

Crisis en Ecuador. La revocatoria de mandato entre otras vías (fallidas) de salida anticipada del presidente Guillermo Lasso (2022-2023)

Crisis in Ecuador. Recall Among other (Failed) Means of Early Departure of President Guillermo Lasso (2022-2023)

Crise no Equador. A revogação do mandato entre outros meios (fracassados) de saída antecipada do presidente Guillermo Lasso (2022-2023)

MARÍA LAURA EBERHARDT*

SANTIAGO BASABE-SERRANO**

FECHA DE RECEPCIÓN: 1 DE AGOSTO DE 2023. FECHA DE APROBACIÓN: 21 DE NOVIEMBRE DE 2023

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13559>

Para citar este artículo: Eberhardt, M. L., & Basabe-Serrano, S. (2024). Crisis en Ecuador. La revocatoria de mandato entre otras vías (fallidas) de salida anticipada del presidente Guillermo Lasso (2022-2023). *Estudios Socio-Jurídicos*, 26(1), 1-31. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13559>

RESUMEN

La revocatoria de mandato es un mecanismo constitucional que habilita una salida anticipada de los gobernantes por parte de la ciudadanía. En Ecuador alcanzó al presidente. Allí, su diseño legal sufrió importantes y contradictorias modificaciones, que afectaron su poder de *accountability* vertical. Tan así, que hasta el momento, ningún proceso revocatorio fue votado contra un presidente ecuatoriano. Un intento cercano, aunque fallido, ocurrió en el 2022, cuando un colectivo social presentó una solicitud contra el presidente Guillermo Lasso. Este trabajo da cuenta de su fracaso y repasa otras vías de cese prematuro del Ejecutivo que se activaron simultáneamente. En definitiva, se busca dilucidar el potencial y límites de la revocatoria para resolver graves crisis asociadas a la figura del presidente.

Palabras clave: revocatoria de mandato; Ecuador; presidente Lasso; muerte cruzada; juicio político.

* CONICET. Correo electrónico: laura_rafaela@yahoo.com.ar. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4447-5641>

** Flasco Ecuador. Correo electrónico: sbasabe@flasco.edu.ec. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8615-6908>

ABSTRACT

The Recall is a constitutional mechanism that enables an early departure of the rulers by the citizens. In Ecuador, it reached the president where its legal design underwent important and contradictory modifications, which affected its power of vertical accountability. So much so that, to date, no recall election process has been voted against an Ecuadorian president. A close, although failed, attempt occurred in 2022 when a social group filed a petition against President Guillermo Lasso. This work reports on its failure and reviews other means of premature dismissal of the Executive that were activated simultaneously. In short, it seeks to elucidate the potential and limits of the recall election to resolve serious crises associated with the figure of the president.

Keywords: Recall election; Ecuador; President Lasso; crusade death; impeachment.

RESUMO

A revogação de mandato é um mecanismo constitucional que permite uma saída antecipada dos governantes pelos cidadãos. No Equador, atinge o presidente. Ali, seu desenho jurídico sofreu modificações importantes e contraditórias, que afetaram seu poder de *accountability* vertical. Tanto é verdade que, até o momento, nenhum processo de revogação foi votado contra um presidente equatoriano. Uma tentativa próxima, embora fracassada, ocorreu em 2022, quando um grupo social apresentou uma petição contra o presidente Guillermo Lasso. Este trabalho relata o seu fracasso, e, analisa outros meios de demissão antecipada do Executivo que foram acionados simultaneamente. Em suma, este artigo procura elucidar o potencial e os limites da revogação para resolver graves crises associadas à figura do presidente.

Palavras-chave: revogação de mandato; Equador; presidente Lasso; morte cruzada; julgamento político.

Introducción

La revocatoria de mandato es un mecanismo de *accountability* vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos, durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. Este mecanismo habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo. Fue incorporada, junto con otros institutos de democracia directa, en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida, desde fines de los años 80, en un contexto de crisis de la representación política. El objetivo de estas reformas era abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública, en un intento por recrear ciertos consensos sociales y políticos desgastados en medio de un clima de pérdida de legitimidad de los mandatarios (Eberhardt, 2018).

Algunos Estados adoptaron la revocatoria para cargos a nivel nacional, alcanzando, en ocasiones, al mandato presidencial, lo que podría implicar una modificación en el funcionamiento del régimen presidencialista. Los cargos provinciales y locales fueron los más alcanzados por este mecanismo. Entre los países latinoamericanos que incluyen esta herramienta se destaca Ecuador, por constituir una de las cuatro formulaciones constitucionales de revocatoria (junto con Venezuela, Bolivia y México), que alcanza a la figura presidencial. Sin embargo, el diseño institucional de esta herramienta ha tenido importantes modificaciones en sentido diverso en este país, con evidentes consecuencias en su potencial de uso por parte de la ciudadanía.

Hasta el momento, no se ha votado ningún proceso revocatorio contra un presidente ecuatoriano, a diferencia de Venezuela, que sufragó en un revocatorio contra su primer mandatario, Hugo Chávez, en el 2004; de Bolivia, que llevó a su presidente Evo Morales a referéndum de revocación en el 2008; y de México, que estrenó su revocación presidencial en el 2022, en la figura de López Obrador. No obstante, un intento cercano ocurrió en mayo del 2022, cuando un colectivo social y civil presentó una solicitud de revocatoria contra el presidente Guillermo Lasso por incumplimiento de su programa de gobierno.

El presente estudio de este caso no solo nos permitirá indagar en el diseño institucional de la revocatoria de mandato en Ecuador, así como en sus sucesivas reformas, sino que, principalmente, nos permitirá advertir hasta qué punto y de qué modo dicha herramienta funciona en la práctica. El objetivo es conocer su real potencial y también sus límites, en tanto mecanismo de participación y control ciudadano.

A su vez, tomando en consideración el contexto de grave crisis económica, social, política y de seguridad atravesada por el país en estos años, y transcurrido un tiempo considerable desde que tal solicitud de *recall* que fue presentada ante el Consejo Nacional Electoral; en este trabajo se dilucidará si el referéndum revocatorio puede funcionar (o no), como una válvula de escape institucional para descomprimir la situación general de descontento con el primer mandatario a través de su reemplazo anticipado.

Simultáneamente, se vislumbran los posibles efectos del uso de este instituto sobre el funcionamiento del régimen presidencial y la estabilidad democrática. Por último, se pone en evidencia el impacto de la utilización de otros mecanismos constitucionales —como el juicio político y la “muerte cruzada”—, con el fin de ejercer el control entre los poderes gobernantes, y evadir la rendición de cuentas u obstaculizarla.

Para tal fin, se realizarán dos abordajes. El primero, consistente en relevar y analizar, de manera comparativa, las diversas normas de nivel nacional —Constitución, leyes, reglamentos, sentencias— en las que se incluye al mecanismo de la revocatoria de mandato en cualquiera de sus formas y alcances. De esta manera, se dará cuenta del diseño actual de este mecanismo en Ecuador, así como de las diversas modificaciones registradas desde su primera incorporación constitucional, a modo de advertir cómo se fue modificando su grado de aplicabilidad en los hechos. Es decir, se intenta saber cuán fácil o difícil es para la población ecuatoriana llevar el revocatorio a la práctica. Para ello, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: cargos sujetos a revocatoria, plazo del mandato habilitado para iniciar un proceso de *recall*, firmas requeridas para su convocatoria, plazo de recolección, causales estipuladas, cantidad de votos necesarios para revocar un mandato, participación ciudadana mínima para validar el referendo, cantidad de procesos permitidos por mandato, efecto, modo de reemplazo del revocado.

En segundo lugar, se llevará a cabo un estudio empírico en profundidad del caso de solicitud de revocatoria de mandato iniciado en mayo del 2022 contra el presidente Guillermo Lasso. Así, se considerará el modo en que fue aplicada la normativa vigente, los elementos centrales del proceso (actores, motivos, acciones impulsadas), cuál ha sido el curso de los hechos, y cuáles fueron los resultados obtenidos. Finalmente, se trazarán las conclusiones generales respecto de la utilidad (o no) de la revocatoria de mandato en Ecuador a la hora de superar una situación de grave crisis asociada a la figura de su presidente, al tiempo que se pondrá a la luz el uso alternativo de otras formas de control, esta vez horizontal (entre poderes) en el mismo contexto.

La revocatoria de mandato

Este es un mecanismo de participación y control ciudadano, cuya incorporación en América Latina se enmarca en mayor medida en la tercera ola de la democratización (Huntington, 1994) y las reformas políticas y constitucionales de los 90. Hace parte del conjunto de innovaciones adoptadas principalmente por iniciativa de los gobernantes como respuesta a un clima de descontento y apatía ciudadana respecto de la política y de sus representantes, más conocido como crisis de la representación. Sin embargo, cabe aclarar que este mecanismo existe también en otras regiones del mundo. Es una institución vigente no solo en algunos países latinoamericanos, sino también en 18 Estados de los Estados Unidos, en Suiza y, con ciertas variantes, en países como Taiwán, Etiopía, Liechtenstein, Nigeria, Palau, entre otros (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], 2008).

En América Latina, el tratamiento de la revocatoria de mandato debe tomar como marco institucional a los sistemas presidenciales, que caracterizan a la forma de gobierno vigente en la región. Dicho mecanismo se inserta a través de las constituciones y leyes nacionales o subnacionales de algunos de estos países, y es considerado un instrumento de democracia directa, en tanto permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En efecto, se trata de “medios de decisión política por medio del sufragio directo

y universal” (Altman, 2005, p. 204), y su finalidad básica es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones (Payne et al., 2002).

Una definición amplia de estos mecanismos de democracia directa “se configuraría con base en la participación ciudadana, con efecto decisorio o influyente, verificado en las urnas o con la recolecta de un número determinado de firmas —como procedimiento establecido legalmente—, y cuyo objetivo sería lograr una votación popular o una decisión de los órganos representativos” (Guzmán Hernández, 2017, p. 117), lo que excluye la elección de cargos públicos.

Además de la revocatoria, se incluye en esta categoría de democracia directa al plebiscito y al referéndum, cuyas opciones abiertas a la población también se dirimen en el *sí* o *no*, a una pregunta concreta. En cambio, la iniciativa popular, las audiencias públicas, los presupuestos participativos, los consejos de planeamiento estratégico, etc., serían otras modalidades de intervención ciudadana más propias de la democracia participativa, en tanto involucran formas distintas de expresión ciudadana en la política pública, como pueden ser la propuesta de proyectos de ley, la discusión sobre prioridades de gasto, la opinión fundamentada sobre alguna medida en discusión, entre otras, más allá del voto.

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. Según sus partidarios, somete a los funcionarios a la rendición de cuentas (Cronin, 1989). De este modo, la revocatoria permitiría atenuar un problema de las democracias representativas ya advertido por Rousseau: que los representantes, una vez elegidos, quedan a salvo del control de los votantes (Lijphart, 1984). Tratándose de un mecanismo que permite a un cierto número de electores, descontentos con su representante, reclamar en forma anticipada elecciones especiales (un referéndum) para destituirlo, la revocatoria vendría así a subsanar esta dificultad.

El diseño institucional de la revocatoria de mandato en Ecuador

En este país, “la incorporación y posterior extensión de la revocatoria se produjo en un contexto de inestabilidad institucional en el que confluyó la crisis de legitimidad del sistema de partidos y la presión de nuevos movimientos sociales para ampliar los espacios de participación” (Garrido López, 2021, p. 339). Ciertamente, su primer arribo a la Constitución Nacional (CN) ecuatoriana fue en 1998. Dueñas Castrillo (2022, p. 165) trae a la memoria que, para introducirlo, el 25 de mayo de 1997 se realizó una consulta popular con la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones de conformidad con la ley? Si bien el 60% de los votantes respondió en forma afirmativa, finalmente solo se estableció para destituir alcaldes, prefectos y diputados. Por otra parte, Verdugo Silva (2007) entiende que la regulación posterior distorsionó la voluntad expresada en el voto de la consulta.

En efecto, esta primera formulación constitucional era reconocida como el derecho de los ciudadanos a revocar el mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección. Por tanto, el principal puesto de mando, el cargo de presidente, no se hallaba dentro de sus alcances. Como las causales admitidas para impulsar este mecanismo eran haber incurrido en actos de corrupción o haber incumplido de forma injustificada el correspondiente plan de trabajo, que era uno de los requisitos de postulación de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, exigido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) (artículo 109, CN). En el primer caso, no había restricciones respecto del momento del mandato en el que podía iniciarse este proceso. En cambio, si se lo impulsaba por motivo de incumplimiento del plan de trabajo, solo era viable una vez cumplido el primer año de gobierno y antes de entrar en el último. Cualquiera que fuera el caso, únicamente podía impulsarse en una oportunidad por mandato (artículo 111, CN).

Para poner en marcha este mecanismo se requería un número de firmas no menor al 30 % del padrón electoral (artículo 110, CN). Una vez convocado el referéndum, el voto era obligatorio. Ahora bien, la revocación del mandatario en cuestión solo se produciría si la mayoría absoluta del padrón —que siempre es mayor a la de votantes efectivos— tomaba esa opción. En tal caso, el mandatario sería separado automáticamente del cargo y reemplazado por quien la ley indicara (artículo 112, CN).

Esta primera formulación constitucional del *recall* sería puesta en vigencia a través del “Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato” (RCPRM) del 2001, dictado por el Tribunal Supremo Electoral, “dado que no existió durante estos años una norma jerárquica inferior a la Constitución que regulase la revocación” (Dueñas Castrillo, 2022, p. 166). Dicha normativa adicionó algunos requisitos para su implementación, como el haber votado en la última elección (artículo 58, RCPRM) en caso de querer impulsarla. En cuanto a los motivos de solicitud, la atinente a los actos de corrupción exigía ahora ser comprobada (artículo 45, RCPRM). Esto es, los promotores debían sumar a su presentación la sentencia ejecutoria formulada por el juez competente (artículo 50, RCPRM). Una vez reunidas y verificados los avaluos, el mandatario tenía tres días para hacer su descargo (artículo 50, RCPRM).

Ahora bien, la convocatoria a referéndum demandaba aquí un paso adicional, que habilitaba un amplio margen de arbitrariedad y restaba efecto directo al mecanismo: que la autoridad electoral tenía la potestad de decidir, en función de cómo considerase las causales presentadas, la aceptación o el rechazo de la solicitud. Eso sí, previo informe de la Comisión Jurídica (artículo 51, RCPRM).

A la luz del balance práctico de esta formulación inicial de la revocatoria, se observó que “durante este primer período las solicitudes para revocar una autoridad no se concretaron ni se activó ningún proceso, lo que sí ocurriría doce años más tarde” (Castellanos, 2014, p. 92). Ello, con motivo de los altos requisitos impuestos a su implementación en la Constitución de 1998, los que fueron ratificados en su reglamentación. Sobre todo, el alto porcentaje de firmas requerido para iniciar la revocación (Verdugo Silva, 2007, p. 114). Por este motivo:

durante el período legislativo 2003-2007 se presentaron hasta siete proyectos de reforma de la Constitución que mantenían, por un lado, que se debía ampliar a todas las autoridades de elección popular la posibilidad de revocación del mandato y, por otro, que había que disminuir el porcentaje de firmas necesario al 25 o al 20%. (Verdugo Silva, 2007, p. 114)

Efectivamente, diez años después de su primera incursión constitucional, tras constatar estos paupérrimos resultados y bajo una necesidad coyuntural de transparentar, democratizar y devolver credibilidad a las instituciones políticas —que, por ese entonces, atravesaban una situación de hondo descrédito—, en el 2008 se dio curso a una profunda reforma de la Ley Fundamental, en la cual la revocatoria adquirió una nueva formulación: se amplió su alcance y se disminuyeron las exigencias para su aplicación.

Según Castellanos (2014, p. 87), la visible pugna de poderes entre los miembros del Congreso y el presidente durante sucesivos gobiernos, fue la constante que empujó al conflicto e inestabilidad del sistema político en Ecuador. Estos hechos provocaron la intervención de la sociedad civil. La “rebelión de los forajidos” en el 2005 demostró el descontento popular con el sistema político. Ello, al constatar que las cortes de justicia eran poco fiables, y que el proceso administrativo estaba plagado de corrupción y clientelismo.

Tal escenario prepararía el terreno propicio para la extensión y flexibilización de los mecanismos participativos y de control como la revocatoria de mandato. En efecto, “la ausencia o disfuncionalidad de intermediarios como los partidos políticos amplió la brecha entre los ciudadanos y el gobierno, y motivó la apertura de canales de participación política accesibles desde la ciudadanía” (Castellanos, 2014, pp. 86-87). Así, a partir de la reforma constitucional del 2008, se iniciaría en Ecuador lo que Ramírez Gallegos y Espinosa denominaron un proceso de “tránsito participativo”, en el que la participación popular era reconocida por la nueva Constitución, no únicamente como un derecho de la ciudadanía, sino además, “como un principio de acción pública que debe impregnar el funcionamiento de la institucionalidad estatal” (2012, p. 110).

En esta Carta Magna renovada, se ampliaron también los alcances de la revocatoria de mandato, abarcando en adelante todos los cargos electivos. De igual modo, se redujo el mínimo de firmas, se otorgó un amplio plazo para su recolección y se rebajó la cantidad de votos exigidos para aprobar la destitución. Todo esto, convirtió a la revocatoria —aunque por poco tiempo—, en un “mecanismo accesible para ser convocado ‘desde abajo’, y suscitó un inesperado número de solicitudes de activación del mecanismo a partir del 2010” (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012, p. 110), lo que Erazo y Chamorro (2019, p. 72) denominaron “proceso de democratización de la revocatoria del mandato”.

Entrando ahora en el detalle y la especificación de las modificaciones detectadas en la Ley Fundamental del 2008 tenemos, en primer lugar, que la revocatoria de mandato se habilita para todas las autoridades de elección popular (artículo 61 y 105, CN), lo que incluye al presidente. Por ejemplo, el mínimo de firmas para solicitarla baja al 10% de los empadronados, salvo para el presidente, que parte del 15% del padrón. Así mismo, ya no se exige presentar causas justificadas y documentadas, y, por lo tanto, no se requiere examen por parte del Tribunal Supremo Electoral. A excepción del presidente, cuya revocación requiere el apoyo de más de la mitad del padrón, los demás revocatorios se concretan con la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (artículo 106, CN). Finalmente, el artículo 105 excluye al primer y al último año del mandato de la posibilidad de ser alcanzado por una solicitud de revocatoria.

Esta reforma de la revocatoria en la Constitución del 2008 fue puesta en vigencia a través de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, también denominada “Código de la Democracia” (2009), y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Según la primera, el Consejo Nacional Electoral (CNE) debe aceptar la solicitud, validar las firmas y convocar a la votación (artículo 184), pero si encontrase incumplimientos o irregularidades, puede denegarla (artículo 200). Por su parte, la segunda ley agrega que, para juntar los avales, se dispone de un máximo de 180 días (artículo 27) y que la recolección solo puede iniciarse finalizado el primer año de gobierno (artículo 25).

En cuanto al balance práctico de esta segunda formulación se advierte que, tras la modificación de la Ley Fundamental en el 2008, y

luego de la puesta en vigencia de las normas reglamentarias del 2009 y 2010, los alcances de la revocatoria se ampliaron respecto de su formulación en 1998, al tiempo que se suavizaron sus requisitos. Esto hizo más viable su uso por parte de la ciudadanía, la que comenzó a ponerla en marcha en varias oportunidades (Eberhardt, 2018).

Ciertamente, los primeros procesos revocatorios comenzaron a impulsarse desde mediados del 2010, luego de que tales reformas hubieran sido aprobadas y reglamentadas. Las peticiones de recolección de firmas sumaron 730 a fin de ese año. A pesar de haber sido ampliada a todos los puestos electivos, incluyendo al presidente, las solicitudes se apuntaron principalmente contra autoridades locales: alcaldes, presidentes y vocales de juntas parroquiales, concejales urbanos y rurales.

En el ámbito local, entre diciembre del 2010 y julio del 2011 se llevaron a cabo 78 procesos revocatorios (municipales y parroquiales). A nivel municipal, 40 fueron las iniciativas que llegaron a las urnas. El 37% de los cargos (alcaldes y concejales urbanos y rurales) fueron revocados, permaneciendo más del 60% en sus puestos (Castellanos, 2014, pp. 99-101). Los 38 casos restantes corresponden a gobiernos parroquiales, donde se evidenció una tendencia similar: el 84% de las autoridades (32) conservaron sus cargos.

Fue justamente frente a tan repentino y vertiginoso comienzo y crecimiento en el uso de esta herramienta en su versión “mejorada”, que las autoridades electas apelaron ante el Tribunal Contencioso Electoral cuestionando los procesos de verificación de firmas (Castellanos, 2014, p. 95). A ello, se sumó la acción de inconstitucionalidad en contra de la Asamblea Nacional presentada por el Secretario General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Jhony Firmal Chang, el 10 de noviembre del 2010, en la cual solicitaba suspender los procesos revocatorios en curso y reformar la normativa por supuestas incongruencias y contradicciones, y por considerarla contraria a la Constitución y de inadecuado desarrollo.

La respuesta a estos pedidos fue inmediata, en enero de 2011 salió a la luz la Sentencia n.º 001-11-SIO-CC, a partir de la cual la Corte Constitucional hacía lugar a la acción de inconstitucionalidad y abría la posibilidad de detener, a pedido de los interesados, los procesos abiertos. De este modo, el 37% de las solicitudes de revocatoria quedaron

suspendidas sin ser encausadas y 49 procesos en curso se detuvieron con el fin de ajustarse a las futuras reformas: “contraria, y contradictoriamente, en Ecuador el uso frecuente de la revocatoria hizo que perdiera su poder” (Castellanos, 2014, p. 96). Como estaba en juego el manejo del poder, quedó en evidencia que el objetivo de la AME era frenar la activación de este mecanismo.

De igual manera, y completando dicha respuesta, en agosto de ese mismo año el CNE lanzó una versión renovada del “Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria Del Mandato”, en el que volvía a restringirse la aplicabilidad del revocatorio a manos de la población. En cuanto a las nuevas restricciones incorporadas vemos, por ejemplo, que se puso límite de uno a la cantidad de veces que una misma persona o sujeto político podía solicitar una revocatoria contra una autoridad. También se prohibió a las autoridades de un poder (ejecutivo o legislativo), participar de la campaña de revocatoria de los integrantes del otro poder. La misma prohibición se extendió a los posibles beneficiarios directos de una revocación (como los sucesores del/la revocado/a) (artículo 13º).

Además, se volvió a exigir que en la solicitud fueran explícitos los motivos por los cuales se proponía la revocación y se adjuntase documentación probatoria. Ello, limitado a las siguientes posibilidades: el incumplimiento de parte del plan de trabajo con el que la autoridad inscribió su candidatura —se debía adjuntar dicho plan, certificado por la autoridad electoral—; el incumplimiento de disposiciones legales sobre participación ciudadana —se debía incluir la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal— o la inobservancia de ciertas funciones y obligaciones de funcionario —con la descripción de las condiciones en las que se habría producido la falta—. Ahora bien, no se aceptaba como causal el cuestionamiento a decisiones adoptadas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones (artículo 14º) y solo podía presentar una solicitud quien hubiera sufragado en la última ocasión.

En adelante, el CNE es quien tiene la potestad de admitir o negar la solicitud (artículo 16). Para ello, debe constatar que los promotores hayan votado en la última elección, que estén inscritos en el padrón de

la circunscripción que corresponda a la autoridad a ser revocada, que no entren en alguna de las causales de inhabilitación y que el motivo esgrimido coincida con alguno de los previstos en el reglamento. Solo si es admitida, se hace entrega de los formularios de recolección de avales. Luego, la autoridad electoral da aviso al mandatario en cuestión y empieza a correr el plazo de siete (7) días para su impugnación, so pretexto de incumplimiento de los requisitos de admisibilidad (artículo 15), y siempre que se acompañe la correspondiente documentación. En cuanto a la cantidad de firmas requeridas para validar la solicitud, los porcentajes se ampliaron notablemente y se escalonaron, en forma inversamente proporcional a la cantidad de votantes del distrito: 25 % en distritos de hasta 5.000 electores; 20 % entre 5.001 y 10.000 electores; 17.5 % entre 10.001 y 50.000 electores; 15 % entre 50.001 y 150.000 electores; 12.5 % entre 150.001 y 300.000 electores. Las circunscripciones de más de 300.000 electores sostuvieron su piso del 10 % del padrón (artículo 17), y la revocación del presidente sostuvo el suyo del 15 % (calculado sobre el padrón nacional).

Por último, el período de tiempo otorgado a los promotores para reunir tales firmas también sufrió un recorte y un escalonamiento: partiendo de 180 días, si se trata de funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores; se redujo a 150 días para las circunscripciones entre 150.001 y 300.000 electores; 120 días, si tienen entre 50.001 y 150.000 empadronados; 90 días, si cuentan con 10.001 a 50.000 electores; y, 60 días para los distritos de hasta 10.000 electores (artículo 18). Posteriormente, el 14 de abril del 2016, el CNE a través de la Resolución PLE-CNL-3-14-04-2016 incorporó algunas modificaciones menores a dicho Reglamento, como por ejemplo, que la solicitud se presentara en el formulario entregado por el CNE adjuntando copia de la cédula ahora “de ciudadanía” y eliminando la presentación del certificado de votación de el o los peticionarios (artículo 2).

Adicionalmente, en el artículo 15 del Reglamento del 2011 se agrega que la autoridad electoral correspondiente según la jurisdicción, “una vez admitida a trámite la solicitud de formularios para revocatoria de mandato”, tiene “tres (3) días” para notificar a la autoridad cuestionada, para lo cual adjuntará copia de la solicitud. En los siguientes

siete días, dicha autoridad podrá impugnar, en forma documentada, si considera que esta no cumple los requisitos de admisibilidad. Después, se incorpora un artículo sobre Reclamaciones Administrativas, según el cual, las resoluciones adoptadas por el Pleno del CNE respecto de las solicitudes de, entre otros mecanismos, la revocatoria de mandato, se podrán impugnar en el plazo de 72 horas ante el mismo órgano electoral, que, a lo sumo, deberá resolverlo en 30 días.

Para finalizar, y haciendo el balance práctico de esta última modificación normativa, tenemos que, en un primer momento, 54 solicitudes fueron presentadas ante el CNE, de las cuales, y por distintos motivos, ninguna logró ser admitida (Castellanos, 2014, p. 103). Efectivamente, hacia julio del 2015, los pedidos de revocatoria contra varias autoridades locales habían quedado solo en eso y muchos no lograron pasar la etapa de calificación.

Hasta ese mes, se habían hecho 17 pedidos contra 15 alcaldes, una vicealcaldesa y un prefecto, la mayoría eran autoridades de la Costa. Casi todos los pedidos no fueron admitidos o los que sí lo hicieron, no pasaron a las siguientes etapas. Pues como se detalló más arriba, para que una solicitud fuese admitida se debían adjuntar elementos de apoyo (no solo denuncias) sobre, al menos una de las tres causales prefijadas, aspecto incumplido por la gran mayoría de las iniciativas.

El caso Guillermo Lasso (2022-2023)

El intento fallido de revocatoria contra el presidente ecuatoriano

Comenzando con la (fallida) solicitud de revocatoria de mandato de Guillermo Lasso, vemos que Ecuador es uno de los cuatro países de América Latina que cuentan con revocatoria presidencial, pero es el único que no ha llevado a las urnas la decisión sobre la continuidad o no de alguno de sus primeros mandatarios. Venezuela lo hizo en el 2004, Bolivia en el 2008 y México en el 2022; todos ellos con el mismo resultado: la ratificación (o no revocación) de los titulares de sus poderes ejecutivos. A lo sumo, Ecuador había tenido, hasta el 2023, tres intentos frustrados de *recall* presidencial, los que no llegaron a

instancia de votación: dos contra el presidente Rafael Correa —uno, cerrado en el 2011 por no superar la fase de recogida de firmas, otro, finalizado en el 2015 por no presentar causales—, y uno más contra el presidente Lenin Moreno —en el 2019, ocasión en la que el CNE rechazó la fundamentación esbozada—.

No obstante, a partir de mayo del 2022, Ecuador inició un proceso de este tipo, cuyo devenir estuvo plagado de altibajos. El día miércoles 25 de ese mes, el colectivo de grupos sociales y civiles, denominado “Coordinadora Nacional por la Revocatoria de Mandato”, presentó, ante el CNE, la solicitud para revocar de sus cargos a la dupla presidencial del centroderechista Movimiento CREO: Guillermo Lasso y Alfredo Borrero.

La presentación la hizo la presidenta de la Coordinadora Nacional por la Revocatoria de Mandato, Kerly Carvajal Ordóñez, tras haberse cumplido, el día anterior, el primer año de mandato de Lasso.¹ La justificación esgrimida fue el incumplimiento del programa de gobierno presentado por el entonces candidato en las elecciones generales del 2021, una de las tres causas reconocidas y autorizadas como tal por la ley reglamentaria.

A la voz de “no deben existir más caudillos”,² y con la presencia de algún grupo de ciudadanos, los representantes de la Coordinadora solicitaron a la autoridad electoral los formularios para la recolección de firmas. La solicitud fue finalmente tramitada en virtud de haber cumplido con los requisitos de forma —tales como la presentación de la cédula de ciudadanía y la entrega del plan de gobierno del binomio presidencial—. El día 2 de junio de 2022, el pedido fue trasladado al presidente y a su vice en ejercicio, para que, en el término de 7 días, presentaran sus impugnaciones a la revocatoria elevada en su contra.

De forma paralela, la solicitante, Carvajal Ordóñez, recusó a Enrique Pita y a José Cabrera, dos integrantes del CNE, alegando que ambos vocales incurrían en las causales contempladas en los numerales uno y cuatro del Código Orgánico Administrativo (COA), relacionadas con: “tener interés personal o profesional en el asunto” y “tener amistad íntima, enemistad manifiesta, conflicto de intereses o controversia

¹ Véase Cuba en resumen (2022).

² Véase El comercio (2022).

pendiente, con la persona interesada”, ya que el primero había sido postulado por el movimiento CREO, del que formaban parte Lasso y Borrero,³ mientras que, el segundo, provenía del Partido Social Cristiano (PSC), aliado del primer mandatario durante la campaña electoral que lo terminó llevando al poder.⁴ Ahora bien, 4 días después, el CNE negó las recusaciones por improcedentes, en tanto no se habían especificado cuáles eran los supuestos “intereses personales o profesionales” a los que hacía mención el recurso.

Pese al rechazo de la recusación, el proceso siguió su curso: una vez cumplido el término de siete días otorgados para que el Ejecutivo respondiera a la solicitud de revocatoria elevada en su contra, el CNE contaba con otros 15 días para resolver si la admitía o la negaba. Si la admitía, el CNE tenía que entregar la clave de acceso al sistema oficial para que el colectivo revocador imprimiera los formularios de recolección de avales. Tal recolección debía lograr, como mínimo, sumar un número de firmas equivalente al 15 % de la ciudadanía inscrita en el registro electoral (artículo 105 de la CN y artículo 26 de la Ley de Participación Ciudadana y Control Social). Si se toma como base el registro electoral empleado en los comicios generales del 2021, en el que figuraban 13.099.150 electores, los promotores debían reunir, al menos, 1.964.872 firmas, todo en un tiempo máximo de 180 días.

En el plazo otorgado, el Gobierno entregó al CNE 120 cajas repletas de pruebas destinadas a desvirtuar el pedido de revocatoria elevado en su contra. En su solicitud, Carvajal había acusado al Jefe de Estado de incumplir nueve puntos de su plan gubernamental, entre otras cosas: del desabastecimiento de medicinas en hospitales públicos, de la no generación de los dos millones de fuentes de empleo prometidas, de que no se impulsó el turismo, de que no se generó un mapa de riesgo para enfrentar la crisis carcelaria, de que no se atendió lo relativo a educación y educación accesible y de calidad, ni a las promesas relativas al sistema universitario, ni al control del crimen organizado, ni a la vivienda digna para todas las familias. Sin embargo, no adjuntó ningún documento que sustentara tales denuncias, o que pudiese ayudar

³ Véase El Universo (2022).

⁴ Véase Ecuador en Vivo (2022).

como elemento de convicción para lograr la entrega de los formularios destinados a la recolección de firmas.⁵

El día 4 de julio, el pleno del CNE resolvió negar la entrega de tales formularios, ello, debido a que, a su juicio, los proponentes únicamente habían realizado enunciados del pretendido incumplimiento del plan de gobierno, pero sin adjuntar la documentación que justificara sus afirmaciones. Además, indicó que habían incumplido otro requisito legal, en tanto los peticionarios comparecieron a nombre de una organización, pero sin establecer su existencia legal ni el nombramiento que los acreditara como sus representantes (su legitimidad activa). Finalmente, esgrimió que el plan de gobierno estaba previsto para ser cumplido durante los cuatro años que duraba el mandato, con lo cual, aún restaban tres años por delante para ver que se cumpliera. Respecto de este último argumento, resulta por demás un sinsentido, en tanto cualquier solicitud de revocatoria por causal de incumplimiento del programa de gobierno podría ser rechazada con igual sustento, anulando, de ese modo, una de las tres causales establecidas por la ley.

En definitiva, esta cuña *ad hoc*, consistente en la declaración unilateral, por parte del CNE, respecto de la admisibilidad o el rechazo de la solicitud de revocatoria, dejaba en manos de un órgano de poder propio de la democracia representativa la decisión sobre la viabilidad de un instrumento de democracia directa, quitando todo poder de control popular (de abajo hacia arriba) al mecanismo, y negando todo poder soberano al pueblo.

Sin embargo, la negativa del CNE no puso fin a la iniciativa de la Coordinación. El 19 de julio, los impulsores del revocatorio presentaron un recurso subjetivo contencioso electoral ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE).⁶ Por último, tras nuevas idas y vueltas, el 5 de mayo del 2023 el pleno del TCE, como juez de última instancia, terminó por negar el recurso de apelación interpuesto por Kerly Carvajal Ordóñez. En la sentencia, los jueces del TCE dispusieron, además, el archivo de la causa.

Si bien a juicio de algunos observadores, la revocatoria del mandato del presidente Lasso podría parecer atractiva, en tanto permitiría

⁵ Véase Diario Expreso (2022b).

⁶ Véase Diario Expreso (2022a).

atribuirle a este todos los males del país y generar la expectativa de que, a partir de su salida, los problemas de Ecuador tendrían una inmediata solución, tal esperanza no dejaría de ser “un espejismo”. Ello, por motivo de las obvias dificultades implicadas en el cumplimiento de los requisitos, comenzando por la consecución del material documental probatorio de la causa argüida, siguiendo por la recolección de las firmas exigidas, y finalizando por la emisión de la inusitada cantidad de votos positivos —más de la mitad del padrón—. Todo lo cual, haría poco probable que los partidos y organizaciones políticas, ocupadas en preparar los comicios seccionales de febrero del 2023, dedicaran tiempo a una labor tan incierta. Por este motivo, la iniciativa habría “nacido muerta”.⁷

En todo caso, la propuesta fue acusada de conformar un “balón de ensayo”, así como de constituir un mero producto de la “fiebre electoral de politiqueros con muy baja popularidad”, los “que usan la peor bandera populista (tumbar presidentes)” Hernández (2022).⁸ Nada más alejado del objetivo de control popular para el que esta herramienta participativa había sido creada. Así mismo, en vista de lo anterior, resulta por demás evidente que, si la viabilidad de un mecanismo de democracia directa queda sujeta a la decisión arbitraria de admisibilidad por parte de un órgano electoral, cuyos miembros, además, son elegidos políticamente, y si su proceso incluye también la posibilidad de impugnación por parte del mandatario en cuestión, así como la opción de introducir recursos de recusación y de apelación a resoluciones y sentencias de diverso tipo, el espíritu de control vertical del mismo se anula o lesiona severamente.

Ante el previsible fracaso del revocatorio, no tardó en ponerse sobre la mesa el hecho de que la Constitución ecuatoriana habilitaba otras varias vías para lograr la salida anticipada del presidente, como el juicio político a manos del Congreso (artículo 130 de la CN), o también, la llamada “muerte cruzada”, a partir de la cual la Asamblea Nacional podía gestionar la destitución del primer mandatario bajo la acusación de haberse arrogado funciones que no le competían constitucionalmente

⁷ Véase Hernández (2022).

⁸ Véase Hernández (2022).

—previo dictamen favorable de la Corte Constitucional (artículo 130, numeral uno, de la CN)—, o por motivo de grave crisis política y conmoción interna (artículo 130, numeral 2, de la CN), lo que derivaba en una elección anticipada de ambos órganos.

Cabe aclarar que este curioso mecanismo tiene como contrapartida que el Ejecutivo también puede disolver la legislatura, cuando: (1) a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente (previo dictamen favorable de la Corte Constitucional); (2) si de forma reiterada e injustificada obstruyese la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; o (3) por grave crisis política y conmoción interna. Se advierte que, como resultado, en este caso también se convoca a elecciones anticipadas, para terminar tanto el período de la Asamblea Nacional como el del Jefe de Estado (artículo 148 de la CN).

Una forma alternativa e inicialmente informal de impulsar la salida anticipada del presidente, podría ser también la ejecución de un cacerolazo o protesta popular que terminase forzando la renuncia voluntaria del presidente, la que debería ser aceptada por la Asamblea Nacional (artículo 145, numeral dos, de la CN). Por último, otros dos mecanismos de cese anticipado de funciones del presidente, reconocidos por la Constitución, son la incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, la cual debe ser certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 145, numeral 4, de la CN), y el abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 145, numeral cinco, de la CN).

Con lo dicho, y en lo que sigue, conviene hacer referencia al modo en que continuó y finalizó el proceso de salida anticipada del presidente Lasso, iniciado a partir de la fallida solicitud de revocatoria de mandato. En efecto, el conflicto se resolvió por medio de la activación de la “muerte cruzada”, la que fue ejecutada desde ambas vías: tanto por iniciativa de la Asamblea Nacional, como, posteriormente, a manos del Ejecutivo. Como se verá, la iniciativa de la legislatura fue finalmente abortada por la ausencia del número suficiente de votos (dos tercios del total de la Asamblea Nacional), mientras que la proveniente por

parte del presidente llegó a concretarse, colocando al país ante un nuevo proceso electoral anticipado.

En medio de lo dicho, no puede dejar de considerarse la iniciación de un proceso de juicio político por el Congreso en contra del Ejecutivo. En realidad, allí radica el punto central del recurso a la “muerte cruzada” a pedido de Guillermo Lasso.

La “muerte cruzada” desde la Asamblea Nacional

El 13 de junio del 2022, a pocas semanas de haberse cumplido el primer año de gobierno de Guillermo Lasso, distintas organizaciones sociales, encabezadas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas (Conaie), lideraron una movilización nacional que duró dos semanas. En medio de disturbios de diferente alcance y naturaleza, al final del conflicto, el país registró seis personas fallecidas y más de 500 heridas, entre miembros de la Policía Nacional y manifestantes. Luego de varios picos de tensiones políticas y sociales, finalmente, dos semanas después, se firmó un acta entre el Gobierno nacional y la Conaie. El cese de las protestas se alcanzó luego de la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, y previo al acuerdo de iniciar una serie de mesas de diálogo diferenciadas en función de las demandas propuestas por la organización indígena ecuatoriana y otras ancladas a su petitorio. Tras varios meses de conversaciones los acuerdos puntuales fueron menores, y las primeras escaramuzas de nuevas tensiones volvieron a aparecer.

En medio de los hechos citados, la bancada legislativa del partido político liderado por el expresidente Rafael Correa, presentó una petición de “muerte cruzada” en contra del presidente Lasso, invocando la causal constitucional de “grave crisis política y conmoción interna”. Con 46 asambleístas, el objetivo de la agrupación política Revolución Ciudadana (RC) era conseguir los votos faltantes para llegar a los 92 que pondrían término al Gobierno nacional.

Desafortunadamente para los intereses de RC, y luego de mucho cabildeo político, la votación final alcanzó 80 votos, con lo que la salida anticipada del Jefe de Estado fue rechazada. Aunque desde algunos sectores se asumió a este evento como un triunfo del gobierno, en realidad, no era más que un aviso de una serie de hechos que posteriormente

acabarían en el juicio político presentado por el Congreso en el primer trimestre del 2023.

El juicio político

En abril del 2023, la bancada de RC junto a legisladores de otras organizaciones políticas y disidentes, presentaron una solicitud de juicio político en contra del presidente Lasso. Las causales constitucionales invocadas se relacionaban con la comisión de delitos vinculados con la seguridad del Estado y otros con la administración de recursos públicos (concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito).

Con el petitorio, la Corte Constitucional se pronunció alrededor de dos puntos centrales. Por un lado, consideró que el juicio político procedía. Por otro, señaló que los delitos contra la seguridad del Estado no tenían suficiente sustento, pero los relativos a peculado sí, aunque de forma parcial. De esta manera, la principal acusación de los opositores al gobierno; que iba en el sentido de que, durante la campaña electoral, el ahora presidente Lasso había recibido donaciones de grupos ilegales y que eso llevaba a poner en vilo la seguridad del país, perdió peso. Esta debilidad resultó más notoria cuando la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional, instancia inicial del juicio político, fue incapaz de emitir un informe sobre la responsabilidad del presidente en los delitos que eran materia de la acusación.

No obstante la ausencia de un informe por parte de la Comisión, el juicio político pasó a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, donde el presidente Lasso presentó sus descargos. Antes, durante y después de la comparecencia del primer mandatario, sus principales asesores y secretarios de Estado cabildeaban voto a voto a fin de evitar que dos terceras partes de la legislatura decidieran destituir al presidente. Este proceso de negociación, mediado por muchos rumores en torno al tamaño real de la coalición que estaría a favor de la salida del presidente Lasso, no estuvo exento de denuncias de diverso tipo, aunque orientadas principalmente a acusar de pagos ilegítimos a parte del gobierno, de cara a obtener votos en contra del juicio político.

Así, a medida que pasaban los días, la impresión generalizada era que la oposición alcanzaba los sufragios necesarios para destituir a

Lasso. La incertidumbre crecía en todos los sectores, sobre todo, en los cercanos al gobierno, pues la posibilidad de que fuese el propio Lasso el que declarase la “muerte cruzada” tomaba fuerza.

Con ello, la mañana del 17 de mayo del 2023, Ecuador amaneció con la decisión del presidente en ese sentido, signada a través del Decreto Ejecutivo 741. Acorde a lo establecido por el artículo 148 de la Constitución del 2008, Lasso consideró que el país atravesaba un escenario de crisis política y conmoción interna, dando paso a la disolución de la Asamblea Nacional y a la convocatoria de un nuevo proceso electoral. Ciertamente, este decreto obligaba al CNE a convocar elecciones presidenciales y legislativas extraordinarias en 7 días, a fin de completar el período 2021-2025.

Si bien parte de la opinión pública y del sector político ecuatoriano consideró a esta medida como una maniobra política ilegal, destinada a cercenar el juicio político desplegado en el Congreso, al tiempo que se presentaron varias demandas de inconstitucionalidad en contra de este decreto, la Corte Constitucional ratificó la “muerte cruzada” e inadmitió tales demandas. Por lo demás, la creciente ola de deslegitimación de la Asamblea Nacional, tanto por sus escasos rendimientos como por los escándalos de corrupción en los que se vio involucrada, colaboró con este desenlace. De hecho, la decisión presidencial fue bien acogida por buena parte de la población, incluso por quienes se sentían opositores al gobierno, probablemente en virtud de que esta decisión de Lasso triunfaría donde los otros procedimientos habían fracasado: en lograr la destitución del presidente.

Conclusiones

Como se ha sostenido a lo largo de la literatura sobre mecanismos de democracia directa, la revocatoria del mandato es una de las formas de participación política inmediata implementada desde la ciudadanía. Junto al ejercicio del sufragio, y la capacidad implícita de seleccionar funcionarios de elección popular, la revocatoria de mandato permite a la ciudadanía controlar verticalmente las acciones de quienes han sido designados en las urnas. De acuerdo con lo planteado por

Eberhardt (2016, p. 88), el voto se convierte en un doble instrumento democratizador, a la par de una doble herramienta de *accountability* vertical: por un lado, cuando desde la perspectiva electoral, premia o rechaza al gobernante que deja el cargo a partir de una valoración de su desempeño; por el otro, cuando a través del voto, la ciudadanía decide interrumpir un período de gobierno, y, como consecuencia de ello, revocar la confianza concedida a sus mandatarios (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Desde otra perspectiva, la revocatoria del mandato se constituye en un medio para resolver crisis de gobernabilidad, que, aunque pueden tener diferentes antecedentes, suelen estar ancladas en la pérdida de legitimidad de los gobernantes a ojos de la ciudadanía. Como se evidenció en este artículo, en función del diseño institucional de cada país, diferentes actores pueden requerir la opinión popular de cara a la destitución o al mantenimiento en sus puestos de los mandatarios. A través de estos arreglos normativos, la rigidez institucional, que es parte connatural de la forma de gobierno presidencialista, tendería a relajarse en términos positivos, pues las salidas propuestas podrían impedir la ruptura del régimen democrático (Eberhardt, 2016, p. 88).

En el ejemplo ecuatoriano que este artículo analiza, la introducción de la revocatoria de mandato tendría, al menos en su idea original, una doble función de apoyo a la estabilidad del régimen democrático. Por una parte, fomentando la participación ciudadana a través del control directo o *accountability* social hacia los funcionarios de elección popular. Al respecto, la particularidad del caso ecuatoriano está en que la herramienta se puede utilizar durante un período temporal amplio —luego del primero y antes del último año de gobierno—, y en que aplica para todos los puestos de elección popular, incluyendo al Jefe de Estado. Por otra parte, evitando la permanencia en el cargo de gobernantes que han perdido el apoyo popular, los que podrían intentar mantenerse en el poder recurriendo a medios que fuesen en dirección opuesta a los principios del régimen democrático. Como se ha mencionado, el caso de Ecuador es particularmente llamativo, pues incluso el presidente de la República podría ser sometido a esta forma de escrutinio ciudadano.

Sin embargo, y a pesar de estas bondades iniciales del caso ecuatoriano, las ventajas que propone el uso del mecanismo de revocatoria

del mandato entran en tensión cuando se trata de ahondar en la reglamentación estipulada para su uso. En efecto, como se ha mencionado en este artículo, en dicho país existen algunos filtros institucionales que dificultan el pleno acceso ciudadano a su uso. De hecho, la normativa ecuatoriana, durante una década seguida (1998 a 2008), y, luego a partir del 2011, obstaculizó el empleo “de abajo hacia arriba” de esta herramienta, al imponer requisitos difíciles de cumplir por parte del común de los ciudadanos, por una parte, y al establecer arreglos normativos *ad hoc*, por otra. Como ejemplo de lo anterior, se puede citar la intermediación del CNE como instancia de filtro de aceptación o no de la solicitud de la revocatoria del mandato, a través de su poder de validar o rechazar las causales esgrimidas por los solicitantes y las pruebas documentales aportadas. Allí, la pregunta que surge se refiere a la posibilidad de que, con las trabas institucionales anotadas, la soberanía del votante quede en entredicho.

Los diferentes medios de impugnación existentes, así como la amplia gama de posibilidades de impugnación del mecanismo de democracia directa estudiado, ralentiza, complica y judicializa un proceso que, en principio, debiera reducirse a la presentación de una solicitud de revocatoria por una parte de la población, a la recolección de firmas, su validación y a la votación en un referéndum.

Como se ha señalado, si bien Ecuador tuvo un avance significativo en términos de participación y control ciudadano con la incorporación de la revocatoria del mandato en la Constitución de 1998, ampliada notablemente con la Ley Fundamental del 2008, la reglamentación de este derecho de participación ha ido en un sendero opuesto. Tanto es así, que la legislación secundaria terminó contradiciendo la intención democrática directa o de *accountability* social de la Carta Magna. De hecho, la reforma de 2011 fue la que más dificultades planteó a la ciudadanía para acceder a la revocatoria del mandato, dando como resultado una parálisis en el ejercicio de dicha herramienta.

Retomando el caso concreto analizado en el presente trabajo, observamos que el intento de aplicar la revocatoria del mandato al presidente Lasso terminó en un fracaso. Ello, debido a los avatares por los que tuvo que transitar la iniciativa ciudadana. En vista de tales

resultados, que, por otro lado, emulan los de los intentos, también fallidos, previos —dos contra el presidente Rafael Correa, en el 2011 y en 2015, y otro contra el presidente Lenin Moreno, en 2019—, es posible concluir con seguridad que, en el caso de Ecuador, este mecanismo no ha funcionado como válvula de escape institucional para descomprimir una situación de descontento generalizado respecto del primer mandatario a través de su reemplazo anticipado. Ello, debido a que la Sentencia N° 001-11-SIO-CC de la Corte Constitucional (26 de enero de 2011) y el nuevo “Reglamento para el Ejercicio de la Democracia” del CNE (22 de agosto de 2011), detuvieron los procesos en curso en ese momento, e incluyeron nuevas disposiciones que recrudecieron los requisitos de implementación del mecanismo y lo volvieron del todo impotente.

En cuanto a esta situación, Castellanos (2014) señala al nuevo proceso de admisión de solicitudes a cargo del organismo electoral, como uno de los principales responsables de la disminución de las activaciones del mecanismo. En efecto, con la nueva normativa del 2011, el ciudadano debía justificar su solicitud de revocatoria con base en las causales prefijadas, pero además, el CNE tenía como nuevas funciones las de verificar los requisitos de admisión exigidos al proponente y juzgar la pertinencia de los motivos esgrimidos, pudiendo aceptar o rechazar la solicitud. De este modo, la revocatoria de mandato perdía gran parte de su calidad de ser un mecanismo de democracia “directa” y se anteponía el filtro (indirecto) de su verificación por parte de un organismo propio de la democracia vertical. Ello, junto con la notificación a la autoridad afectada para darle la posibilidad de impugnar la solicitud, el aumento del mínimo de firmas para acompañarla, el recorte de los plazos de recolección, entre otras restricciones, contribuyó en el mismo sentido

Ciertamente, a lo sostenido por Eberhardt (2017, p. 129) respecto de que “a pesar del avance normativo, los casos de aplicación (o intentos de aplicación) de este instrumento para el ejecutivo nacional en la región han sido hasta el momento escasos y aislados”, lo que “se observa principalmente en esta modalidad de revocatoria que pone en cuestión a la máxima autoridad del régimen”, tras el estudio de caso

realizado, se agrega que lo anterior puede ser también consecuencia de un retroceso normativo, en el sentido aquí observado de las sucesivas modificaciones a las leyes orientadas en dirección contraria a su mayor aplicabilidad y efectividad en términos de *accountability* social.

Del otro lado, en este artículo incluimos el uso de otras herramientas incorporadas en la Constitución ecuatoriana, que viabilizan la salida anticipada del Jefe de Estado: la “muerte cruzada” y el juicio político, ambas, también empleadas tras el intento fallido de revocar el mandato de Lasso. Cabe aclarar que la incorporación de estas dos herramientas al presente análisis, en forma complementaria al estudio en profundidad sobre la revocatoria de mandato en este país y, específicamente, en el caso Lasso, tiene un triple fundamento: teórico, institucional y empírico.

En términos teóricos, se trata de tres mecanismos institucionales que habilitan una “salida anticipada” del primer mandatario en un país presidencialista. Es decir, son mecanismos que se vinculan con la primera etapa del proceso de sucesión de cargos electivos, esto es, la de conclusión/interrupción del mandato del representante (Serrafero & Eberhardt, 2020, p. 5). Incluso más, estas tres herramientas se asocian no con una finalización “normal” del mandato (por expiración del plazo), sino con una salida “accidentada”, es decir, que ocurre con anterioridad a la fecha de caducidad prevista. Asimismo, las tres habilitan una instancia de control de los gobernantes en el poder, solo que la revocatoria lo deja en manos de la población (*accountability* social, vertical, o “de abajo hacia arriba”), mientras que la “muerte cruzada” y el juicio político lo depositan en los otros poderes (*accountability* horizontal).

En lo que hace a la dimensión institucional, podemos decir que son tres herramientas presentes en la Constitución de Ecuador y que se aplican, al igual que para otros cargos, a los fines del control del presidente de la República. A su vez, los efectos de todas ellas son vinculantes (no optativos) y desencadenan el tránsito a la segunda etapa del proceso de sucesión de cargos electivos: “la decisión sobre el reemplazo por el nuevo representante” (Serrafero & Eberhardt, 2020, p. 5).

Por último, en lo que hace a la dimensión empírica, los tres institutos han sido activados para el caso que nos ocupa: el de la crisis institucional atravesada por el presidente Guillermo Lasso. Desde una primera mirada comparativa, podemos decir que los tres fracasaron

como mecanismos de control (vertical y horizontal) del presidente. Ni las organizaciones de la sociedad civil a través de la revocatoria de mandato, ni el Congreso por medio de la “muerte cruzada” o del juicio político, lograron reunir los requisitos necesarios para separar a Lasso de su cargo. Paradójicamente, dicha “muerte cruzada” solo fue efectiva cuando el propio jefe del Ejecutivo en cuestión la inició en contra de un Parlamento que pretendía desbancarlo. En definitiva, todo hace pensar que siendo el cargo de presidente el que está en la mira, y a pesar de los mecanismos institucionales que puedan accionarse en su contra, su titular suele contar con diversos y numerosos recursos de poder, formales e informales, con los cuales puede impulsar una defensa efectiva.

Entrando ahora a la reflexión individual sobre los dos mecanismos restantes, tenemos que por “muerte cruzada” se entiende un mecanismo institucional innovador en la tradición presidencialista, que, aplicado en Ecuador en el 2023 por el presidente en ejercicio, ha dado lugar a un proceso electoral anticipado. Aunque formalmente se podría decir que esta vía de resolver conflictos políticos puede servir para reducir las tensiones surgidas a partir de la “doble legitimidad” de los presidencialismos, también hay un espacio de discusión en torno de su real utilidad como medio de control de los poderes entre sí.

De hecho, la activación de la “muerte cruzada” en el caso aquí estudiado, es el resultado de otro proceso de control político iniciado por la Asamblea Nacional, concretamente, la segunda herramienta arriba mencionada: el juicio político, el que también fue impulsado en contra del presidente Lasso. De allí que una lectura alterna de la “muerte cruzada” pone en evidencia que, lejos de favorecer el control horizontal de poderes, lo que hace es privilegiar la ausencia de la rendición de cuentas.

Recapitulando, luego de que el CNE desechara la solicitud de revocatoria por falta de la documentación respaldatoria del esgrimido incumplimiento del programa de gobierno, es decir, habiendo sido anulada la posibilidad de ejercer un control vertical de “abajo hacia arriba”, el presidente en cuestión y sus opositores echaron mano de otros instrumentos de *accountability*, también constitucionales, pero horizontales, los que solo sumaron confusión, desprestigio y desgaste,

tanto a las instituciones como a los gobernantes. Todo lo cual hace sospechar de un uso malogrado —por parte de las propias autoridades designadas o electas—, de los frenos y contrapesos liberal republicanos.

En definitiva, este artículo da cuenta de que la viabilidad para el ejercicio de la revocatoria de mandato depende de la estructura de incentivos selectivos colocados en los diseños institucionales. Si bien este mecanismo puede ofrecer oportunidades para la participación, el control ciudadano, y la estabilidad institucional y democrática de los presidencialismos, es solo una parte de la historia. Si el diseño institucional resulta engorroso y lleno de rigideces, la revocatoria del mandato puede derivar en su desuso. Dado que quienes deben decidir e implementar los arreglos institucionales para que este tipo de herramientas democráticas funcionen, son los mismos que podrían verse afectados por el escrutinio popular, se hace más entendible la existencia de una serie de trabas que dificultan la aplicación de mecanismos de control diversos como los que aquí nos interesan.

Referencias

- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, 12(2), 203-232. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372005000200203
- Castellanos, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En Y. Welp & U. Serdült, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 83-110). Consejo Nacional Electoral, Instituto de la Democracia.
- Cronin, T. E. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard University Press.
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. (5 de junio de 1998). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0061.pdf>

- Consejo Nacional Electoral de Quito. (22 de agosto de 2011). Reglamento de 2011. *Para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato*. PLE-CNE-8. <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-reglamento-para-el-ejercicio-de-la/>
- Consejo Nacional Electoral de Quito. (14 de abril de 2016). Reformas de 2016. *Al reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato*. PLE-CNE-3. <https://vlex.ec/vid/reformese-reglamento-ejercicio-democracia-638093313>
- Corte Constitucional de Ecuador. (26 de enero de 2011). *Sentencia No. 001-11-SIO-CC de 2011*. <https://vlex.ec/vid/437252414>
- Cuba en Resumen. (2022, 26 de mayo). *Ecuador: solicitan ante el Consejo Electoral el inicio del proceso para revocar el mandato a Guillermo Lasso*. <https://cubaenresumen.org/2022/05/26/ecuador-solicitan-ante-el-consejo-electoral-el-inicio-del-proceso-para-revocar-el-mandato-a-guillermo-lasso/>
- Diario Expreso. (2022a, 7 de octubre). *Se admite a trámite la causa que busca revocatoria de Lasso*. <https://www.pressreader.com/ecuador/diario-expreso/20221007/281655373968675>.
- Diario Expreso. (2022b, 19 de julio). *Pedido de revocatoria escala al Tribunal Contencioso Electoral*. <https://www.pressreader.com/>.
- Dueñas Castrillo, A. I. (2022). El referéndum revocatorio del mandato como instrumento de fiscalización a los Gobiernos en América. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(1), 151-180. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.06>
- Eberhardt, M. L. (2016). La revocatoria de mandato en Venezuela y su diseño institucional: el caso Hugo Chávez (2004). *Revista Brasileira de Sociologia*, 4(8), 59-92. <https://doi.org/10.20336/rbs.165>
- Eberhardt, M. L. (2017). La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional*, 92, 105-133. [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04)
- Eberhardt, M. L. (2018). Revocatoria de mandato en Ecuador: avances y retrocesos. *Revista de Ciências Humanas*, 17(1), 182-199. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/135810>
- Ecuador en Vivo. (2022, 7 de junio). *CNE rechaza recusación contra consejeros en trámite de revocatoria de mandato a Lasso*. <https://www.ecuadorenvivo.com/index.php/politica/item/144005-cne-rechaza-recusacion-contraconsejeros-en-tramite-de-revocatoria-de-mandato-de-lasso..>

- El comercio. (2022, 25 de mayo). *Coordinadora busca la revocatoria del mandato de Lasso*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/colectivo-revocatoria-mandato-guillermo-lasso.html>.
- El Universo. (2022, 6 de junio). *Consejo Electoral niega por improcedente recusación en contra de Enrique Pita y José Cabrera, en el trámite de la revocatoria de mandato de Guillermo Lasso*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/consejo-electoral-niega-por-improcedente-recusacion-en-contra-de-enrique-pita-y-jose-cabrera-en-el-tramite-de-la-revocatoria-de-mandato-de-guillermo-lasso-nota/>.
- Erazo, L. C., & Chamorro, L. (2019). Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (65), 71-91. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3821>
- Garrido López, C. (2021). La revocación del mandato en las democracias de América Latina. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 323-353. <https://zaguan.unizar.es/record/101558>
- Guzmán Hernández, T. Y. (2017). Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 103-127. <https://doi.org/10.18504/pl2550-006-2017>.
- Hernández, J. (2022, 26 de mayo). *La revocatoria de mandato de Lasso nace muerta*. Cuatro pelagatos. <https://4pelagatos.com/2022/05/26/la-revocatoria-del-mandato-de-lasso-nace-muerta>.
- Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA]. (2008). When citizens can recall elected officials. En *Direct Democracy Handbook*. International IDEA.
- Ley de 2010. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. 20 de abril de 2010. Registro Oficial N.º 175 (Ecuador).
- Ley 175 de 2011. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. 11 de mayo de 2011. Registro Oficial N.º 445 (Ecuador).
- Ley de 2009. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia*. 9 de abril 2009 (Ecuador).
- Lijphart, A. (1984). *Las democracias contemporáneas*. Ariel.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F., & Allamand, A. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank; International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (Eds.). (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas.
- Ramírez Gallegos, F., & Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito postconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del Cendes*, 29(81), 109-140. https://ve.scielo.org/scielo.php?pid=S1012-25082012000300006&script=sci_abstract&tlng=en
- Serrafero, M. D., & Eberhardt, M. L. (2020). Salidas anticipadas y sucesión. La revocatoria de mandato al servicio de la competencia política. *Revista de Sociología e Política*, 28(74), artículo e001.
- 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.

