir con deberes y obligaciones como el de fortalecer la democracia considerada muy importante para impulsar los procesos de comunicación, integrándose en la vida política, económica, social y cultural. El incumplimiento de este proceso revocatorio trae consigo las sanciones respectivas por parte del Tribunal Contencioso Electoral al Consejo Nacional Electoral quién es el encargado de organizar y dirigir el proceso electoral en el país.

Para llegar al análisis de la Revocatoria se ha determinado estudiar en el tercer capítulo al Cpccs, como se conocía anteriormente la elección de sus miembros se realizaban mediante concurso de méritos y oposición, al instalarse el referéndum celebrado el 4 de febrero del 2018, se estableció que esta institución pasa a formar



parte del mecanismo de democracia directa; es decir, que deberá contemplarse su elección mediante la participación de la sociedad a través del voto popular acorde con el artículo 105 de la Constitución. Durante la investigación se puede observar que la Ley Orgánica del Cpccs en su artículo 46 establece que la revocatoria de mandato ya forma parte de la cesación de funciones. Cuando la ciudadanía desee hacer efectiva la revocatoria tendrá que cumplir con varios requisitos que para algunos ciudadanos deberían reformarse por la dificultad que presenta, especialmente con el tema de las firmas. El incumplimiento a este proceso trae consigo el despliegue de implicaciones jurídicas que podrían acabar con la destitución del funcionario que se interponga, para lo cual el artículo 45 del Código de la Democracia menciona las prohibiciones de las/los consejeros en el ejercicio de sus funciones.



Capítulo 1

1. La Revocatoria del Mandato.

1.1. Definición de Revocatoria del Mandato.

La Revocatoria de Mandato se instauró con más fuerza en la Constitución de la República en el año 2008, esencialmente radica en el derecho que tienen los ciudadanos para revocar a cualquier autoridad de elección popular y se aplica cuando las autoridades se encuentran inmersos en causales de incumplimiento o actos irregulares. Este mecanismo se efectuó con la finalidad de amparar los derechos de participación de los ciudadanos, a su vez también se establecieron requisitos para efectuar este proceso.

El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos desde su apreciación menciona que el término revocar tiene su origen en el latín *revocare* y se refiere al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. La revocatoria de mandato es una figura propia de la democracia directa. Incluye dos grandes fases: la activación, en la que la ciudadanía mediante sus firmas, solicita la puesta en marcha del procedimiento, y la aprobación, en la que se consulta al electorado mediante un referendo su disposición a revocar al funcionario electo. La revocatoria puede aplicarse a funcionarios que ocupan cargos en las ramas ejecutiva o legislativa, en los ámbitos nacional, regional, estatal, provincial o municipal (IIDH, 2017, p.984).

El manual de capacitación y formación del Instituto de la Democracia determina que antes de definir a la revocatoria del mandato es importante mencionar que la palabra “revocar” significa: dejar sin efecto una ley, una orden, un mandato o una resolución. En ese sentido la revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa que permite a los votantes dar por terminado el



mandato a sus autoridades antes del periodo para el que fueron elegidos (ID, 2015, p.7).

Acorde con otros autores definen:

La revocatoria del mandato es en el sistema constitucional ecuatoriano un derecho de participación y al tiempo una institución de democracia directa. Esta actúa sobre los representantes electos para dejar sin efecto el mandato formulado por los electores, antes de la terminación del período para el cual estos fueron electos, por razones políticamente relevantes. (Noguera y Navas, 2016a, p.173)

Según los autores coligen que esta institución democrática y constitucional consiste en la opción o posibilidad que tienen como derecho las personas, los electores, para que en un proceso eleccionario puedan retirar el mandato otorgado antes a sus elegidos, cuando éstos han incurrido en faltas o no han cumplido los proyectos propuestos en los procesos de campaña (Baca y Cárdenas, 2014, p.111).

Zovatto (2008) citado por Serrafiero y Eberhardt (2017, pp.513-514) en un concepto más amplio definen la revocatoria de mandato como un mecanismo de control ciudadano cuyo principal escenario se encuentra entre los países presidencialistas del continente americano. Ha sido insertada en varias Constituciones y leyes, tanto a nivel nacional como subnacional. El también llamado recall constituye una herramienta novedosa que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular que han dejado de contar con su aprobación y confianza.

Los autores realizan una importante contribución en base a su estudio realizado sobre la Revocatoria de Mandato y coinciden en que este proceso se origina por la falta de compromiso de parte de las autoridades electas mediante el voto popular; el mismo que desde su inicio debe desarrollarse democráticamente acorde a lo que emana la Constitución. Aunque el diseño institucional es diferente



en varios países, en el nuestro se inclina hacia una revocatoria amplia donde se aplica incluso hasta el cargo del Presidente de la República. Este modelo acoge las necesidades de participación de los ciudadanos, otorgándoles deberes y derechos para que sean aplicados en el proceso revocatorio.

1.2. La democracia como fundamento para la Revocatoria del Mandato.

Que la confusión y concentración de los medios de poder económico y de poder cultural en las mismas manos de quien detenta el poder político configura una situación en la que la libertad democrática del ciudadano; es decir, el ejercicio de una selección política como fruto de un juicio autónomo y responsable que se forma en condiciones de no impedimento y no constricción material y moral se vuelve extremadamente vulnerable o se disuelve en la apariencia. Por otra parte, la división de poderes constitucionales es un mecanismo creado en primer lugar para tutelar las libertades fundamentales del individuo, como la libertad personal, la del pensamiento y de expresión, la de reunión y de asociación, que son las precondiciones indispensables de la democracia. (Bovero, 2012, p.18)

Acorde con el autor menciona:

El país vivió momentos intensos entorno a la calidad de la democracia. Por un lado, se debilitó a la democracia representativa al quitarles atribuciones a los órganos de representación popular, asimismo a los organismos subnacionales que deberán actuar conjuntamente con unos consejos conformados por personas que no provienen de la elección popular pero que tienen las mismas facultades de quienes han sido elegidos. Asimismo, se establecieron las bases para la estatización de la participación al transformar a ésta no solamente en una función del estado, sino también al cerrar los canales para el intercambio entre la sociedad y las instancias políticas. Por último, se introdujeron limitaciones a la democracia representativa, sin el



correlato de la ampliación y la profundización de la democracia participativa. (Pachano, 2009, p.315)

El autor en términos generales expresa:

Durante los últimos treinta años la democracia ecuatoriana ha pasado de un extremo de bloqueo institucional a otro de incondicional hegemonía personal, sin haber desarrollado un pluralismo constructivo y equilibrado. Si en las décadas de los ochenta y noventa la adopción de reformas tenía que ser negociada con múltiples actores, a futuro un solo actor hegemónico tomaría las decisiones, sin controles ni reparos, sin oposición ni alternativas. Por otro lado, si antes la oposición no gozaba de incentivos formales para colaborar con el gobierno, ahora simplemente no figura en la agenda. Al final, la ausencia de respeto al derecho de las minorías, la inexistencia efectiva de pesos y controles y la residual emergencia de sectores de oposición lo suficientemente maduros y responsables condenarán a la democracia ecuatoriana a reproducir su histórico ciclo de inestabilidad política y desgobierno. (Basabe, 2009, pp. 404-405)

Tanto en las democracias ya establecidas como en las nuevas, resulta útil definir el grado en que una práctica política se aproxima a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. De ahí surge la necesidad de diseñar e implementar una serie de instrumentos metodológicos, tales como las auditorías ciudadanas, que miden la cercanía entre la política real y la política ideal, constituyéndose a su vez en métodos útiles que procuran extraer información clave para la identificación de reformas que ayuden a mejorar la calidad de la democracia, y que sean capaces de asegurar la legitimidad esencial para su consolidación (Rojas y Álvarez, 2011, p.208).

Finalmente es importante recalcar, que la revocatoria del mandato es una figura que debe ser analizada en base a la Constitución de cada país, haciendo



énfasis en la democracia para que se permita al ciudadano elegir y revocar libremente. Aunque resulte un desafío para los gobernantes construir un estado democrático, se debe tomar en cuenta que la ciudadanía guarda expectativas en que el trabajo se lo realice bajo un diálogo que satisfaga sus necesidades, la misma que espera de sus representantes intereses comunes en los aspectos políticos, económicos y sociales; los cuales son esenciales para generar grandes cambios en las instituciones del Estado.

1.3. Definición de Democracia.

La autora define a la democracia como un sistema político en el que se tiene el derecho al voto para elegir a los representantes en elecciones periódicas, sin embargo, a lo largo del tiempo, a este concepto se le han agregado características, derechos, libertades, requisitos económicos, sociales y políticos que han llevado a pensar que la democracia es un sistema político que ya no puede existir más (Rodríguez, 2010, p.50).

Los autores afirman: “La democracia se concibe como una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, no solamente en la organización del poder público, sino también en su ejercicio” (Cárdenas, Pérez y Moreno, 2014, p.24).

Los autores Schmitter & Karl (1991), definen a la democracia como “un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación entre sus representantes electos” (p.4).

Dewey (1991) citado por Dahl (2004, pp.41-42) menciona que la democracia es la forma de gobierno más deseable porque solamente ella provee las clases de libertad necesarias para el autodesarrollo y el crecimiento individual entre ellas, la libertad para intercambiar ideas y opiniones con otros, la libertad para formar



asociaciones con otros con el propósito de alcanzar objetivos en común, y la libertad para determinar y luchar por la propia concepción de la buena vida.

Desde esta perspectiva, la democracia se constituye en el derecho de los ciudadanos a participar de los diferentes actos públicos y políticos, con el propósito de velar por los intereses legítimos de un pueblo, garantizando su participación hacia una sociedad más justa, donde se logren cambios significativos en las diversas instituciones del gobierno, en base a un modelo institucional democrático donde se aplique la libertad e igualdad de derechos.

1.4. Tipos de democracia.

La democracia se analiza desde diferentes tipos tales como:

1.4.1. Democracia participativa.

Romero (2005), consideró que “la democracia participativa aparece como una nueva expresión de democracia directa, que amplía los espacios de participación y representación, dándole un rol más protagónico en el proceso deliberativo” (p.21).

En un análisis realizado por los dos autores señalan que el estudio acerca de la democracia participativa en América Latina sectores de distinta figura ideológica han abierto rigurosas críticas a las líneas de innovación democrática e incluso advierten del riesgo que a través de nuevos conectores participativos se forme una tendencia a la cooptación de las organizaciones sociales y el quebranto a independencia de la sociedad civil referente al poder gubernamental (Ramírez y Welp, 2011, p.14).

De Sousa Santos (2004) citado por Solano (2018, p.52) reflexiona acerca de este tema propone una concepción no hegemónica de la democracia, en la que trata de negar las concepciones sustantivas de razón y las formas homogeneizadoras de



organización de la sociedad, reconociendo la pluralidad humana. Esta clase de democracia es integral e incorpora a los históricamente excluidos, desde un enfoque sustancial y no formal, reinventando la democracia pretendiendo fraguar un gobierno entre la sociedad y el Estado.

Un autor propone definir a la democracia participativa como el conjunto de instrumentos jurídicos cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla, mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar en la democracia (Ramírez, 2016, p.360).

Ford (2009) citado por Lissidini, Welp y Zovatto (2014, p.301) expone brevemente que la fórmula de la democracia participativa es la inclusión junto al poder establecido de todos los que están concernidos por un problema público en la discusión, decisión y ejecución de las soluciones; esa participación es presencial, no virtual, por lo que la proximidad es una cuestión importante. Con esa salvedad, la democracia participativa puede pensarse para cualquier escala y tipo de problemas comunes desde los diferentes niveles del Estado hasta la gestión empresarial o cultural o de organizaciones sociales, no implica un rechazo del poder establecido sino el trabajo conjunto.

Rebellato y Ubilla (1999) citados por Perales (2016, pp.23-24) abogan que la educación ciudadana para una democracia participativa requiere, pues, necesariamente una educación en los valores de la justicia, la igualdad social y la solidaridad. Una democracia radical tiene una clara intencionalidad ética y política: crear las condiciones adecuadas para que los excluidos y postergados, no sólo sean partícipes efectivos de las decisiones, sino que salgan de su situación de exclusión. En tal sentido, no parece que puedan esperarse transformaciones importantes en los procesos de construcción de poder local, si la proyección ciudadana no está



articulada con políticas inspiradas en la justicia social. Sin lugar a dudas, esto genera profundas tensiones y bloqueos por parte del sistema político dominante. En tal sentido, gobernar en el ámbito local parece suponer gobernar en medio de la contradicción.

Este mecanismo es particularmente relevante para quienes ejercen la democracia desde la participación, en los nuevos procesos de designación de autoridades los ciudadanos están en pleno derecho de participar directamente en las elecciones populares, para fortalecer la institución política del país. La participación contempla que la sociedad también ejerza sus deberes y responsabilidades con el Estado; además, sean los que controlen el accionar de sus mandantes para que actúen con transparencia en el ejercicio de sus funciones; y de esta forma garantizar un Estado democrático.

1.4.2. Democracia representativa.

El autor asevera:

El Estado parlamentario es una aplicación particular, si bien importantísima desde el punto de vista histórico, del principio de representación, o sea, es el Estado en el que el órgano central es representativo. (Bobbio, 1986, p.34)

El autor se refiere a la democracia representativa y la identifica como:

La voluntad de los representantes del pueblo soberano con la de sus representantes electos. La moderna idea de representación es la que surge de la Revolución Francesa de 1789, basada en las ideas de Montesquieu, Siéyès y Stuart Mili. (Hernández, 2002, p.200)

El autor menciona:



Que puede haber representación política porque existe esa igualdad y, a la vez, ésta puede hacerse efectiva porque la voluntad de cada una de las personas; es decir, expresada en el voto, tiene el mismo peso o valor dentro de todo el conjunto. Esto significa que el derecho básico de igualdad ciudadana no se ha perdido, sino que por el contrario se mantiene, con lo que se preserva también el principio de la democracia como distribución del poder. Entonces, la representación se constituye en la principal vía por la cual se puede alcanzar los objetivos de la democracia en las sociedades modernas. (Pachano, 2010, p.9)

Además, otro autor menciona:

Que el sistema electoral es una herramienta fundamental para fortalecer la democracia representativa, ya que al conjugar algunos de sus elementos es posible construir un vínculo más fuerte entre representantes y representados, incentivando así a una sana rendición de cuentas vertical y logrando que el ciudadano perciba que sus demandas están siendo atendidas. En la medida que los ciudadanos conozcan a sus representantes, se traten éstos de alcaldes o diputados y se preocupen por exigir el cumplimiento de sus promesas electorales, éstos últimos se verán constreñidos a responder de manera más efectiva a las exigencias de sus electores. (Rodríguez, 2011, p.5)

Finalmente, la representación viene dada por una serie de inquietudes por parte de la sociedad, debido a la pérdida de la confianza hacia sus representados. El país está viviendo momentos intensos por la existencia desbordada de partidos políticos que han creado el rechazo ciudadano debido al origen de intereses particulares, por ello es importante que la participación pueda institucionalizarse dentro del marco constitucional y legal.



1.4.3. Democracia directa.

Rousseau (2004) citado por Moreno (2010, p.57) puntualiza que la democracia directa es una ficción, un ideal, que se pretende alcanzar, pues en la práctica viene a ser el gobierno directo del pueblo; y esto, en sociedades con millones de habitantes y complejas, es un imposible físico.

Borja (2002) citado por Cárdenas et. al. (2014, p.39) asegura que la democracia directa la ejerce el pueblo sin intermediarios, en contraste con la democracia indirecta o representativa en que la sociedad está gobernada por personas elegidas por ella y a quienes confía el cumplimiento de funciones de mando de naturales y duración determinadas y sobre cuya gestión conserva el derecho a una fiscalización regular.

Duverger (1955) citado por Solís (2018, p.163) menciona que la democracia directa se ejerce a través de mecanismos como el referéndum, iniciativa popular y revocatoria de mandato garantizando la participación directa de la ciudadanía, aunque muchos digan que dichos instrumentos no son de democracia directa, sino semidirecta, ya que continúa predominando el sistema representativo.

Un autor considera que la democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa. Por último, se hace mención a la inclusión legal de la “consulta previa” a grupos indígenas y tribales, dada la relevancia creciente de las actividades económicas que impactan sobre estos sectores sociales. (Zovatto, 2014, p. 14)

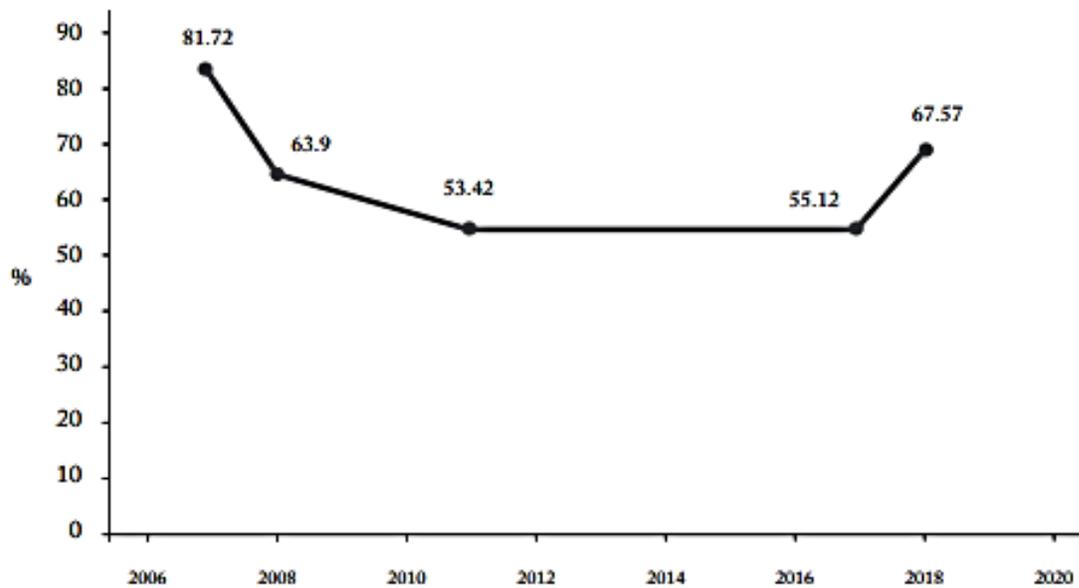


Figura 1 Resultados de las consultas populares y referéndums (2007-2008-2011-2017-2018). 2018 por Trujillo Montalvo, Patricio Stalin

En la figura 1 se observan los resultados obtenidos de las consultas populares y referéndums populares desde del año 2007 hasta el año 2018, la consulta popular del año 2018 dio un repunte en el voto por el SI para enmendar algunos aspectos de vital importancia para el país como la respectiva sanción a las personas condenadas por actos de corrupción, entre otras.

Es significativo argumentar, que en el año 2019 el país vivió un proceso de elecciones seccionales para elegir prefectos, viceprefectos, alcaldes, concejales urbanos, concejales rurales y vocales de juntas parroquiales; además se eligió por primera vez a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En conclusión, se puede decir que la democracia directa en la actualidad permite que los ciudadanos participen activamente de las decisiones políticas para dirigir el gobierno por un mejor camino, mediante procesos de elección donde ejercen el derecho al voto y donde se pueda tener asimismo la potestad directa para



remover a las autoridades que no hayan acatado las disposiciones para las cuales fueron electas.

1.5. La Revocatoria del Mandato en América Latina.

1.5.1. Antecedentes.

En Ecuador, las consultas de 2007 y 2008 se orientaron también a la reforma de la constitución. Rafael Correa, como Chávez, formó su propia organización política (Alianza país), y no solo realizó su campaña electoral criticando a los partidos establecidos y prometiendo la convocatoria a una Asamblea Constituyente; su movimiento ni siquiera presentó candidatos al Poder Legislativo. Sin embargo, en Ecuador, a diferencia de Venezuela, las consultas populares tenían un lugar en el sistema político desde la transición a la democracia. La Constitución de 1979 había sido decidida por referendo (se votó entre una nueva Constitución y el restablecimiento de la de 1945) y varios presidentes ecuatorianos de las últimas décadas realizaron consultas populares (León Febres Cordero, Sixto Durán Ballén, Alfredo Palacio, Fabián Alarcón). Pero el referendo ha ganado peso en la agenda mediática recién desde la llegada de Correa al poder. (Welp, 2010, p.38)

Bolivia y Ecuador reflejan de diferente manera grandes dificultades para construir una Constitución transformadora e innovaciones institucionales. En el caso de Bolivia con la elección de Evo Morales el movimiento popular pasó al Ejecutivo, la Asamblea Constituyente no respetó la demanda de que la representación política debe expresar la plurinacionalidad y rara vez tuvo autonomía. En Ecuador en cambio una mayoría se pronunció a favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente en el año 2008, la cual no actuó democráticamente con normalidad, debido a la intervención del Ejecutivo con este poder legislativo y la Constitución que contrariaba sus ideologías e intereses; lo cual ocasionó una batalla electoral por obtener el control político del país. (De Sousa Santos, 2010, p.73)



El autor menciona que México es el cuarto país con revocatoria de mandato en Latinoamérica, dado que en el año 2019 con 98 votos a favor, 22 en contra y una abstención, los senadores le dieron el sí a la revocación de mandato para el Presidente y los gobernadores, sumándose así México a la lista de países latinoamericanos con este instrumento (Bolivia, Ecuador y Venezuela). Quizás en la forma, prácticamente nadie tendría oposición a este mecanismo de participación ciudadana directa, que le da el poder al elector de evaluar o legitimar el mandato a los gobernantes. Las dudas surgen en el fondo, ya que está marcado por los antecedentes de los países que han hecho uso del mismo y que ha sido implementado para impulsar la reelección presidencial o alargar los periodos de elección (Molina, 2019, párr. 1-2).

Analizando la revocatoria de mandato acorde al ámbito político-administrativo y los cargos en los cuales se aplicaría esta figura, en el marco de cómo se deberá evaluar y si es viable la aplicación a nivel nacional, regional o local; así como si se emplearía a todas las autoridades electas y de ser el caso a autoridades públicas ya designadas. En su primer enfoque alude este tema en el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador donde ya se da paso al tema de la revocatoria y en un segundo enfoque a los demás países donde han venido aplicando esta figura (Kornblinth, 2009, p.22).

Los autores determinaron que:

De los seis casos latinoamericanos en que la revocatoria de mandato está reglamentada en el nivel local, sólo en uno, Argentina, fue introducida antes de los noventa. En los otros cinco casos Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela puede observarse un patrón común: en todos ellos la revocatoria de mandato en el nivel local fue introducida desde el nivel nacional, a través de una reforma o aprobación de una nueva Constitución. En este sentido, a pesar de acompañar un proceso de transformación que en el discurso tuvo a la descentralización como uno de sus pilares, el mismo se realizó unificando



las normas e instituciones participativas con las que contarían los gobiernos locales. (Welp y Serdult, 2012, p.177)

En el presente estudio, en el caso de Ecuador se demuestra que se han implementado estrategias políticas que han terminado por reformar su normativa a través de las urnas. La convocatoria mayormente ha sido favorable para algunos partidos políticos que han visto la necesidad de cambiar aspectos trascendentales para mejorar la situación política del país, pero que al mismo tiempo ha transformado la forma de pensar de ciertos actores generando controversias al interior de algunas instituciones, por la falta de fortalecimiento de la democracia considerada un eje primordial para el desarrollo político, económico y social. Por lo tanto, la revocatoria es un instrumento que les permite a los ciudadanos medir el compromiso adquirido por sus mandantes, otorgándoles derechos para juzgar su accionar político.

1.5.2. La titularidad de la Revocatoria del Mandato en América Latina.

En América Latina algunos países han incorporado en su ordenamiento constitucional la figura del referendo revocatorio de mandato; el escenario es variopinto porque entre quienes lo han reglamentado se encuentran diferencias en qué tipo de autoridades y a qué nivel pueden ser objeto de estos procesos revocatorios, por ejemplo, Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela permiten que todos los cargos puedan ser removidos del cargo por esta vía, mientras que otros tienen restricciones frente a qué tipo de autoridades pueden ser objeto de procesos revocatorios; Colombia, por su parte, no tiene contemplada la revocatoria de mandato a nivel presidencial, solo a nivel subnacional y específicamente a cargos ejecutivos de elección popular gobernadores y alcaldes; por su parte, en Perú este ejercicio está proyectado a nivel subnacional, pero incluye cargos ejecutivos y miembros de corporaciones públicas. (Barrero, Rivera y Acuña, 2018, p.29)



En la Corte Constitucional Colombiana el mandato en el que se basa el mecanismo de revocatoria es un mandato político-popular, donde el gobernante lo es de toda la comunidad y no solo de quienes lo eligieron o participaron en dicha elección, por lo que, restringir la participación sería violentar los derechos políticos, en general, y contra el derecho de revocatoria de mandato, en particular. La revocatoria es un derecho político que su alcance sobrepasa la teoría del mandato civil; así: en Argentina, en la ciudad de Buenos Aires surgió algo inesperado el Jefe de Gobierno ante la crisis que estaban atravesando solicitó se le convoque a revocatoria del mandato. Este hecho ocasionó un debate sobre la posibilidad o no de que la iniciativa de revocatoria incurra sobre la propia autoridad a revocar. Los opositores sostienen que al no estar constitucionalmente previsto este tipo de iniciativa, esta no podría operar; además, de que debe distinguirse entre “electo” de “elector” y “electorado”, concluyendo que no es el “electo” el titular del derecho ni de la acción, sino la ciudadanía. Estos argumentos se consideran un principio por el cual en Derecho Público se puede hacer lo estrictamente instituido y todo aquello que no se encuentre permitido se entiende que está prohibido. (Verdugo, 2007, pp.86-87)

En Venezuela, la revocatoria de mandato llegó por primera vez de la mano de la Constitución de 1999, a iniciativa del propio presidente Chávez, quién 10 años más tarde promovería una enmienda en sentido contrario: abrir la posibilidad a la reelección indefinida y a la perpetuación de los gobernantes en el poder; así, para que el representante termine antes de tiempo su mandato se requiere que al menos hayan votado el 25% de los electores y, además, que igual o mayor número de ciudadanos que eligieron al funcionario tiempo atrás vote a favor de la revocatoria; en ese caso, se procede a la destitución y a su inmediato reemplazo. En el caso del presidente, si se encuentra en el cuarto año de mandato (que dura seis años), se convoca a elecciones. Pasado ese tiempo, lo sucede el vicepresidente que, cabe destacar, en ese país no es elegido por la población, sino que es designado por el presidente (Eberhardt, 2017, párr.4-6).



El diseño institucional de la revocatoria se refiere a los acuerdos establecidos a través de las normas, de los cuales dependen qué tan flexibles son los requisitos para activar dicho mecanismo por parte de los ciudadanos. Al respecto, se sistematizó información sobre el periodo durante el cual se puede activar la revocatoria, las causas y/o justificaciones que se requieren presentar, el porcentaje de firmas que debe recopilarse y el periodo de tiempo para recabar las firmas en los casos analizados, por medio de la revisión de la normativa sobre la materia. A partir de estas dimensiones, se construyó un índice de dificultad para la activación de la revocatoria de mandato a escala local; asignando un puntaje de menor a mayor, en función de la exigencia de los requisitos (Ramírez, 2017, p. 183).

País	Año de introducción	Intentos	Nº de referendos	Revocados
Argentina	1933*	S/d	(estimado: una decena)	S/d
Bolivia	2009	216	0	0
Colombia	1991	134	33	0
Cuba	1940/1976	S/d	S/d	S/d
Ecuador	1998/2008	784	78	21
Estados Unidos	1903*	(estimado: miles)	(estimado: más de cuatro mil)	S/d
Perú	1993	Más de veinte mil**	5303	1737
Suiza	1843*	8	3	1
Venezuela	1999	167	10	5

Figura 2 Datos de introducción y prácticas de las revocatorias del mandato (Suiza y las Américas). 2014, *por Welp, Yanina y Serdiilt, Uwe.*

Nota. * Año de introducción en la primera provincia, estado o cantón.

** La cifra se sugiere a partir de tomar la cantidad de kits vendidos (5800) y considerar que un kit suele ocuparse para revocar a más de un miembro del gobierno. Incluso podría estimarse una cifra bastante mayor considerando que buena parte de las revocatorias, en localidades pequeñas, se activa contra el alcalde y sus cinco regidores.

En la figura 2 se puede apreciar el año de introducción de la Constitución en los diferentes países de América latina y las prácticas revocatorias de los que han sido objeto los mismos, anexo a éste los países de Suiza y Estados Unidos.



Esta investigación, refleja que la revocatoria de mandato ha sido ejecutada en varios países de América Latina, debido a una falencia en los gobiernos de turno, que no han sabido aportar al país con una candidatura democrática amparada en la ley; lo que limita la oportunidad de transformar el marco institucional y la presión termina incentivando a la participación de los ciudadanos a revocar y nuevamente elegir a sus mandantes para que cumplan con los objetivos planteados en su campaña. En este proceso la autoridad revocada podrá ser reemplazada por otro mandatario que implemente nuevas bases para el fortalecimiento de la Constitución y evaluar su desarrollo a través de un control vertical, evitando el debilitamiento político y flexibilizando los requisitos para una mejor participación de la sociedad que requiere transparencia y compromiso para crear nuevos cambios en el paradigma político.



Capítulo 2

2. La Revocatoria del Mandato en Ecuador.

2.1. Análisis de la Revocatoria del Mandato en el año 2008.

La capacidad para manejar un país ha desequilibrado la democracia en diferentes instituciones públicas, por cuanto la Revocatoria de Mandato se estableció en la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, con la finalidad de revocar al funcionario que incumpla sus labores o sea partícipe de actos de corrupción, promoviendo el derecho a la participación ciudadana.

En el 2007 el presidente electo Rafael Correa realizó una consulta que había anunciado durante la campaña electoral para preguntar a la ciudadanía sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes para cambiar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. El triunfo del SI fue el más elevado registrado en la historia del Ecuador con un 81,72% de votos afirmativos (Welp, 2008, p. 124).

Pitkin (1985) citado por Barrero, Rivera y Acuña (2018, p.32) considera que la revocatoria de mandato se ubica en el centro de la tensión entre la democracia representativa y participativa, por un lado, a quien se busca revocar es un representante elegido popularmente, pero se acude a la democracia directa para removerlo. Los defensores de este instrumento lo encuentran como un mecanismo de rendición de cuentas, promoviendo una ciudadanía activa que se informa y hace veeduría de la autorización y delegación que entregó a su mandatario a través del voto.

Para el autor existen vacíos respecto al procedimiento que deben seguir los ciudadanos para acudir al Consejo Nacional Electoral, no sólo para formular el requerimiento de la revocatoria de mandato de una autoridad de elección popular,



sino también en lo referente a aspectos relacionados con la calificación de la pregunta, el número de firmas requeridas en función al padrón electoral (Moreno, 2010, pp.147-148).

A criterio de la autora la diferencia sobre la Revocatoria de Mandato estipulada en la Constitución de 1998 y 2008 hace referencia a que fue necesario aplicar algunas reformas especialmente en los requisitos de admisibilidad y firmas de respaldo para que puedan ser reguladas de forma justa, las mismas que actualmente se encuentran en las leyes que hacen mención al tema de la Revocatoria de Mandato (Porrás, s/f, pp.4-5).

Para Barthelotti¹ (2020) en una breve introducción a este tema menciona que la institución de la revocatoria de mandato es connatural a la democracia porque toda autoridad electa puede tener un mandato irrevocable, la diferencia es que la Constitución del 98 con la del 2008 consagra que este principio puede ser activado desde la ciudadanía.

2.2. La Revocatoria del Mandato como derecho constitucional de los ciudadanos.

La Constitución ecuatoriana del año 2008 en su artículo 6 establece que todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. Esto establece un vínculo entre el Estado y el ciudadano, otorgándole varios derechos entre estos los de participar activamente en las decisiones que promuevan el bienestar social y político del país.

Otro aspecto a destacar en la Constitución con respecto a los derechos de participación, es que el ciudadano puede hacer uso de ellos en forma individual o colectiva conforme el artículo 95. Se garantiza que todas las formas de organización

¹ César Luis Barthelotti (entrevista vía zoom, 20 de agosto,2020)



de la sociedad son reconocidas por la Constitución según el artículo 96. De igual forma la participación ciudadana debe estar presente en todos los niveles de gobierno mediante la creación de instancias de participación ciudadana en cada uno de ellos (Carrera, 2015, p.53).

Los Derechos de Participación, que reemplazan a los conocidos como derechos políticos, consagran los derechos a: elegir y ser elegidos, participar en los asuntos públicos, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actores del poder público, recovar el mandato de todos los cargos de elección popular, desempeñar cargos públicos, conformar partidos y movimientos políticos; las reglas para el ejercicio del derecho al voto; la representación paritaria de mujeres y hombres de forma alternada y secuencial (Arias, 2008, párr.11).

Después de un proceso progresivo de inclusión de mecanismos de democracia directa la constitución de 1998 reconoció por primera vez la revocatoria del mandato. Esta introducción respondía a los eventos ocurridos en 1997, con la remoción del presidente Abdalá Bucaram, y los resultados de la consulta popular convocada tras su destitución (Castellanos, 2014, p.2).

Fortalece las estructuras del poder institucional. A las funciones clásicas del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, incorpora la función de Transparencia y Control Social, que significa sentar bases del poder ciudadano, que además avanza con los mecanismos de participación social y democracia directa: iniciativa legislativa, consulta popular, revocatoria del mandato. Reconoce el Estado plurinacional, esto es, el Estado unitario en el cual los pueblos y nacionalidades pueden ejercer gobierno en un territorio determinado, observando el marco constitucional. La intervención más importante es la creación de la Función de Control Social, mediante la institucionalización de formas de participación ciudadana. También es importante la reforma realizada en la Función Judicial, a la que la moderniza suprimiendo los mecanismos por los cuales se había transferido



a la gestión privada los servicios judiciales como la fe pública y la transferencia de dominio por los notarios y registradores de la propiedad (Paz y Pazmiño, 2008, pp.41-42).

Analizando la Constitución ecuatoriana de 2008, en su artículo 61, numeral 6, consagra la revocatoria del mandato para alcaldes como un derecho de participación ciudadana. Igualmente, en el Título IV, Participación y Organización del Poder, en el Capítulo Primero de la Sección Primera sobre los principios de participación, en el artículo 95, inciso final, la ratifica como un derecho ciudadano; asimismo, en el artículo 105, se trata específicamente sobre el porcentaje de firmas con que deberá respaldarse la solicitud de revocatoria; en el artículo 106, se establecen los plazos de tiempo (15 días) para convocar a desarrollar el proceso de la revocatoria, misma que deberá efectuarse en los siguientes 60 días (Erazo y Chamorro, 2019, p.82).

El autor hace referencia a que la calidad de la política y el mérito de una democracia son determinados por los ciudadanos pues, con su voto, deciden quiénes serán elegidos para que gobiernen el país, las provincias y las ciudades. En sus manos también está sancionar a los candidatos o partidos que luego de su elección se desempeñaron de manera censurable, no otorgándoles su voto en un posterior evento electoral (Hurtado, 2006, p.16).

Bajo el contexto constitucional, se puede decir que la participación ciudadana cumple una función trascendental dentro del ámbito político, se han estipulado derechos para que sean los portadores del cambio gubernamental y de las instituciones del Estado, las cuales deben respetar las normativas vigentes para fortalecer el ejercicio de funciones de las autoridades electas. Los ciudadanos están en pleno derecho de elegir a sus mandantes para que trabajen en beneficio de sus ciudades y a la vez apoyar las buenas acciones que se emanen para mejorar el sistema político, el mismo que ha sufrido golpes por la inestabilidad de varios



actores que han trabajado para su propio beneficio, quebrantando la confianza de sus electores.

Sobre este argumento Barahona² (2020), hace referencia que la Constitución 2008 a diferencia de su sucesora constitucionaliza una rama amplia de derechos fundamentales entre ellos la participación ciudadana e inclusive ha modificado las clásicas funciones del Estado de derecho contemporáneo e incorpora la electoral y sobre todo la función de transparencia y control social conocida como el Cpccs que no es más que el órgano ejecutivo de la función de transparencia, el motivo fue garantizar y promocionar normativamente que existan ciertos mecanismos de participación.

2.3. Causales para la Revocatoria del Mandato.

Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular (LOPC, 2011, Art. 25).

El incumplimiento de las disposiciones relativas a la participación ciudadana por parte de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados generará responsabilidades y sanciones; y será causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva conforme la ley (COOTAD, 2010, Art. 312).

Este código establece que los electores podrán realizar la revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular y la solicitud podrá presentarse cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad y durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un

² Alexander Barahona Néjer (entrevista vía zoom, 28 de agosto, 2020)



proceso de revocatoria del mandato, se considerará concluido el proceso cuando la autoridad electoral proclame los resultados y sean notificados al órgano correspondiente para que éste actúe de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales. La solicitud y el proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana (CD, 2009, Art. 199).

Rivera (2006) citado por Castellanos (2014, p.6) acorde a su investigación determina que las sucesivas crisis y protestas de la década del dos mil condujeron a una revisión del diseño constitucional. El marco constitucional del 2008 incorporó un cambio radical en cuanto a las causales. Al estar la revocatoria del mandato contemplada dentro de los derechos de participación ciudadana, demostró su especial valor, afirmando el principio de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes los eligieron, sin exigir ninguna causal que sea probada a más de la pérdida de confianza de los electores.

La meta de la reforma del Estado es siempre la misma: diseñar instituciones que pudieran empoderar a los gobiernos para hacer lo que deben al tiempo que evitar que hagan lo que no debieran hacer. En tanto ciudadanos, queremos que los gobiernos gobiernen. Pero queremos que gobiernen en beneficio del interés del público: para representar los intereses de la sociedad, no los suyos propios, ni los de alguna minoría a la que pueden estar vinculados o comprometidos. Esto explica por qué la reforma del Estado debería ser pensada ampliamente en términos políticos y no exclusivamente en términos administrativos (Przeworski, 1998, p.7).

La autora menciona que el declive de las promesas electorales supone, en efecto, una disociación entre la legitimidad de establecimiento o autorización (el modo en que los representantes son designados) y la legitimidad de sus acciones y decisiones (el modo que gobiernan o ejercen en su cargo hasta la próxima elección). La democracia electoral está consolidada, pero las elecciones han dejado de implicar la opción por un rumbo político concreto, pasando a significar la mera selección de gobernantes (Annunziata, 2015, p.110).



La legitimidad de la representación depende de su rendimiento, entendido como la capacidad de responder a las expectativas y demandas de los mandatarios, pero también como la capacidad de construir el interés general. En este sentido, la representación es juzgada, en su ejercicio, por la sociedad, tomando en cuenta consideraciones ligadas a la eficiencia, a la eficacia, al desempeño dentro de los parámetros establecidos por la sociedad, entre otros. En términos concretos, la legitimidad por el rendimiento alude a la capacidad de gobierno de los representantes, lo cual significa no solamente el cumplimiento del mandato otorgado por los representados, sino también la capacidad de agregar intereses en vías a superar el marco siempre estrecho de los intereses particulares, para construir el interés general- y de procesar los conflictos. Así, la representación encuentra una función adicional: la de gobernar, entendida en el sentido más amplio de la palabra (Pachano, 2000, p.134).

Desde esta perspectiva, la revocatoria de mandato se ha convertido en la forma habitual de luchar por los derechos de la ciudadanía, debido a que cuando los candidatos se encuentran postulando para algún cargo de elección popular, realizan su plan de trabajo que luego es expuesto para conocimiento de los ciudadanos; pero una vez que ganan las elecciones y toman posesión del mismo deben ejecutar su propuesta. Ante esta situación, surgen diversas contrariedades con el plan de trabajo convirtiéndose en una causal de revocatoria; así mismo, sucede cuando se cometen actos de corrupción, este tema ha generado grandes controversias a nivel mundial, pero en nuestro país se ha vuelto más latente, puesto que ciertos actores políticos han utilizado el cargo para enriquecerse personalmente, dejando de lado los intereses del pueblo ecuatoriano.

Considerando que el 14 de agosto del 2019 con 84 votos afirmativos en el pleno de la Asamblea Nacional se resolvió la censura y destitución a los cuatro miembros del Cppccs, por incumplimiento de funciones mediante proceso de juicio



político, aunque los vocales lo interpretaron como revocatoria de mandato; este acontecimiento generó la reacción de varias instituciones.

Bajo este contexto Barthelotti³ y Barahona⁴ (2020), consideran que se originó una mala mezcla de estos dos procesos, porque se pretendió impulsar un juicio político vía causales de revocatoria del mandato y ésta revocatoria a su vez se quiso impulsar ciudadanamente sin cumplir los requisitos establecidos, pero consideran que estuvo más cercano al juicio político por la falta de claridad en las reglas. Desde mi perspectiva, coincido con los profesionales porque considero que hubo errores de carácter formal, por los cuales más adelante se podría llegar a responder legalmente, así como ya ha sucedido en otros casos donde inclusive han llegado a instancias internacionales.

2.4. Deberes y obligaciones de los ciudadanos en la institución de la Revocatoria del Mandato.

Bajo el amparo de la participación ciudadana en cuanto a las instancias de participación local de los ciudadanos y manifiesta: 1. Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados; 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (LOPC, 2011, Art. 64).

Además, la participación ciudadana contempla que las funciones y entidades del Estado y, en particular, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, promoverán procesos de formación ciudadana y campañas de difusión sobre el

³ César Luis Barthelotti (entrevista vía zoom, 20 de agosto, 2020)

⁴ Alexander Barahona Néjer (entrevista vía zoom, 28 de agosto, 2020)



ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la Constitución (LOPC, 2010, Art. 39).

Todas las formas de organización de la sociedad, son expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas, en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. La ciudadanía podrá participar en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral y de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral y durante el proceso de escrutinio y adjudicación de cargos; así, establece que la participación ciudadana deberá estar debidamente acreditada por el Consejo Nacional Electoral y podrá darse en audiencias públicas, veedurías, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía o los mecanismos de control social de acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Las personas extranjeras y las delegaciones de organismos internacionales, podrán participar como observadores en los mismos términos (CD, 2009, Arts. 168-169).

A partir de este estudio, los ciudadanos están en el deber de acatar las disposiciones establecidas en la Ley para promover una justicia con equidad y tener la oportunidad de elegir a sus mandantes con transparencia y responsabilidad, para no caer en violaciones de derechos ni vulnerabilidades que pongan en peligro la imagen democrática del país. Los ciudadanos también están obligados a estudiar y capacitarse para que puedan desempeñar funciones con total objetividad, porque de igual forma, están en el derecho de ser elegidos y representar a su pueblo en todos los actos que sean de su competencia y de responder ante las instancias judiciales cuando así se requiera.

2.5. Cumplimiento de los derechos de participación de los ciudadanos en la Revocatoria del Mandato.

La autora en su sentido más amplio manifiesta:



La palabra cumplimiento refiere a la acción y efecto de cumplir con determinada cuestión o con alguien. En tanto, por cumplir, se entiende hacer aquello que se prometió o convino con alguien previamente que se haría en un determinado tiempo y forma, es decir, la realización de un deber o de una obligación (Ucha, 2010, párr.1).

González (s/f) citado por Llanca (2008, p.182) define la participación ciudadana como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

La atención se centra en que, la sociedad ha reclamado para sí la capacidad de ser representada democráticamente e históricamente, se ha organizado para incidir en lo público en función de favorecer intereses (casi siempre de grupo) de acuerdo a su capacidad de presión. La organización colectiva comenzó a generar con regularidad redes de organizaciones sociales y a construir tejidos sociales, con una incidencia de mayor alcance, a la vez que ampliaban el interés particular de grupo hacia intereses colectivos (Luna, 2013, p.140).

En cuanto a los derechos que deben cumplirse para el buen ejercicio de la participación ciudadana en Ecuador, se puede observar que la Constitución de la República en el año 2008 hace énfasis en este tema que es de vital importancia.

Las ciudadanas y los ciudadanos podrán ejercer la acción ciudadana en forma individual o en representación de la colectividad cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; ésta se ejercerá a través de cualquiera de las acciones legales y constitucionales aplicables. Quienes ejerzan este derecho, para todos los efectos, serán considerados parte procesal. Además,



el ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley (LOPC, 2010, Art. 44).

El autor manifiesta el derecho fundamental por medio del cual las personas de manera individual o colectiva pueden y deben incidir en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad de la cual forman parte y a la que están integrados. Se manifiesta como derecho o poder, como deber y como mecanismo de actuación. Así desde las primeras fases de su tratamiento, es necesario considerar su triple connotación jurídica, ya que este se manifiesta: 1. Como derecho: tiene la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir; 2. Como debe: tiene la responsabilidad de participar en los asuntos públicos; 3. Como mecanismo: debe ser el instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes (Páez, 2006, p.612).

Además, dentro de este contexto también se mencionan las garantías para que sean cumplidos los derechos conforme manda la Constitución ecuatoriana, tal y como se expresa a continuación:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución (CRE, 2008, Art. 84).

Ferrajoli (2008) citado por Benalcázar y Machuca (2018, pp.69-70) menciona que el garantismo sostiene la lógica de la relación indisoluble entre derecho y garantía, que se traduce en la necesidad de dotar a los derechos de las personas, pueblos y colectivos, de una garantía plena para su efectivización. El hecho de que no exista una garantía para la protección de un derecho, no quiere decir que el



derecho no exista, no obstante, lo que se produce es una laguna dentro del ordenamiento jurídico por la ausencia de dicha garantía que deberá ser llenada tanto por la legislación como por los jueces a través del carácter vinculante de su jurisprudencia.

Es importante señalar que, los derechos constituyen parte esencial en la vida democrática de los ciudadanos, y deben estar sujetos a sanciones cuando estos no se cumplen acorde a que estipula la Ley. Los ciudadanos deben sentirse protegidos, el Estado debe respetar el principio de titularidad y tomar el control de constitucionalidad, otorgándoles libertad, igualdad, seguridad y propiedad; de esta forma, se garantiza la efectividad de las normas aplicadas. Aunque, el país ha vivido momentos en que los derechos se han visto vulnerados por la falta de ética de parte del Gobierno, los ciudadanos han mantenido firmeza en la toma de decisiones, lo importante radica en no lesionar su estructura constitucionalista y que las instituciones también actúen con eficiencia. Los ciudadanos participan activamente en las políticas del Estado cuando se trata de elecciones populares, el referéndum, el plebiscito, actos que deben cumplirse respetando su voluntad y sin ningún tipo de presión que pongan en riesgo el sistema democrático, respetando el principio de igualdad y promoviendo el desarrollo de la sociedad en general.

La participación constituye un pilar fundamental en la construcción de la democracia y en este sentido el Barahona⁵ (2020), menciona que el Cpccs no hace lo que legalmente le corresponde hacer como institución lo que impide un adecuado goce del derecho de participación de los ciudadanos. Mientras Barthelotti⁶ (2020), considera que este derecho a la participación se ha obstaculizado en virtud de los requisitos impuestos para participar como consejero.

⁵ Alexander Barahona Néjer (entrevista vía zoom, 28 de agosto, 2020)

⁶ César Luis Barthelotti (entrevista vía zoom, 20 de agosto, 2020)



2.5.1. Mecanismos de control establecidos para cumplir con la participación de los ciudadanos en la Revocatoria del Mandato.

Los mecanismos de participación toman la forma de derechos constitucionales cuando sirven para “completar” o “perfeccionar” una decisión tramitada e implementada por el Estado. La participación abarca aquí, por tanto, la fase decisoria pero no la de implementación de políticas públicas que se considera algo despolitizado propio del ámbito técnico-administrativo. Aquí la creación de bienestar viene de arriba, el Estado es el sujeto emisor de políticas públicas y la estructura social el objeto de las mismas (Noguera, 2015, pp.165-166).

El control de la constitucionalidad se traduce en un conjunto de mecanismos jurídicos que hacen viable y efectivo el principio de supremacía constitucional y el principio de fuerza normativa de la norma constitucional, en el sentido que permite garantizar que las normas infra constitucionales guarden armonía y coherencia con las disposiciones contenidas en la norma constitucional, y por lo tanto que la aplicación de la norma constitucional sea de obligatorio cumplimiento. (Benalcázar y Machuca, 2018, p.98)

La observación electoral desarrollada bajo criterios técnicos, imparciales y con absoluta objetividad por cada uno de los actores (Sociedad Civil, Organizaciones Políticas y Organismos Internacionales), no solo refuerzan la legitimidad y transparencia de los procesos electorales sino que permiten el principal objetivo que este mecanismo persigue, mejorar el desarrollo de los procesos electorales e identificar buenas prácticas electorales, que en el caso ecuatoriano han sido de gran interés para toda la región y ha permitido que nos constituyamos en referente regional en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de procesos electorales de calidad (Paredes, 2016, p.1).

En el ámbito constitucional la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:



1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

Asimismo, la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (CRE, 2008, Art. 85).

El informe remitido acerca de los mecanismos de participación ciudadana y control social implementados en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales determina que la participación ciudadana en el control social es el mecanismo, medios de seguimiento y participación activa de toda persona individual o colectiva en los procesos, acciones y resultados que desarrollan las instituciones del Estado para el logro de sus objetivos. Las variables principales que la conforman son: 1. Veedurías; 2. Observatorios; y, 3. Rendición pública de cuentas (CNC, 2019, p.20).

El manual de formación y capacitación del Instituto Democrático expresa que la revocatoria del mandato es un derecho ciudadano, y por ello solo la puede solicitar el o la ciudadana que haya votado en las elecciones y en la circunscripción. La revocatoria del mandato es un derecho ciudadano, y por ello solo la puede solicitar el o la ciudadana que haya votado en las elecciones y en la circunscripción



donde fue elegida la autoridad a la cual se le pide la revocatoria. En el caso de que más de un ciudadano o ciudadana suscriban una solicitud de formulario deberán designar un procurador común donde fue elegida la autoridad a la cual se le pide la revocatoria (ID, 2015, p.7).

Como se señaló anteriormente, la participación ciudadana se ha convertido en un eje importante para el Estado, la Constitución del Ecuador le otorga este derecho para que aporte en la construcción de un país democrático, con miras al progreso político, social, económico. Aunque a lo largo del tiempo se han puesto en marcha estrategias políticas que en cierto punto han afectado la estabilidad del pueblo ecuatoriano, aún se deben desarrollar mecanismos que ayuden a controlar la legalidad de los actos que emanan las diferentes instituciones; en este tema es indispensable que se abran caminos más ágiles que permitan tomar acciones a tiempo y principalmente que garanticen el derecho y permitan concretar respuestas y soluciones a una política legítima amparada en normativas legales.

Este aspecto es particularmente relevante porque se ha podido observar que las leyes ecuatorianas como la Constitución de la República 2008, el Código de la Democracia, La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico de Organización Territorial, guardan similitud en cuanto a los preceptos para que se cumpla con el tema de la participación ciudadana en la revocatoria de mandato; porque sólo quienes han sido electos mediante votación popular pueden ser revocados de su cargo; para tal efecto, los ciudadanos deben cumplir con los requisitos legales pertinentes para hacer efectiva su petición. Además, se destacan los motivos que generan la revocatoria como el incumplimiento al plan de trabajo, el impedimento a las disposiciones relativas a la participación de los ciudadanos, el incumplimiento de sus funciones conforme lo estipula la Ley; en estos aspectos ciertas autoridades no han acatado con responsabilidad e integridad el compromiso adquirido en las urnas reflejando el descontento de la sociedad, dando paso al proceso revocatorio que culmina con la designación de una nueva autoridad.



Capítulo 3

3. Análisis a la Revocatoria del Mandato del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

3.1. Análisis a la institución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la Constitución 2008 y su reforma a la designación de autoridades en febrero del 2018.

La Constitución del Ecuador implementada en el año 2008 tenía como objetivo promover la participación ciudadana; por tanto, se establecieron cinco funciones del Estado, en el cual al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se lo denominó como el quinto poder del Estado Ecuatoriano y el encargado de ejercer los derechos de participación y control social. Los miembros de este Consejo eran designados por concurso de méritos y oposición para ocupar los cargos de presidente y consejeros respectivamente.

El Cpccs debe cumplir con deberes y atribuciones reflejadas constitucionalmente para ejercer con responsabilidad sus funciones en las que se encuentran:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.



5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente (CRE, 2008, Art. 208).

El desprestigio del sistema político, manejado por los partidos de estado que se alternaron en el poder y manipularon el sistema electoral, provocó una reacción y la búsqueda de una alternativa que excluyera a la “partidocracia”. Los constituyentes de Montecristi creyeron que con la designación de los organismos



por concurso se podría tener autoridades independientes y no comprometidas con los partidos. La Constitución establece en su parte orgánica varias instituciones francamente antidemocráticas. El mecanismo de concurso está estructuralmente viciado y lleva a una integración de los organismos electorales que, lejos de ser “neutral”, favorece a la fuerza política que controla el gobierno (Ayala, 2015, p.63).

Antes del plebiscito celebrado en Ecuador el domingo 4 de febrero de 2018 que enmendó la forma de elección de los consejeros del CPCCS, el organismo en mención era conformado por “postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía”. La elección se regía por criterios que valoran la trayectoria y capacidad del individuo, y no alguna forma de delegación o representación social: “El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley”; así, también analizan que la forma actual de elección es más deseable que la elección mediante concurso de méritos y oposición. Podría obtenerse un mejor rendimiento institucional si la sociedad civil ecuatoriana logra despertarse después del predominio de un régimen autoritario. Ello quizá suceda cuando la crisis institucional venga acompañada de una profundización de la crisis económica (Celi y Erazo, 2018, p.8-10).

**PREGUNTA3:**

3.- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3? **SI-NO; (Con el anexo 3 correspondiente); y, consecuentemente, por haber obtenido **5'983.061** votos que representa al **63,08%** del total de los votos válidos de las y los sufragantes que constan en el Registro Electoral, las y los ciudadanos se han pronunciado por la **OPCIÓN SI**, conforme al siguiente detalle:**

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
<u>REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2018</u>						
SI	5983061	✓ 63,08%	2937366	✓ 49,09%	3045695	✓ 50,91%
NO	3501797	✓ 36,92%	1726106	✓ 49,29%	1775691	✓ 50,71%

Figura 3 Reporte de Resultados Finales. (2018), por Consejo Nacional Electoral.

Nota. ANEXO 3: A efectos de dar cumplimiento con el mandato popular, se dispone: 1.- Terminación anticipada de periodo; 2.- Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador; 3.- Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En la figura 3 se puede apreciar los resultados obtenidos del referéndum celebrado el 4 de febrero del 2018, en el cual se realizaron varias enmiendas a la Constitución del Ecuador⁷: se agregó el inciso tercero al artículo 112; se sustituyó el inciso primero del artículo 205; se sustituyó el inciso tercero y se agregó un cuarto inciso al artículo 207; en este último artículo 207 se hace énfasis en el inciso tercero que manifiesta: Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento.

⁷ Pleno del Consejo Nacional Electoral, Referéndum Consulta Popular 2018, PLE-CNE-1 -8-2-2018-R.



Este estudio proporciona importantes observaciones en el tema del referéndum celebrado el 4 de febrero del 2018 donde al aprobar la pregunta 3 y su anexo 3 se dio por terminado el período de mandato de los miembros del Cpccs y se estableció un Consejo Transitorio al cual se le atribuyó las mismas funciones establecidas en la Constitución de la República. Los efectos de esta elección han sido otorgar poderes extraordinarios a sus miembros lo cual ha generado grandes polémicas, dado que se empezó por indagar a varios funcionarios que no dieron visto bueno a las actuaciones porque consideran que no se han enmarcado objetivamente en el mandato popular e incluso han abordado este tema ante las organizaciones de derechos humanos para que ayuden en la inspección de las acciones que ellos creen son erróneas porque incluso han generado un ambiente de oposición.

3.2. La Revocatoria del Mandato a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (CRE, 2008, Art. 95).

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, la Revocatoria de Mandato se fortaleció en la Constitución de la República en el año 2008 con el objetivo de promover la participación de los ciudadanos. Es importante mencionar que, a partir de las elecciones efectuadas en febrero del año 2018, se dio paso a la elección de las autoridades del CPCCS mediante voto popular; lo que significa que cualquiera



de sus miembros podrá ser revocado de su cargo en caso de incumplimiento de sus funciones.

La función de transparencia y control social hace mención a la cesación de funciones entre las cuales se encuentran:

1. Muerte.
2. Por terminación del periodo para el cual fueron designados.
3. Por renuncia; y,
4. Por censura y destitución mediante juicio político instaurado por la Asamblea Nacional debido al incumplimiento de sus responsabilidades o por haber incurrido en una o varias de las prohibiciones establecidas en la Constitución y la ley, durante el ejercicio de sus funciones.
5. Por revocatoria del mandato (CPCCS, 2009, Art. 46).

Ayala (2015) citado por Ortiz (2018, p.540) resume la crítica al CPCCS en los siguientes términos: “El nuevo poder de la ‘participación ciudadana’ no representa a nadie y ha hecho nominaciones que son, en la práctica, un mecanismo para eliminar la representación política y designar para las más altas funciones a personas adictas al gobierno”.

Asimismo, el autor menciona que por estos motivos se ha llegado a proponer su reforma profunda o definitiva eliminación. Esta crítica masiva se decantó en la consulta popular de febrero de 2018, que terminó por destituir a los siete miembros del CPCCS e instalar un CPCCS de transición, que tiene por finalidad evaluar a las autoridades que son de su nominación y, si es necesario, cesarlas en el cargo y normar sus reemplazos. También se cambió su forma de designación, que ya no ser por concurso de méritos y oposición, sino mediante sufragio universal. Estos cambios se hicieron en el nuevo gobierno del presidente Lenin Moreno en funciones desde mayo de 2017 que, aunque pertenece al mismo partido del expresidente Correa, dio un giro completo a la forma de hacer política, ha dado paso a una



reforma política que pretende reinstitucionalizar y democratizar al país y, por tanto, ha sepultado a la Revolución Ciudadana (Ortiz, 2018, p.540).

Zda Avina (2012) citado en Welp y Serdült (2012, p.185) expone un breve análisis que en Ecuador la revocatoria existe desde 1998. Entre ese año y 2008 el seguimiento de noticias mostró que hubo intentos que no tuvieron éxito. La reforma de 2008 tuvo sus efectos, reduciendo barreras y facilitando la activación del mecanismo. Esto explica que en 2010 se produjeran unos setenta referendos. La nueva reforma ocurrida en 2011 volvió a limitar la institución, que no ha vuelto a activarse.

Ningún servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados y estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (CRE, 2008, Art. 233).

Referente al tema de la Revocatoria de Mandato el Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días. De ser éstos calificados y cumplidos los demás requisitos, convocará en el plazo de quince días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes. La solicitud de revocatoria será rechazada si no cumple lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana. De encontrarse que existen irregularidades el Consejo Nacional Electoral trasladará el informe respectivo a la autoridad competente, según sea el caso (CD, 2009, Art. 200).

A partir de este estudio, es notorio que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha sido expuesto por estar inmerso en un caos social y político, es una institución a la que se le ha otorgado atribuciones de trascendental importancia para el país. El tema de la atribución de poderes ha generado polémica de parte de la mayoría de sectores políticos, económicos, sociales porque aluden que este organismo está envuelto en actos de corrupción que han limitado la promulgación de decisiones justas impidiéndole tomar una postura libre y



democrática, manifestando también el irrespeto al mandato popular por existir omisiones de parte del Ejecutivo. En agosto del 2019 la Asamblea Nacional destituyó a cuatro consejeros en un polémico juicio político por incumplimiento de funciones; además, fueron catalogados como allegados al expresidente Rafael Correa, dentro del mismo se dio a conocer que el expresidente del Cpccs Carlos Tuárez había alterado documentos para participar como consejero. Bajo estos argumentos algunos asambleístas expusieron que existían las causales suficientes e inclusive manifestaron que no se les aplica la figura de juicio político sino de revocatoria del mandato; finalmente, este juicio dio como resultado el cese de funciones de los cuatro miembros del Cpccs.

Analizando la revocatoria de mandato en el país y su introducción en la Constitución del año 2008 Barahona⁸ (2020) manifiesta que la participación es el derecho de una sociedad y que es razonable incluir este mecanismo de revocatoria a cualquier autoridad de elección popular incluyendo al Cpccs, porque este organismo se ha debilitado y necesita de personas que realmente lo promuevan; y, por el contrario, Barthelotti⁹ (2020) expresa que no está de acuerdo con la revocatoria de mandato, considera que se debería eliminar el Cpccs porque el problema no son los actuales miembros, sino que no se puede institucionalizar la participación ciudadana.

En base a la interpretación de Barahona, estoy de acuerdo en la revocación del mandato porque a más de que la Constitución del Ecuador del 2008 en su artículo 105 establece que las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular, es importante que como ciudadanos seamos responsables al momento de expresar el voto en las urnas, ya que se trata del camino que deberá seguir el país para afrontar los futuros retos.

⁸ Alexander Barahona Néjer (entrevista vía zoom, 28 de agosto, 2020)

⁹ César Luis Barthelotti (entrevista vía zoom, 20 de agosto, 2020)



3.3. Competencias del Consejo Nacional Electoral para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Como es de conocimiento ciudadano el Consejo Nacional Electoral es el organismo encargado de ejecutar las acciones concernientes al sufragio en el país, es quién organiza y controla el proceso de elecciones de las distintas dignidades mediante el voto popular. En reiteradas ocasiones también ha vivido momentos de tensión por parte de los partidos políticos y simpatizantes que han cuestionado su labor frente a los resultados obtenidos.

Los órganos de la Función Electoral tienen competencia privativa, en sus respectivos ámbitos, para resolver todo lo concerniente a la aplicación de esta ley; los reclamos, objeciones, impugnaciones y recursos, que interpongan los sujetos políticos a través de sus representantes legales, apoderados o mandatarios especiales, según el caso, y los candidatos y candidatas, observando el debido proceso administrativo y judicial electoral; y, a la aplicación de las sanciones previstas en esta ley (CD, 2009, Art. 23).

Las consejeras o consejeros principales ejercen sus funciones por seis años y les corresponde:

1. Cumplir y vigilar que se cumpla la Constitución y las leyes en materia electoral;
2. Asistir a las sesiones del Consejo Nacional Electoral;
3. Cumplir las delegaciones que reciban por parte del Pleno del Consejo;
4. Solicitar, con el apoyo de al menos dos consejeros o consejeras, que se incluya en el orden del día, los temas que consideren pertinentes;
5. Presentar mociones y proyectos de resoluciones para conocimiento del Consejo;
6. Comunicar anticipadamente a la Presidencia sobre su inasistencia a las sesiones del Pleno; y,
7. Las demás que determinen esta Ley, las normas internas y las resoluciones del Consejo en Pleno (CD, 2009, Art. 33).



Se menciona la convocatoria para la elección de sus miembros y establece que el Consejo Nacional Electoral organizará el proceso de recepción de postulaciones, verificación de requisitos, prohibiciones e inhabilidades para la elección de consejeras y consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en los términos previstos en esta ley. Para tal efecto, realizará una convocatoria en los idiomas oficiales de relación intercultural, la misma que será publicada en el Registro Oficial. Dicha convocatoria será difundida en cadena nacional de radio y televisión utilizando los espacios de los que dispone el Gobierno Nacional, así como en la página web de la Institución y en al menos tres de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de que se utilicen otros medios de comunicación disponibles. Se garantizará que la convocatoria sea difundida en el exterior a través de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares (CPCCS, 2009, Art. 22).

La elección a consejeras y consejeros se realizará, de las postulaciones presentadas por las organizaciones sociales y, ciudadanas y ciudadanos a título personal, que vivan en el país o el exterior, en los términos condiciones que determina esta ley; las organizaciones no podrán auspiciar a más de una persona (CPCCS, 2009, Art. 23).

El Cpccs está integrado por siete consejeros principales y siete suplentes, que duran cinco años en sus funciones. El proceso de selección es responsabilidad del CNE, en un concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. La elección se hace de entre los postulantes que propongan organizaciones sociales y ciudadanos; así, el autor afirma que la Constitución actual privilegia la nueva forma de designación basada en los concursos de oposición y méritos. Este sistema ha sido denominado como “meritocracia”. Para fortalecerlo, se creó el Instituto Nacional de la Meritocracia, cuya misión es: “Promover la excelencia, eficiencia y efectividad en las instituciones públicas, a través de soluciones estratégicas que construyan sistemas de gestión del Talento Humano para identificar, atraer y retener a personas que, por sus logros,



profesionalismo y calidad humana, merecen servir a los ecuatorianos”. (Solano, 2018, p.103-109).

Organizar y conducir la verificación de requisitos con postulación, veeduría e impugnación para definir la lista de las candidatas y candidatos, y organizar las correspondientes elecciones a consejeras y consejeros del Cpccs, que serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, conforme con las disposiciones de la Ley que regula su organización y funcionamiento y demás disposiciones reglamentarias que se dicten para el efecto (LOE, 2012, Art. 25, Numeral 23).

Esta investigación discute la importancia de las competencias del Consejo Electoral ya que este organismo debe garantizar que los ecuatorianos vivan un sufragio plenamente democrático, apegado a las normas que regulan el proceso electoral, las mismas que permiten realizar el control pertinente a las organizaciones políticas para que cumplan con lo dispuesto en la Ley y se responsabilicen de sus actos en caso de darse alguna infracción electoral. La Constitución es clara en materia electoral y es la que suprema el ordenamiento jurídico; por tanto, se establece como una fuerza para garantizar que se cumplan las disposiciones emanadas de forma inmediata, en este aspecto debe existir la autonomía suficiente para que el ejercicio electoral pueda ejecutarse con absoluto orden ya que ninguna organización política puede intervenir directa o indirectamente en la organización de los comicios electorales ya que como estipula el artículo 21 durante el proceso electoral, los organismos electorales dispondrán la colaboración de las autoridades públicas, militares y policiales para la aplicación de las disposiciones de esta ley; asimismo, previo acuerdo, podrán demandar la colaboración de las personas jurídicas de derecho privado.

3.4. Requisitos para la Revocatoria del Mandato del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.



Para el estudio de este capítulo es importante recopilar aspectos que pueden abrir un camino hacia la revocatoria de mandato, desde el inicio del proceso de selección de los candidatos designados para ocupar el cargo de consejeras y consejeros se recalca los deberes que deben cumplir para ejercer sus funciones con responsabilidad, así como las prohibiciones a los que están sujetos al aceptar esta dignidad. Como ya se ha establecido anteriormente para revocar una autoridad de elección popular, la Constitución confiere a los ciudadanos el derecho de ejecutar este pedido por incumplimiento de las funciones encomendadas para lo cual deben respetarse las políticas del organismo electoral competente encargado para tal efecto.

Las consejeras y consejeros deberán:

1. Presentar al inicio y al final de su gestión una declaración patrimonial juramentada, de conformidad con la ley.
2. Guardar absoluta reserva sobre las investigaciones que se realicen por el Consejo hasta que se emitan los correspondientes informes. Esta obligación se hace extensiva a los funcionarios, empleados y trabajadores del Consejo, bajo pena de destitución. La información reservada solamente podrá ser entregada por las consejeras y consejeros a las y los involucrados con el fin de garantizar su derecho a la defensa y el debido proceso.
3. Excusarse en las investigaciones sobre casos en los que existiere conflicto de intereses o en los que de alguna manera estuvieren involucrados personalmente sus parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
4. No podrán participar en actividades partidistas; y,
5. Las demás que se contemplen en la Ley y los reglamentos (CPCCS, 2009, Art. 43)



La Constitución manifiesta que las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la presidenta o presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral CRE, 2008, Art. 105).

La ciudadanía para proponer una enmienda constitucional, reforma constitucional, una iniciativa legislativa, procesos de consulta popular y procesos de revocatoria del mandato, deberá entregar respaldos con los nombres y apellidos, número de cédula de identidad y las firmas o huellas digitales de las personas que apoyan la propuesta (CD, 2009, Art. 182).

Los requisitos para hacer efectiva la revocatoria de mandato de autoridades electas por voto popular se establecen en los siguientes artículos:

Los electores podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato, se considerará que el proceso ha concluido cuando la autoridad electoral proclame los resultados y sean notificados al órgano correspondiente para que éste actúe de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales. La solicitud y el proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana (CD, 2009, Art. 199).



El Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días. De ser éstos calificados y cumplidos los demás requisitos, convocará en el plazo de quince días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes. La solicitud de revocatoria será rechazada si no cumple lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana. De encontrarse que existen irregularidades el Consejo Nacional Electoral trasladará el informe respectivo a la autoridad competente, según sea el caso (CD, 2009, Art. 200).

Para la aprobación de la revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, salvo la revocatoria de la presidenta o presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada cesará de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución (CD, 2009, Art. 201).

Ramírez (2012) citado por Castellanos (2014, p.9) determina haber establecido la posibilidad de que la autoridad sea notificada para que impugne la solicitud para su revocatoria podría desvirtuar la voluntad y soberanía de los ciudadanos de revocar al representante. Por tanto, establecer tales requisitos y procesos de admisión demuestra que, pese a que los ecuatorianos han participado en procesos que demuestran su poder crítico e injerencia política para democratizar su sociedad, las instituciones representativas, los marcos legales y normativos han sido dispuestos para su contención.

El Consejo Nacional Electoral, una vez que acepte la solicitud de revocatoria del mandato, convocará en el plazo de quince días al proceso correspondiente, el cual que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.



- La mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria del presidente de la República.
- El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento y la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y reemplazada por quien corresponda acorde a la Constitución (Noguera y Navas, 2016b, p.98)

Considerando los requisitos que deben cumplirse para hacer efectiva la revocatoria de mandato Barthelotti¹⁰ (2020), expresa que se debería crear una comisión de investigación y un filtro de revisión en el propio seno del consejo para evitar el revanchismo político y sobre este mismo aspecto Barahona¹¹ (2020) menciona que el problema es de cómo se les ha dado trámite porque se pueden cumplir los porcentajes de firmas, pero si a la larga el CNE invalida una plana de votos lo que hace es que la institución no sea aparentemente eficaz.

Teniendo en cuenta estos requisitos, el CNE deberá organizar el proceso hasta donde su competencia lo amerite, es importante que las organizaciones políticas no se interpongan en sus decisiones para lograr una elección democrática que permita brindar resultados confiables acorde a lo que dicta la Constitución. Aunque existen divergencias por parte de la ciudadanía y movimientos afines porque aseveran que los requisitos presentan dificultades y demoras en especial en el tema de las firmas que son rechazadas porque según el CNE no cumplen con lo expuesto en la Constitución y la Ley. Varios asambleístas de diferentes bancadas bajo el principio de igualdad, desean manifestar también su participación como ciudadanos y consideran que no han podido fiscalizar las acciones administrativas de algunos funcionarios considerándolo inconstitucional, sienten que se violenta este rol que forma parte de su trabajo, concuerdan que el poder Ejecutivo ha reservado información importante que impide evaluar las funciones de las autoridades en instituciones que son de gran importancia para el progreso político, económico y social del país. Ante las diversas dificultades que se han presentado,

¹⁰ César Luis Barthelotti (entrevista vía zoom, 20 de agosto, 2020)

¹¹ Alexander Barahona Néjer (entrevista vía zoom, 28 de agosto, 2020)



la participación ciudadana se ha visto opacada porque no se respeta el derecho a revocar y elegir nuevamente a una dignidad que de paso a una democracia con pensamiento libre y un objetivo claro por el bienestar de la sociedad.

3.5. Análisis al proceso de Revocatoria del Mandato de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y sus implicaciones jurídicas.

En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato. Los partidos políticos, movimientos políticos y las organizaciones ciudadanas que se hubieran registrado en el Consejo Nacional Electoral para participar activamente en estos procesos electorales, en los casos citados en este inciso, podrán presentar los recursos contencioso electorales directamente los candidatos o candidatas afectadas o lo harán a través de sus representantes, apoderados especiales, mandatarios o de los defensores de los afiliados o adherentes permanentes (CD, 2009, Art. 244).

Asimismo, se menciona las prohibiciones en el ejercicio de funciones de las consejeras y consejeros como:

1. Realizar proselitismo político.
2. Actuar en asuntos en los que exista conflicto de intereses con el ejercicio de sus funciones.
3. Divulgar información sobre los asuntos materia de las investigaciones que esté realizando el Consejo (CD, 2009, Art. 45).



Las asimetrías entre las normas que regulan la revocatoria denotan un rechazo por parte de las autoridades a asumir que la existencia de la revocatoria es la exigencia de desempeñar su cargo con responsabilidad ante los electores. Se puede entender que podría existir un temor por parte de los representantes electos de perder independencia para ejercer su labor, ya que esta puede estar sometida no solo a consideración de sus electores, sino también a la manipulación de la oposición política (Castellanos, 2014, p. 10).

La primera característica de la actuación del Cpccs es su rol concentrador de poderes, el que se ensambla por fuera de las competencias institucionales que están claramente definidas en la Constitución y las leyes habilitantes de la función, argumentando que es una situación extraordinaria en un período de transición. Este rasgo les ha permitido abusar de la confianza otorgada al presidente de la República por parte de la ciudadanía, y consolidar un precedente antidemocrático con lo que el Estado de Derecho o las garantías constitucionales, son simples enunciaciones sin validez real (Andrade, 2019, p.1).

Raras veces se da el caso de que un funcionario público o político llegue al poder y proponga “apagar las luces”. Una de esas brillantes excepciones es el señor Julio César Trujillo, quien preside la misma institución que ha propuesto eliminar. El voto nulo es el primer paso hacia la eliminación del Cpccs. No es una locura pensar que es una posibilidad relativamente cercana proceder a su efectiva desaparición y un retorno a la democracia representativa en la que las personas electas por los ciudadanos son las encargadas de designar a las autoridades de control en torno a una terna presentada por el Ejecutivo (Calderón, 2019, p.1).

El 23 de julio de 2015, los consejeros para el periodo 2015-2020, fueron posesionados en la Asamblea Nacional. Este proceso no estuvo exento de críticas y sus miembros fueron cesados por medio de la Consulta Popular impulsada por el presidente Lenin Moreno. La consulta dio paso a un pleno de transición el cual se encargaría de “evaluar el desempeño de las autoridades designadas por el Consejo



cesado”, pudiendo terminar anticipadamente sus periodos, encargándose también de “organizar concursos públicos de mérito y oposición”, a la vez que surgía una nueva forma de designación del consejo de participación mediante la elección popular. El consejo transitorio inició su trabajo destituyendo a Patricio Rivera, exministro de Correa, de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, mientras iniciaba procesos contra el resto de autoridades que tienen que evaluar y que igualmente habían sido acusadas de supuestas irregularidades (Parrini, 2019, p.1).

Pablo Dávila, coordinador del Comité para la Institucionalización Democrática, tiene la certeza de que el Cpccs no le entrega ningún aporte al país. A su criterio, el organismo no ha cumplido con las atribuciones otorgadas por la Constitución, como la promoción de la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y la designación de autoridades. En vez de eso, ha promovido el debilitamiento de las instituciones del Estado. Además, bajo este mismo contexto Darwin Seraquive, parte de este colectivo, indicó que se reunieron más de 300 mil firmas de respaldo que se tramitaría vía consulta popular. Agregó que la competencia para designar autoridades se tradujo a un conflicto de intereses marcados por los movimientos políticos (La Hora, 2020).

Al analizar este tema, Barthelotti¹² (2020) considera que hay que mantenerse con la propuesta del grupo encabezado por Pablo Dávila y varios expresidentes de la República respecto a la eliminación del Cpccs a través de una modificación constitucional que permita eliminar el mismo, incluso creería que la aplicación directa de esta va permitir primero a la ciudadanía la posibilidad de decidir si quiere que el consejo se quede o no; y, segundo si es que la ciudadanía decide que el consejo se quede debe darle legitimidad democrática al consejo que va ser muy importante porque es un consejo donde juntos los siete vocales iniciales no tenían la legitimidad necesaria al sumar los votos porque no alcanzaban a cumplir ni siquiera el 25% del padrón, de someterse a una elección popular y la ciudadanía

¹² César Luis Barthelotti (entrevista vía zoom, 20 de agosto, 2020)



decide que este consejo se quede le va dotar de legitimidad democrática a un consejo que ha venido con denuncias en contra de su presidente.

Las y los integrantes del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral son servidoras y servidores públicos sujetos a control ciudadano y enjuiciamiento político por incumplimiento de sus funciones y tendrán las responsabilidades establecidas en la Constitución y la ley (CD, 2009, Art. 19).

Las infracciones electorales a que se refiere esta ley serán juzgadas y sancionadas en última instancia por el Tribunal Contencioso Electoral, conforme al procedimiento señalado en esta Ley, sin perjuicio de la competencia de la Fiscalía General del Estado para investigar y de los jueces penales para juzgar, los delitos tipificados en el Código Penal y en otras normas penales. El Tribunal Contencioso Electoral podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Destitución del cargo;
2. Suspensión de los derechos políticos o de participación; y,
3. Multas (CD, 2009, Art. 281).

Podría decirse que, analizando las funciones del Cpccs, la mayoría de autores coincide en que este organismo no ha cumplido con lo establecido en la Constitución, estando envuelto en una serie de controversias que ha llamado la atención de las instituciones gubernamentales debido a que su actuación no ha sido la correcta. Este Consejo se ha tenido que amoldar a los gobiernos de turno para mantenerse tal cual, lo que ha molestado a la ciudadanía por no poder ejercer su derecho de participación para revocar a las autoridades, anteponiendo trabas al proceso y tachando este accionar de inconstitucional e incluso desde algunas bancadas han propuesto que no se proceda a su eliminación, en este aspecto la Asamblea Nacional lo que busca es limitar sus funciones porque considera que existe un rebote de atribuciones que deben ser restauradas. Si se analiza su labor se puede constatar que no existe la intención de realizar un control social público



que depure el sistema político del país, lo cual desencadena un duro golpe a la democracia que termina por apagar una intensa lucha de décadas, dejando impune las malas prácticas de estas autoridades.

Los mecanismos de participación se han visto violentados, dejando de lado el principio de fortalecimiento del Estado ecuatoriano. La propuesta de cesar de los cargos mediante la revocatoria de mandato, fue reestructurado en la Constitución del 2008 para sacar del poder a aquellas autoridades que no cumplan con sus funciones, y es a partir del año 2018 que la nueva reforma permite elegir mediante voto popular a otra dignidad, pero lamentablemente ha sido un camino que se obstaculiza debilitando los proyectos políticos, económicos y sociales del país. Es importante destacar que el incumplimiento de funciones por parte del CNE es juzgado por el Tribunal Contencioso Electoral quiénes son los encargados de resolver las malas actuaciones. Como es de conocimiento público la presidenta del CNE se defendió en la antesala de un juicio político y no pasó de la Comisión de Fiscalización ya que fue llamada por una contratación en el CNE que no fue bien vista por parte de algunos legisladores. Esta actuación deja como referencia que un descuido pone de manifiesto la falta de legalidad a un proceso electoral que también es sancionado con destitución del cargo para las autoridades responsables de dar paso al mandato popular conforme lo establecen la Constitución y las leyes instauradas en el país.

El Cpcacs fue denominado como el quinto poder del estado ecuatoriano, cuando en la Constitución 2008 se determinó darle más relevancia al derecho de participación ciudadana y con ello se le atribuyeron varias funciones catalogadas como excepcionales para luchar por la transparencia y el control social.

Barahona¹³ (2020), considera interesante que, la Corte puede reestructurar el Cpcacs y ha dado su visto bueno pero lo que le tocaría pensar es a quién y cómo pasan las atribuciones, y que la propuesta debe incluir es el cambio; por tanto, no

¹³ Alexander Barahona Néjer (entrevista vía zoom, 28 de agosto, 2020)



afecta ya que sería una enmienda no una reforma. Si el cambio implica retornar las facultades a un órgano político es como volver al pasado o si es que sólo lo desaparecen la función de transparencia se mantiene y ellos asumirían esta facultad o no. Sobre la afectación institucional que tendrían las atribuciones del Cpcacs menciona que resulta peligroso porque entre ellas está designar a las personas que dirigirán a instituciones como la Contraloría General del Estado, la Procuraduría, la Corte Constitucional, entre otros órganos de control e incluso sería indispensable que la Fiscalía esté pendiente de sus actuaciones para evitar que las instituciones se vean gravemente afectadas. Además, se refiere a que si tomaba otro rumbo este Consejo y fortalecía los mecanismos de participación se podría haber visto otros resultados pero no fue así y lo primero que quiso hacer es votar a las autoridades que había designado su antecesor tomando en cuenta que las reglas extraordinarias de las facultades eran distintas, dando paso a que la Asamblea Nacional los destituya por juicio político y considera que hicieron bien porque lo primero que iban hacer es destituir a la Corte Constitucional y cree que en este país entre menos Cortes se destituyan es mejor porque no se puede generar incertidumbre con la justicia y que esta generación debe aprender a que una Corte no puede ser removida fácilmente.

Sobre este mismo tema Barthelotti¹⁴ (2020), expone su criterio y hace referencia a que se debería volver a las tres funciones del Estado la ejecutiva, legislativa y judicial mediante una reforma urgente; hace énfasis en que la participación ciudadana y control social deben gozar de independencia sin que sea tratada como función; a su vez, recomienda que si el Cpcacs se queda debería dedicarse a temas claves como los que tenía la Comisión de control cívico contra la corrupción en la Constitución de 1998 y para lograrlo primero se debería hacer campaña para que la sociedad conozca a los candidatos, permitir las reelecciones cuando se desee mantener el organismo y pensar en la acreditación real de actividades de participación ciudadana e incluso también se podría hacer la propuesta de si son siete se elija en la primera ocasión a los cuatro primero con

¹⁴ César Luis Barthelotti (entrevista vía zoom, 20 de agosto, 2020)



mandato de 4 años y los tres de menor votación se presenten a reelección en 2 años para alternar el período como juego básico de la democracia. Por otra parte, Barahona¹⁵ (2020), solicita que en lo posible exista una claridad normativa que establezca el procedimiento para una remoción de los miembros del Cpccs.

La aplicación de reformas marca un precedente en la constitución, su efecto puede resultar interesante cuando se hace necesario un cambio que transforme favorablemente el sistema del país en favor de sus habitantes. El tema de eliminación del Cpccs sigue en debate en el pleno de la Asamblea Nacional, cuando el 16 de septiembre se cerró el primer debate de esta reforma constitucional impulsada por una iniciativa ciudadana del Comité por la Institucionalidad Democrática al frente con Pablo Dávila, donde se busca transferir las potestades del Cpccs a una Asamblea bicameral e independizar a la Fiscalía General del Estado del Consejo de la Judicatura. En el caso de la bicameralidad contempla la elección de 30 senadores por votación nacional para conformar junto con los asambleístas el poder legislativo.

Este polémico debate que trata la Asamblea Nacional ha generado el reclamo por parte del Consejo Nacional Electoral, porque esta reforma podría aumentar el valor del presupuesto, teniendo en cuenta el gasto adicional que generaría por las medidas de bioseguridad que deberían tomarse en la votación a causa de la pandemia.

¹⁵ Alexander Barahona Néjer (entrevista vía zoom, 28 de agosto, 2020)



4. CONCLUSIONES

La Constitución de la República fortaleció en el año 2008 la llamada Revocatoria de Mandato, la cual solo debería ser aplicable a las autoridades electas mediante el mecanismo de democracia directa conforme lo dicta el art. 105, además de señalar al Consejo Nacional Electoral como el organismo encargado de dar cumplimiento al proceso tal como lo estipula el art. 106.

Los mecanismos de democracia constituyen un pilar fundamental en la práctica de la política del país, como se argumentó en el capítulo uno, varios autores exponen su criterio respecto a que la democracia debe ser respetada desde todas sus perspectivas de participación para evitar el quiebre social, político y económico en la sociedad; lo que busca esta figura es que la ciudadanía sea parte de las decisiones gubernamentales para avanzar hacia una transformación empezando por el respeto a los derechos como su principal objetivo.

Los países de América Latina han establecido sus mecanismos democráticos acorde a los sucesos que se han presentado en cada uno de ellos, en países como Bolivia, Panamá, Venezuela e incluso Ecuador han optado por implantar el proceso revocatorio para retirar del poder a aquellas autoridades que han establecido intereses particulares dejando de lado la práctica constitucional. Un ejemplo de aquello es Venezuela un país que ha sido catalogado como golpeado por una oposición que ha intentado recuperar la institucionalidad, en este país la revocatoria se aplica para todos los cargos y magistraturas de elección popular a nivel nacional.

El plan de trabajo que elaboran los candidatos cuando postulan para alguna dignidad, posteriormente puede convertirse en causal de revocatoria, dado que una vez que llegan al poder surgen situaciones que apartan a las autoridades de los objetivos propuestos; y es justamente en esta instancia donde empieza un debate constitucional por las diferencias en varios sectores y el declive de la democracia; a esto se suma los actos de corrupción que han terminado por apartar de los cargos a las autoridades porque durante su periodo han faltado a la ética profesional y de transparencia de sus funciones.



Los mecanismos de democracia se activaron en el país para promover los derechos de participación de los ciudadanos en las actividades políticas, el Código de la Democracia en su art. 175 establece que la observación electoral se podrá realizar a cualquier proceso que implique la decisión de los ciudadanos como la elección de autoridades, procesos de revocatoria de mandato, referéndum, consultas populares y otras de carácter nacional o local.

A partir del referéndum celebrado el 4 de febrero del 2018, la ciudadanía aprobó la pregunta 3 y sus respectivos anexos, tras este suceso se estableció dar por terminado el periodo de mandato de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; dando origen a la elección de los mismos mediante el mecanismo de democracia directa, dejando de lado la elección mediante concurso de méritos y oposición; facilitando la iniciativa de revocatoria de mandato y el pleno derecho de los ciudadanos a ejercer este mandato constitucional.



5. RECOMENDACIONES

Es importante que la Constitución de la República fortalezca la democracia directa para salvaguardar la expresión de la ciudadanía en los procesos electorales e instaurar una práctica real en la identificación de problemas y la independiente responsabilidad institucional basada en la aplicación de elementos jurídicos pertinentes, lo que permite a las futuras dignidades responder eficazmente las inquietudes ciudadanas.

El mecanismo de democracia directa debe ser respetado para resguardar el derecho a la participación ciudadana, este modelo institucional debe destacarse mediante la práctica constitucional, para que produzca un efecto integrador que permita en primera instancia elegir a dignidades que tomen decisiones políticas acertadas, considerando las dificultades que surgen al interior de la sociedad.

En América Latina se hace visible la necesidad de reformar la constitución de cada país para mejorar las opciones de elegir a sus mandantes, así como para revocarlos, como el caso de Venezuela y Bolivia, que necesitan un profundo análisis que permita recuperar la institucionalidad y su libertad para expresarse en las urnas.

En Ecuador todo candidato a ocupar una dignidad, debe conducirse bajo una conducta ética de profesionalismo, que resalte su interés en el desempeño de competencias, liderando con transparencia la función encomendada y aplicando un mecanismo de control social y de esta forma evitar caer en la falta de responsabilidad e incumplimiento que legalmente termina en un proceso revocatorio.

La participación ciudadana implica que los derechos deben ser respetados y no podrán ser vulnerados, las funciones del Estado deben sentar sus bases institucionales para garantizar el cumplimiento de la ley siendo partícipes de un proceso electoral democrático, a fines de construir un país soberano que responda a las adversidades políticas, económicas y sociales. El poder soberano reside en el pueblo y su participación debe enmarcar un avance constitucional transparente como el motor principal para un correcto funcionamiento de la democracia.



Considero, que esta función del Estado fue designada con el objetivo de garantizar transparencia en sus procesos y para ello es aconsejable que de permanecer tome una posición independiente, donde se deje claro la aplicación del reglamento institucional para evitar errores de interpretación en el desarrollo de sus funciones, donde prevalezca la verdad y el deber de fortalecer la estructura de un país que necesita recuperar sus principios y la confianza de un pueblo que ha vivido la falta de compromiso especialmente por parte de su máxima autoridad. En el caso, de que el pleno de la Asamblea Nacional resuelva dar paso a la reforma constitucional en el tema de eliminación del Cpccs, es recomendable que el CNE incluya el referendo en la vuelta electoral del 2021, porque a más de minimizar un gasto electoral, se daría a través de una Asamblea bicameral una pronta solución a las extraordinarias atribuciones que crearon el descontento en varias instituciones y que obstaculizaron los derechos de participación ciudadana y control social.



6. BIBLIOGRAFÍA

a) Fuentes bibliográficas

Andrade, C. (2019). Ruptura constitucional y la omnipresencia del CPCCS. *Revista Crisis*. Recuperado de <https://www.revistacrisis.com/coyuntura/ruptura-constitucional-y-la-omnipresencia-del-cpccs>

Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad: Algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas. *Revista Pilquen*. 18(3). 110. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5277335.pdf>

Arias, T. (2008). Ecuador un estado constitucional de derechos. *Revista del grupo democracia y desarrollo local*. (15). Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-463.html>

Ayala Mora, E. (2015). *¿Por qué la Asamblea Constituyente?*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/276511748/Por-que-la-Asamblea-Constituyente#>

Baca, P. y Cárdenas, V. (2014). *Derecho Electoral Ecuatoriano*. Quito: Advantlogic.

Barrero Escobar, F.A., Rivera López, M.A. y Acuña Villarreaga, F. A. (2018). *Revocatorias de Mandato y Consultas Populares*. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/revocatorias_del_mandato_y_consultas_populares.pdf

Basabe Serrano, S. (2009). Ecuador: Reforma Constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 404-405. DOI: 10.4067/S0718-090X2009000200007



Benalcázar Guerrón, J. C. y Machuca Lozano, S. E. (2018). *La relación del derecho electoral con otras ramas del derecho público*. Quito: PPL Impresores.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Recuperado de <https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>

Bovero, M. (2012). *Los desafíos actuales de la Democracia*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3923/1.pdf>

Calderón, G. (2019). *El CPCCS debe desaparecer*. Recuperado de <https://www.elcato.org/el-cpccs-debe-desaparecer>

Cárdenas, V., Pérez, M. y Moreno, F. (2014). *Democracia y Sufragio en el Ecuador*. Quito: La Caracola.

Carrera Calderón, F. A. (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. *Revista UNIANDES EPISTEME*. 2(1). <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/78/68>

Castellanos S., A. S. (2014). *Poder popular en Ecuador: La revocatoria de mandato en el contexto constitucional 2008*. Recuperado de https://www.academia.edu/7495905/Revocatoria_del_Mandato_Ecuador_1_998_a_2008

Celi Toledo, I. P. y Erazo Bustamante, S. E. (2018, 30 de noviembre). Visiones contrapuestas de la participación ciudadana en el constitucionalismo ecuatoriano. *Revista Javeriana*. Recuperado de [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/137%20\(2018-II\)/82556549004/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/137%20(2018-II)/82556549004/)



Cpccs entre el escándalo y la desaparición. (2020, 24 de julio). *La Hora*. Recuperado de <https://lahora.com.ec/noticia/1102323488/cpccs-entre-el-escandalo-y-la-desaparicion>

Consejo Nacional de Competencia. (2019). *Informe de Mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social implementados en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales*. Recuperado de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Informe-Mecanismos-de-Participacion-Ciudadana-1.pdf>

Consejo Nacional Electoral. (2018). PLE-CNE-1 -8-2-2018-R. Referéndum Consulta Popular 2018. Registro Oficial N°180. Quito. Suplemento 14 de febrero de 2018 [Gráfico]. Recuperado de <http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/download/file?fid=8.699>

Dahl, R. (2004). *La Democracia*. Recuperado de <https://dedona.files.wordpress.com/2014/02/dahl-postdata1.pdf>

De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. Lima. Recuperado de http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Refundacion%20del%20Estado_Lima2010.pdf

Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Serie Elecciones y Democracia*. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>

Eberhardt, M. L. (2017). Otro golpe a la democracia: el revocatorio fallido contra Maduro. *Revista mestiza*. Recuperado de <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/otro-golpe-a-la-democracia-el-revocatorio-fallido-contra-maduro/>



Erazo, L. C. y Chamorro, L. (2019). *Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada*. Recuperado de <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/iconosfl/n65/1390-8065-iconosfl-65-71.pdf>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2010). *Metodología de la Investigación*. Recuperado de http://jbposgrado.org/material_seminarios/HSAMPIERI/Metodologia%20Sampieri%205a%20edicion.pdf

Hernández Valle, R. (2002). *De la democracia representativa a la democracia participativa*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1975578.pdf>

Hurtado, O. (2006). *Deberes y responsabilidades para ser buenos ecuatorianos*. Recuperado de http://www.osvaldohurtado.com/docs/ensayos/deberes_ecuatorianos.pdf

Instituto de la Democracia. (2015). *Manual de Capacitación y Formación en Democracia*. Recuperado de http://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/LgjH2m5c8emE66pjdExmgp47BAdKTrCJ7_en_Democracia-Revocatoria_del_Mandato.pdf

Kornblith, M. (2009). *La Revocatoria de Mandato: Lecciones a partir de la experiencia venezolana*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. 358, p.22.

Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (2014). *Democracia en Movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina*. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf>



Luna Tamayo, Milton. (2013). *Participación ciudadana, políticas públicas y educación*. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/PUBLICAS.pdf>

Llancar Etcheverry, C. A. (2008). *Sociedad civil y participación ciudadana cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones*. Recuperado de https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122008000200007&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Paz y Miño, J. J. y Pazmiño, Diego. (2008). El proceso constituyente desde una perspectiva histórica. *Revista de Análisis Político La Tendencia*. Primera edición. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf>

Noguera Fernández, Albert. (2015). *Los derechos de participación en Ecuador siete años después de la aprobación de la constitución: de derechos constituyentes a derechos constitucionales*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6766730.pdf>

Noguera Fernández, A. y Navas Alvear, M. (2016). *Los nuevos derechos de participación en Ecuador ¿Derechos constituyentes o derechos constitucionales?*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ortiz Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Revista de Estudios Constitucionales*. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002018000200527

Pachano, S. (2000). *Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador*. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/representacion-clientelismo-y-corporativismo-en-ecuador>



- Pachano, S. (2009). Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de Ciencia Política*. 30(2), 297-317. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/262782859_ECUGV9Jm2u7rmsCe65wKzPTw5jtS38n2tVEGiFUNCIONAMIENTO
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07396.pdf>
- Páez Álvarez, Alfonso. (2006). La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública. *Revista Ra Ximhai*. 2(3). 612. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/461/46120304.pdf>
- Parrini, L. (2019). Una fallida democracia. *Revista digital lapalabrabierta*. Recuperado de <http://www.lapalabrabierta.com/2019/06/05/la-fallida-democracia/>
- Perales Arretxe, I. (2016). *Poder local y democracia participativa en América Latina*. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjlv8Xa2-TrAhVEwFkKHWSGCFIQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Frebeldia.org%2Fpoder-local-y-democracia-participativa-en-america-latina%2F&usq=AOvVaw39yKOOningkLOHg_ULFzAj
- Paredes Paredes, Milton. (2016). Observación Electoral: una garantía de transparencia y mejora de las prácticas electorales. *Opinión Electoral*, (13), p. 1. Recuperado de <http://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Serie-Gaceta-No.-13-agosto-2016.pdf>



Porras, A. (s/f). *Análisis comparativo de la revocatoria del mandato en las constituciones del Ecuador de 1998 y 2008.*

Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Revista del CLAD.* (10). 7. Recuperado de <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Democracia%20y%20representacion.pdf>

Ramírez Bustamante, M. (2017). Revocatoria de mandato subnacional en ciudades grandes de América del Sur: Lima Metropolitana (2013) en perspectiva comparada. Doi: <https://doi.org/10.18800/rcpg.201602.008>

Ramírez Nárdiz, A. (2016). *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y Democracia Participativa: ¿Progreso o Retroceso Democrático?*. doi:10.11144/Javeriana.vj132.nclld

Ramírez, F. & Welp, Y. (2011). Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales Iconos.* (40), 11-20. Recuperado de <http://www.flacso.org.ec/docs/i40ramirez.pdf>

Rodríguez, K. (2010). *Democracia y tipos de democracia.* Recuperado de <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf>

Rodríguez, L. M. (2011). Mecanismos para fortalecer la democracia representativa. *Boletín de Estudios Políticos,* (7), 5. Recuperado de <http://fusades.org/areas-de-investigacion/bolet%C3%ADn-de-estudios-pol%C3%ADticos-n%C2%B07-julio-agosto-2011-mecanismos-para>

Romero, R. (2005). *Democracia participativa una utopía en marcha.* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.



Rojas Aravena, F. y Álvarez Marín, A. (2011). *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55830.pdf>

Sáenz Andrade, Álvaro. (2013). *La participación ciudadana: importancia y desafíos*. Recuperado de <file:///C:/Users/Vale/Downloads/PUBLICAS.pdf>

Schmitter, P. & Karl, T. L. (1991). *What Democracy Is...and Is Not*. Recuperado de <https://www.ned.org/docs/Philippe-C-Schmitter-and-Terry-Lynn-Karl-What-Democracy-is-and-Is-Not.pdf>

Serrafero, M. D. y Eberhardt, M. I. (2017). *Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina*. DOI: <https://doi.org/10.5209/POSO.50998>

Silva, P., Rojas Aravena, F. (2013). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. Recuperado de <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53937.pdf>

Solano Paucay, V. (2018). La relación entre funciones del Estado. *Revista Iuris*. 1(17). 87-102. Recuperado de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/31884/1/documento.pdf>

Solano Paucay, V. (2018). *Democracia participativa y meritocracia ¿Entre la división de poderes y la participación ciudadana?*. Recuperado de https://www.academia.edu/40563488/Democracia_participativa_y_meritocracia_Entre_la_divisi%C3%B3n_de_poderes_y_la_participaci%C3%B3n_ciudadana



- Solís Morales, A. B. (2018). La democracia directa y el gobierno de los jueces constitucionales. *USFQ Law Review*, 5(1), 163. Recuperado de <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/lawreview/article/view/1222>
- Trujillo Montalvo, P. (2018). *Resultados de las consultas populares y referéndums (2007-2008-2011-2017-2018)* [Gráfico]. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6792987>
- Ucha, F. (2010). Definición de Cumplimiento. Recuperado de <https://www.definicionabc.com/general/cumplimiento.php>
- Verdugo Silva, J. T. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*. Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/771/1/T519-MDE-Verdugo-La%20Revocatoria%20del%20Mandato%20en%20el%20Ecuador%2c%20p a%2c%20adses%20de%20la%20CAN%20y%20del%20....pdf>
- Welp, Y. (2008). *La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/509/50903109.pdf>
- Welp, Y. (2010). El Referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Revista Nueva Sociedad*, (228), 38. Recuperado de www.nuso.org
- Welp, Y. & Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Revista Desafíos*, 24(2), 169-192. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274/1979>



Welp, Y. & Serdült, U. (2014). *Datos de introducción y prácticas de las revocatorias del mandato (Suiza y las Américas)* [Gráfico]. Recuperado de <http://www.condistintosacentos.com/la-dosis-hace-el-veneno-analisis-de-la-revocatoria-de-mandato-en-america-latina-estados-unidos-y-suiza/>

Zovatto, D. (2014). *Democracias en movimiento. Las instituciones de la democracia directa.* Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf>

b) Fuentes Normativas

Código Orgánico de Organización Territorial. (2010). Registro Oficial Suplemento 303. Quito. 19 de octubre de 2010. Última reforma 23 de octubre de 2018.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial N°449. Montecristi. 20 de octubre de 2008. Última modificación 13 de julio de 2011.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Registro Oficial Suplemento N°175. Quito. 20 de abril de 2010. Última modificación 11 de mayo de 2011.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. (2009). Registro Oficial Suplemento N°578. Quito. 27 de abril de 2009. Última modificación 23 de marzo de 2018.

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2018). Registro Oficial Suplemento N°22. Quito. 09 de septiembre de 2009. Última reforma 23 de marzo de 2018.



7. ANEXOS

7.1. Anexo 1

Para una mejor comprensión y con el objetivo de contribuir al estudio del Proceso de Revocatoria de Mandato en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se solicitó la colaboración del Dr. Alexander Barahona Néjer, Experto Constitucional y Jurisdiccional en la Corte Constitucional del Ecuador.

1. ¿Está de acuerdo que se instaure la revocatoria de mandato en el Cpccs?

Quiero dar un contexto breve la Constitución del 2008 a diferencia de su sucesora constitucionaliza una rama amplia de derechos fundamentales entre ellos la participación ciudadana, inclusive a modificado las funciones del poder antes teníamos la clásica del Estado de derecho contemporáneo quizá, el ejecutivo, legislativo y judicial, esta incorpora dos, la electoral y sobre todo la que llamó mucho la atención en un primer momento del entusiasmo constituyente del 2008 el de participación ciudadana la función de transparencia y control social pero se lo ha conocido más como el Cpccs aunque no es más que el órgano ejecutivo de la función de transparencia, cual fue el motivo de la constituyente fue garantizar y promocionar normativamente que existan ciertos mecanismos de participación, a partir de algunas experiencias de varias organizaciones, colectivos pero también de gobiernos autónomos descentralizados. Entonces la participación es uno de los derechos civiles y políticos que fundamentan la democracia activa e intercultural de una sociedad porque no hace que solo el pueblo se manifieste por los clásicos métodos. Pero también se ha puesto en la Constitución y en la ley una garantía para la democracia que se corresponde con la participación ciudadana y es la revocatoria del mandato, si vemos que el dialogo colectivo no guarda respaldo con la autoridad política hay un quiebre que puede fracturar a la democracia que es que la autoridad haga todo lo contrario a lo que la mayoría de la población desea y eso supone un problema democrático porque no solo que se pierde legitimidad sino que



hay un desfase en la construcción de las políticas públicas, sobre todo las autoridades de elección popular son las que guardan de las políticas públicas.

El mecanismo de participación es razonable que incluya el mecanismo de revocatoria de mandato de cualquier autoridad de elección popular incluyendo al Cpccs, pero no siempre lo hace más o menos democrático. Lo que ha pasado es que se ha debilitado tanto el Consejo que se necesita personas que realmente lo promuevan. Debería darse la revocatoria de mandato en el Cpccs dado que son personas elegidas popularmente.

2. ¿Cree que el Cpccs ha violado el derecho de participación de los ciudadanos siendo este uno de sus objetivos primordiales?

Sin duda, es como decir una Corte vendida al poder vulnera el derecho de los justiciables. En este sentido si el Cpccs no hace lo que debe hacer legalmente o está requerido de hacer está impidiendo un adecuado goce del derecho de participación de los ciudadanos. No solo se hace un mal trabajo sino que se golpea la institucionalidad y eso en el Cpccs se ha perdido, creo que la ciudadanía no se siente reflejada en Cpccs como un organismo ejecutivo, protector de sus derechos de participación porque en la práctica no sucede nada, si se denuncia no pasa nada; es decir, no es eficaz la participación ciudadana y eso es lastimoso porque no produce el resultado que se diseñó, se puede tener veedurías aparentes pero no eficaces que limitan a decir no pasa nada, creo que lamentablemente se ha generado un sistema inclusive muy deficiente de la participación ciudadana que parece se limitan a justificar los mecanismos. Por ejemplo, el mecanismo de la rendición de cuentas conforme lo pensó el constituyente tenía un doble efecto, la primera hacer conciencia de la autoridad pública a pesar de que no sea de elección popular que sus decisiones se someterán al escrutinio del público en un acto solemne y el otro es que la rendición de cuentas no solo es un acto solemne sino la construcción de la rendición de cuentas. El Cpccs no ha generado una política de real participación y eso no solo ha afectado a su institucionalidad, sino que ha



afectado al derecho de participación de las personas en los distintos niveles de gobierno.

3. ¿Considera que la destitución efectuada el año anterior a los cuatro consejeros del Cpccs se aplicó bajo la figura de juicio político o revocatoria de mandato?

Es un tema complicado porque a José Tuárez lo conocí en un espacio religioso cuando estudiaba para hacerme sacerdote y ha sido una gran decepción para mi ver como las personas pueden equivocarse en cargos de poder, creo que el servicio público demanda mucha honestidad y lamentablemente el sistema de corrupción esta tan arraigo en nuestra cultura que cuando llegamos a un cargo público creemos que es un espacio del que podemos sacar el todo mayor provecho posible pero no un provecho profesional sino ilícito porque creemos que quizá nunca más volvamos a tener esta oportunidad y por lo tanto tenemos que hacerlo. Y eso no solamente hace daño a nivel personal y cada uno podrá juzgarlo sino a nivel institucional, porque la gente no solo que deja de creer en estas personas sino en la institución, yo creo mucho en las instituciones y creo que deben autocorregirse y tienen que fortalecerse. No estaba claro, se echó mano de una falta de claridad de las reglas, debía hacerse una reforma para establecer que ellos debían ser removidos únicamente por revocatoria de mandato y no por juicio político o también por ello, el Cpccs actuó como un organismo con poderes extraordinarios el de Trujillo sobre todo en un momento en que la mayoría quizá estaban cansadas de una forma de gobierno y necesitaban creer en las instituciones más que en las personas, todavía es muy pronto para evaluar si las personas que ha designado el Cpccs-T han permitido generar una institucionalidad. Hace falta mucho porque del respeto a la confianza es otra cosa y eso nos lo dará los años a la institución, en ese sentido lo que creo pasó con el Cpccs de Tuárez, es que ellos quisieron tener los poderes extraordinarios de Trujillo ese momento ya pasó el soberano no le otorgó lo que tenía que hacer es primero generar quizá una política participativa no ponerse a ver si destituye a nuevos, lo que en la práctica sucedió es a cuantos le



toca poner, lejos de pensar en fortalecer la participación, quizá si tomaba otro rumbo este Consejo y fortalecía los mecanismos de participación podríamos haber visto otros resultados pero no lo primero que quiso hacer es votar a las autoridades que había designado su antecesor tomando en cuenta que las reglas extraordinarias de las facultades eran distintas, lo que pasa es que dio pie a que la Asamblea Nacional los destituya por juicio político y creo que hicieron bien porque lo primero que iban hacer es destituir a la Corte Constitucional y yo creo que en este país entre menos Cortes se destituyan es mejor no se puede generar crear incertidumbre con la justicia, esta generación tenemos que aprender a que una Corte no puede ser removida tan fácil.

4. ¿Cómo afecta a las instituciones del Estado las atribuciones otorgadas al Cpcacs?

Creería que es peligroso cuando Cpcacs tiene entre sus atribuciones designar a varias personas que van a dirigir instituciones como la Contraloría, la Procuraduría la Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, las Superintendencias y muchos órganos de control, dadas estas facultades no solamente una falla afecta a los derechos de participación sino que también puede generar un vicio, en las formas de designación que puede llegar a ser peligroso como lo vimos en el gobierno anterior, todo los miembros del Consejo corresponden a una persona, el problema no es cómo se eligen a los consejeros sino como controlamos a que el Cpcacs no haga de la elección de los representantes de entidades de control un reparto político y eso pasa en otras cosas, lo que hay que hacerle es los pesos y contrapesos, es indispensable que la Fiscalía, esté pendiente de lo que hacen las autoridades. El Cpcacs en una falla puede afectar gravemente la institución de algunas instituciones porque de ella depende la elección de varias autoridades.

5. ¿Qué requisitos en el proceso de revocatoria del mandato considera que deberían ser reformados?

El parlamento ha establecido estos requisitos y estos porcentajes, el problema es de cómo se les ha dado trámite porque se puede cumplir estos porcentajes de firmas pero si a larga lo que hace es que por una raya el CNE invalide toda la plana



donde existían más de 50 firmas lo que hace es que esta institución sea aparente no sea eficaz, no es un problema de requisitos sino más bien de cómo la institucionalidad ha impedido el real acceso a esta institución. Parecería muy alto el 10% de todas las provincias menos Galápagos, es un tema que se puede discutir porque no es fácil, si el 10% se interpreta de una manera nacional es una interpretación que puede guardar una consonancia con la garantía, si se interpreta de manera provincial podría llegar a ser un poco más severo, pero no parecería en un principio tan desproporcional, una cosa es el requisito de inicio de trámite y otro el proceso en sí mismo, estos requisitos hacen imposible un ejercicio democrático como la revocatoria siempre que se lo interprete de una forma u otra, lo que se debe es interpretar el artículo porque justificándola es la que mayormente protege la democracia. Dada la falta de una regulación clara en principio la regla debe interpretarse proparticipación, entonces lo más fácil para la interpretación sería el 10% nacional pero siempre que no afecte el ejercicio democrático. La interpretación provincial va tener un costo mayor de argumentación porque quizá en la práctica lo vuelva un poco imposible.

6. ¿Considera que el Cpccs debería ser eliminado o entrar en una etapa de reestructuración?

La Corte dice que se puede reestructurar el Cpccs ha dado su visto bueno, lo que hay que pensar es las atribuciones del Consejo a quién y cómo pasan, no está mal que se la elimine porque si se elimina no se está reestructurando una función del estado, pero la propuesta debe incluir si el cambio no afecta porque sería una enmienda no una reforma. Si el cambio implica retornar las facultades a un órgano político es como volver a lo de antes, hay que estar atentos a quién lo haría y cómo si sería la Asamblea o el Consejo mismo, si es que solo lo desaparecen la función de transparencia se mantiene y ellos asumirían esta facultad o sino no.

7. ¿Qué recomendación haría para mejorar el proceso de revocatoria del mandato a los miembros del Cpccs?

Es necesario que haya una claridad normativa que establezca el procedimiento sobre el que se pueda basar una eventual remoción de estos miembros del



Consejo, esto es importante hasta para un adecuado y saludable control de las actuaciones democráticas de como las otras instituciones pueden incidir en los miembros del Consejo o la ciudadanía en su efecto.

7.2. Anexo 2

Para contribuir a este tema de investigación se solicitó la entrevista al Mgst. César Luis Barthelotti, abogado de la Universidad del Pacífico, Consultor Político Nacional e Internacional y ex candidato al Parlamento Andino.

1. ¿Está de acuerdo que se instaure la revocatoria de mandato en el Cpccs?

Es lo natural quiero hacer una remembranza anterior a tu pregunta inicial o introducción la institución de la revocatoria de mandato es connatural a la democracia, toda autoridad electa puede tener un mandato irrevocable, el mandato puede ser revocada desde siempre, la diferencia es que la Constitución del 98 a la del 2008 constituye o consagra que este principio puede ser activado desde la ciudadanía, la legislación anterior establecía que la revocatoria de mandato podía ser ejercida por el organismo colegiado en el cual participaba la autoridad, a que me refiero si se quería destituir a un alcalde o concejal, quién lo destituía en la ley de régimen municipal anterior era el propio seno del consejo, si quería destituir a un consejero al vice prefecto o al prefecto provincial lo hacía el consejo provincial, si quería destituir a un asambleísta o diputado en esa época o senador cuando fuimos bicamerales, las dos instituciones bicamerales lo hacía el pleno del propio senado del congreso o de la asamblea de tal manera que la institución de la revocatoria del mandato al ser con natural con la democracia siempre existió, la diferencia insisto en la del 98 y en el 2008 es que se le dio esta facultad directa a la ciudadanía y de una u otra forma es la expresión de la democracia directa ciudadana la posibilidad de revocar la autoridad que tú eliges.

Si estoy de acuerdo o no con la revocatoria del mandato del Cpccs de ser honesto no estoy de acuerdo, finalmente el Cpccs constituye sí la quinta función del Estado



y este nuevo paradigma constitucional pero además sus autoridades fueron electas, lo que debería hacerse y podemos ahondar en esto después, es eliminar la figura del Cpccs antes que destituir a sus actuales miembros, porque el problema no son los actuales consejeros el problema es que tú no puedes institucionalizar la participación ciudadana y no puedes hacerlo porque la participación ciudadana no sigue un camino natural sino que sigue múltiples caminos que finalmente representan la democracia directa por ejemplo cuando tienes un grupo ambientalista que propone una ley o una ordenanza a las municipales estás haciendo participación ciudadana que no se institucionaliza a través de un consejo, de tal manera que la revocatoria de mandato de los actuales consejeros debería ser sustituida más bien por una eliminación total del Cpccs.

Yo soy muy tradicionalista en los temas constitucionales y sigo la línea que deberían existir 3 funciones nada más la función que haga las leyes el legislativo, la que las haga cumplir el judicial y la que ejecuta el gobierno la función ejecutiva nada más, las otras dos funciones incluida la constitución del 2008 de una u otra forma correspondieron a esta novelería constitucional, que lejos de estar mal muy probablemente tuvo el objetivo de darle poder a la ciudadanía, que haya una función electoral que regule las elecciones que sea transparente perfecta buena iniciativa podía hacerse a través de fortalecer el Tribunal Supremo Electoral y la participación ciudadana efectivamente tú no puedes encasillar en una institución porque con eso atacas la democracia directa atacas el derecho de la gente a participar en lo que le interesa porque pones un filtro, si tú como colectivo presentas una alternativa debes pasar el filtro del Cpccs para que esto acabe convirtiéndose en una política de Estado si es que fuera el caso, de tal manera que quieras o no quieras el Cpccs dejó de cumplir su objetivo constitucional el instante en que fue la institución a través del cual tuvimos que canalizar la participación ciudadana, ésta es un derecho que influye espontáneamente tú no puedes decirle a 10 personas que se unan para participar por ciertas cosas, simplemente se unen simplemente proponen.

2. ¿Cree que el Cpccs ha violado el derecho de participación de los ciudadanos siendo este uno de sus objetivos primordiales?



Creo que se ha obstaculizado en realidad, creo que lo que pasó con el Consejo es que se obstaculizó el ejercicio de la participación ciudadana en razón de poner requisitos para participar en el Consejo y que de esa manera se consagre o consolide la participación ciudadana, no creo en realidad que se haya atacado el derecho creo que se le pusieron filtros y en consecuencia se mermó su ejercicio pleno, lo que se atacó fue el ejercicio pleno del derecho a la participación ciudadana.

3. ¿Considera que la destitución efectuada el año anterior a los cuatro consejeros del Cpccs se aplicó bajo la figura de juicio político o revocatoria de mandato?

Fue una mala mezcla de los dos elementos porque el juicio político que es facultad propia de la Asamblea para el control político, se aplicó mal en razón de que se pretendió impulsar un juicio político vía causales de revocatoria del mandato y la revocatoria del mandato en cambio se quiso impulsar ciudadanamente sin cumplir los requisitos establecidos. Finalmente fue un híbrido bastante malo si me pides encasillar, lo siento que es más cercano al juicio político vía control político de la Asamblea antes que revocatoria más allá de que coincido contigo existieron varios errores o varios problemas formales al momento de hacer el juicio político, entonces dado de esos problemas formales efectivamente en algún momento el Ecuador podría llegar a responder incluso internacional por la destitución de los cuatro consejeros del Cpccs de esa época. Y en realidad que no sería la primera vez que tengamos que responder por el desmembramiento de funciones varios ejemplos el caso de la Corte del 97, el caso del Congreso del 2007 que han avanzado bastante, el primero tiene una sentencia en Corte Interamericana, el segundo está muy cerca, muy probablemente el Ecuador tenga que responder igual por varios millones de dólares en el caso de los 57 diputados destituidos en el 2007 como les tocó responder por los 31 jueces de la Corte Suprema de Justicia del 97.



4. ¿Cómo afecta a las instituciones del Estado las atribuciones otorgadas al Cpccs?

Hay que volver a las tres funciones del Estado tradicionales, el legislativo generando leyes, la función judicial fortalecida aplicando su normativa y el ejecutivo gobernante, hay que volver a eso, las funciones electorales y de participación ciudadana o de control ciudadano o político no pueden estar incluidas en el esquema institucional como funciones del Estado porque no lo son, el sistema electoral no es una función del Estado es una aplicación democrática que permite elegir autoridades. En cambio la participación ciudadana y control social debe gozar de independencia sin conocerse como función, tú no puedes incluir por ejemplo dentro de la función de transparencia y control social a la Contraloría y a la Procuraría cuando la función de la una tiene el control pero la otra es la provisión de criterios jurídicos y defensa del Estado, entonces hay una diferencia al momento efectivamente de crear funciones no se entendió el contenido político y en mi criterio la reforma es urgente volver a las tres funciones, que el Tribunal Supremo Electoral sea una institución independiente no considerada como función y que de lado de la función de transparencia y control social igual tenga funciones independientes sin llamarse función como tal porque no son una función desde la lógica constitucional tradicional.

5. ¿Qué requisitos en el proceso de revocatoria del mandato considera que deberían ser reformados?

Puede accionarse en función de revanchismos políticos de una u otra manera para que la revocatoria del mandato opere necesitas un determinado número de firmas que la respalde y que el CNE después de validarla convoque a una consulta, que fue lo que pasó en Loja, que fue lo que sucedió con el Chato Castillo, señores quienes perdimos las elecciones con el Chato nos unimos juntamos las firmas de los votantes nuestros proponemos la revocatoria del mandato y acaba perdiendo. Con autoridades como las que tienes electas a nivel nacional con excepciones muy puntuales, la mayor parte de alcaldes fueron electos con el 20% y 30% en las



últimas elecciones; esto significa que ningún alcalde tiene el respaldo mayoritario de la ciudadanía al momento de las lecciones es muy sencillo en consecuencia por revanchismo político recabar firmas y en una consulta popular obtener el 70% de rechazo porque ya el 70% no votó por él, lo que creo que se podría hacer respecto a la revocatoria de mandato es darle la facultad de revocatoria no a la ciudadanía sino al propio consejo; a que me refiero, la ciudadanía recoge las firmas y al momento de que estas firmas se validen pasan obligatoriamente en un plazo determinado al seno del organismo colegiado, consejo municipal o consejo provincial para que este decida si se revoca o no el mandato; es decir, hacer una mixtura entre lo que existe hoy respecto a la participación ciudadana y lo que existía antes en las facultades de destitución de las autoridades a través de los organismos colegiados que lindera.

Se debe crear un filtro de revisión, recuerda que la revocatoria de mandato va entre el primero y cuarto año, cumplido un año y hasta un día antes del inicio del último año de mandato, finalmente si tú creas un filtro en el cual estableces que si la ciudadanía lo pide en el número de tantas firmas, más allá de la variación del CNE que si lo cumplió o no quien acabe verificando sea el propio consejo, debería crearse una comisión de investigación en la cual se investigue, de esa forma vas a crear el filtro y evitar el revanchismo político, porque caso contrario teniendo los planes de trabajo como para cualquier ciudad del Medio Oriente o para cualquier país super desarrollado evidentemente no se van alcanzar a cumplir y por ende permitiría la subjetividad al momento de la recolección de firmas y al momento del procesamiento de la revocatoria del mandato entonces creería que tienes que poner un filtro en el propio seno del consejo para este opere de esa manera.

6. ¿Considera que el Cpccs debería ser eliminado o entrar en una etapa de reestructuración?

Hay que mantenernos con la propuesta del grupo encabezado por Pablo Dávila y varios expresidentes de la República respecto a la eliminación del Cpccs a través de modificación constitucional que permita eliminar este consejo, creería yo que la



aplicación directa de esta, va permitir darle primero a la ciudadanía la posibilidad de decidir si quiere que el consejo se quede o no y segundo si es que la ciudadanía decide que el consejo se quede debe darle legitimidad democrática al consejo que va ser muy importante porque este es un consejo, donde juntos los siete vocales iniciales no tenían la legitimidad necesaria al sumar los votos, porque no alcanzaban a cumplir ni siquiera el 25% del padrón, muy probablemente si es que esto se somete a una elección popular y si la ciudadanía decide que el consejo se quede le va dotar de legitimidad democrática a un consejo que además, se ha venido de menos por las denuncias en contra de su presidente.

7. ¿Qué recomendación haría para mejorar el proceso de revocatoria del mandato a los miembros del Cpccs?

Creería que la mejor forma es establecer si se va quedar el Cpccs se dedique a temas claves como los que tenía la Comisión de control cívico contra la corrupción en la Constitución del 98 y su ley del 97, porque como en este país se legisla primero y después se constitucionaliza, si es que la ciudadanía finalmente establece que el consejo se quede hagamos una reforma en la cual al consejo le da la facultad de controlar los temas de corrupción sin interferir en la designación de autoridades que finalmente tiene que ser potestativa del presidente vía terna y del congreso a través de designaciones. En el caso de continuar con la figura primero que todo se debe:

Primero, permitir hacer campaña, porque se tuvo un problema con consejos electos en función de que nadie los conocía porque no podían hacer campaña, sus spots tenían que decir lo que les dijo el CNE que digan.

Segundo, permitir reelecciones, la participación ciudadana de u otra forma puede ejercerse a través de representantes si se quiere mantener el organismo o que puedan ser reelectos.

Tercero, pensar en la acreditación real de actividades de participación ciudadana, se debe mejorar los temas respecto a la calificación efectivamente de los candidatos y pensar también en que pueda ser un órgano partidario; a que me refiero, que los



organismos políticos o las difusiones políticas, partidos y movimientos políticos propongan candidatos como los proponen para el CNE y finalmente voten, bajo el concepto de que cada partido pueda proponer uno y no cinco, con eso se va garantizar la existencia de mayorías y minorías, el juego democrático y que de una u otra forma distintos grupos sociales estén representados.

Otra propuesta, si son siete que se elija en la primera ocasión, los cuatro primeros para que tengan un mandato de 4 años y los tres de menor votación se presenten a una reelección dentro de 2 años de tal manera que tienen alternabilidad en el período y se va jugando a las mayorías y minorías que es el juego básico de la democracia.