



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Quito, 12 de junio de 2013
Ofc. No.- 104-CEPJEE-P

Señora
Gabriela Rivadeneira
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho.-

De mi consideración:

Adjunto al presente, el informe para segundo debate del **Proyecto de Ley Orgánica para la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de elección Popular**, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador, y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que sedé el trámite constitucional y legal correspondiente.

Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida.

Atentamente.

Dr. Mauro Andino Reinoso
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO.**



SG

FS



Trámite **143456**

Código validación **R3UPPR4OVS**

Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**

Fecha recepción **01-jul-2013 15:12**

Numeración **104-cepjee-p**
documento

Fecha oficio **12-jun-2013**

Remitente **ANDINO REINOSO MAURO
EDMUNDO**

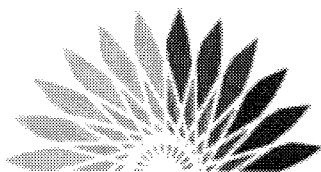
Razón social

Revise el estado de su trámite en:

<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/ots/estadoTramite.jsf>

anexo 6 fjs

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
**Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado**



Informe para segundo debate
**Proyecto de Ley Orgánica para la Revocatoria
del Mandato a las Autoridades de Elección
Popular**

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE
Gina Godoy Andrade, Vicepresidenta

Marcela Aguiñaga Vallejo
Gilberto Guamangate Ante
Nicolás Issa Wagner
Miguel Moreta Panchez
Mariangel Muñoz Vicuña
Magali Orellana Marquínez
Gabriel Rivera López
Fabián Solano Moreno
Luis Fernando Torres Torres



Quito, 12 de junio de 2013

Índice

1	Objeto	5
2	Antecedentes	5
3	Primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional	6
4	Observaciones presentadas después del primer debate	7
5	Informe de segundo debate	8
6	Normas constitucionales	8
7	Mandato de la Corte Constitucional	9
8	Desarrollo legislativo de la revocatoria del mandato	10
8.1	CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA	10
8.2	LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	10
9	Conclusiones	11
10	Resolución	11
11	Asambleísta ponente	12



[Handwritten signature]

1 Objeto

El presente documento tiene por objeto recoger los argumentos y resoluciones adoptadas en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado sobre el **Proyecto de Ley Orgánica para la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección Popular**, y poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional este informe para segundo debate.



2 Antecedentes

1. El 26 de enero de 2011, la Corte Constitucional, en sentencia No. 001-11-SIO-CC, dispone como medida cautelar:

[...] la suspensión por parte del Consejo Nacional Electoral de los procesos que se encuentran debidamente calificados para la revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular, hasta que *la Asamblea Nacional regule los requisitos y procedimientos para hacer efectivo este derecho de participación* [...] [las cursivas son nuestras].

2. El 27 de enero de 2011 —un día después de dictada la sentencia de la Corte Constitucional—, el Asambleísta Henry Cuji Coello presenta como iniciativa legislativa el Proyecto de Ley Orgánica para la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección popular.
3. El 11 de mayo de 2011 se publican en el Registro Oficial No. 445 las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana sobre la revocatoria del mandato.
4. El 22 de diciembre de 2011 —después de casi once meses—, el Consejo de Administración Legislativa califica el Proyecto de Ley Orgánica para la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección popular de iniciativa del Asambleísta Henry Cuji Coello.
5. El 26 de diciembre de 2011 se inicia el trámite del Proyecto en la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.
6. De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado puso el proyecto de ley en conocimiento de las y los asambleístas integrantes de la misma, y de la ciudadanía en general a través del portal web de la Asamblea Nacional.

7. En sesión de 27 de febrero de 2012 se sometió a votación un borrador de informe para primer debate que recomendaba el archivo del Proyecto de Ley, pero no obtuvo el quórum reglamentario para ser aprobado.
8. En sesión de 16 de abril de 2012, la Comisión resolvió seguir con el trámite, pero solamente proponer reformas a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y no proponer una nueva ley orgánica sobre la revocatoria del mandato.
9. El 23 de mayo de 2012, se aprueba en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado el informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana para la Regulación de la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección Popular.
10. En sesión No. 226, del 16 de abril de 2013, se llevó a cabo el primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional.
11. Por escrito, hicieron llegar sus observaciones a la Comisión los asambleístas Betty Carrillo y Fernando Bustamante y los ex asambleístas Marco Murillo y Alfredo Ortiz.

3 Primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional

En sesión No. 226 del 16 de abril de 2013, el Pleno de la Asamblea Nacional conoció y debatió en primer debate el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana para la Regulación de la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección Popular.

El Proyecto de Ley fue cuestionado por varias razones, principalmente por las causas 2 y 3 que se pretendían introducir en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La causal 2 permitía que la revocatoria se pueda activar en el caso de que una autoridad pública de elección popular tenga en su contra "sentencia condenatoria ejecutoriada por infracciones penales de peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, genocidio o lesa humanidad."

Se criticó que dicha causal era innecesaria y nada tenía que ver con el carácter político de la revocatoria del mandato. La Ley Orgánica del Servicio Público ya establece en el inciso 1 del artículo 10 lo siguiente:

Art. 10.- Prohibiciones especiales para el desempeño de un puesto, cargo, función o dignidad en el sector público.- Las personas contra quienes se hubiere dictado sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, cohecho, concusión o enriquecimiento ilícito; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública.

[...].

Por tanto, lo que cabe, cuando una autoridad de elección popular tiene una sentencia condenatoria en los términos del inciso 1 del artículo 10 de la LOSEP, es su remoción y no una solicitud de revocatoria.

En cuanto a la causal 3, que permite que se active la revocatoria cuando hay “incumplimiento del pago de pensiones alimenticias”, se criticó que no era una causal que tenga directa relación con carácter político de la revocatoria, aunque el incumplimiento de estas obligaciones son muy reprochables.

Pero la crítica más contundente al Proyecto de Ley la realizó el Asambleísta Virgilio Hernández. Los reparos del Asambleísta Hernández se pueden resumir en los siguientes:

1. El proyecto de ley es innecesario, pues en mayo de 2011 ya se hicieron las reformas indispensables para la regulación de revocatoria del mandato en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (véase Registro Oficial No. 445 de 11 de mayo de 2011).
2. El procedimiento que se establece en el proyecto de reforma para la aceptación de la solicitud de revocatoria es tan complicado que prácticamente vuelve imposible que se concrete una solicitud de revocatoria. Los requisitos y procedimientos establecidos en la reforma de mayo de 2011 son suficientes y adecuados, tanto es así que desde esa fecha ya no han existido otros procesos revocatorios.
3. Con tanto requisito y con un sistema tan complicado que intenta “judicializar” la solicitud de revocatoria, el Proyecto de Ley rebasa los límites constitucionales. La reforma de mayo de 2011 ya hizo lo que debía hacerse en esta materia, conforme lo ordenó la sentencia de la Corte Constitucional de 26 de enero de 2011.

Con estos argumentos, el Asambleísta Hernández propone el archivo del Proyecto de Ley por innecesario y atentar potencialmente al espíritu constitucional de la revocatoria.

En el debate también tomaron la palabra los asambleístas Paco Moncayo, Rolando Pachana, Linder Altafuya, Fernando Bustamante, Alfredo Ortiz, Bety Carrillo, Jimmy Pinoargote y Stalin Subía y Ma. Soledad Vela, Jose Picoita y Cesar Rodriguez, que hicieron varios comentarios a las causales, procedimiento y naturaleza de la revocatoria del mandato como mecanismo de democracia directa.

4 Observaciones presentadas después del primer debate

Después del primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional, se presentaron 5 observaciones por escrito. Todas se centran —como ya se adelantó— en las causales que activan la revocatoria del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana-



na que se pretendía reformar.

La Tabla 1 reproduce la fecha, el asambleísta que hizo sus comentarios y un resumen de las materias que fueron observadas.

Tabla 1: Observaciones presentadas Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana para la Regulación de la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección Popular

Fecha	Proponente	Tema
16/04/2013	Betty Carrillo	Causales 2 y 3 del art. 25 carecen de sentido. El proyecto contraviene el numeral 8 del art. 11 de la Constitución, pues tienen un carácter regresivo y debería ser archivado.
16/04/2013	Marco Murillo	Art. 25 establece un esquema rígido en cuanto al cumplimiento de los planes de trabajo. El número 2 del art. 25 no establece el nepotismo como causal. En el proyecto, el CNE va ser juez y parte. No está claro el criterio de los porcentajes del art. 28.
16/04/2013	Alfredo Ortiz	Eliminar causal 3 del art. 25 sobre el incumplimiento del pago de pensiones. Incluir en el inciso 5 del art. 25 también a los que participaron en el último proceso electoral. Incluir una disposición general para sancionar a las personas que maliciosa y temerariamente han solicitado la revocatoria de una autoridad de elección popular.
02/05/2013	Fernando Bustamante	Mantener las causales originales del art. 25 de LOPC. En el inciso 4 del art. 25 incluir en la prohibición también a los candidatos que participaron en la elección de la autoridad que se quiere revocar. Eliminar el último inciso del art. 25, pues no es posible que una autoridad elegida presente un cronograma como el ejecutivo. Eliminar el numeral 5 del art. 26.

5 Informe de segundo debate

En base a los argumentos expuestos en el primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional el 16 de abril de 2013 y a las observaciones presentadas por escrito después de esa fecha, la Comisión decidió sopesar nuevamente las razones que le llevaron a recomendar al Pleno la aprobación de la reforma. Con este fin, volvió a realizar algunas consideraciones constitucionales y legales, tomando en cuenta también la sentencia de la Corte Constitucional del 26 de enero de 2013.

6 Normas constitucionales

En cuanto a los mecanismos de democracia directa —consulta popular, revocatoria del mandato e iniciativa popular normativa—, la voluntad del Constituyente de Montecristi fue reforzarlos y hacerlos más eficaces que como estaban regulados en la Constitución de 1998. El artículo 105 de la Norma Suprema se refiere expresamente a la revocatoria del mandato y dispone:

Art. 105.- 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.

Como se puede deducir del texto constitucional transcrito, la Constitución de 2008 introduce las siguientes modificaciones esenciales en comparación con el texto de 1998:

1. Amplía a todas las autoridades de elección popular la posibilidad de que se revoque su mandato.
2. No establece las causales para solicitar la revocatoria.
3. Reduce el porcentaje de respaldos para presentar la solicitud de revocatoria, de 30% del registro de electores a por los menos el 10% para todas las autoridades de elección popular, excepto para la o el Presidente de la República que se exige el 15%.

Los cambios mencionados reflejan la voluntad del Constituyente de hacer más operativa la revocatoria del mandato como mecanismo de democracia directa; sin embargo, el establecimiento de causales, porcentajes diferenciados y ciertos plazos se dejó al desarrollo legislativo.

7 Mandato de la Corte Constitucional

Ante la realización de varios procesos de revocatoria del mandato y ante el eminente inicio de otros procesos, el Secretario General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) presenta el 10 de noviembre de 2010 una acción de *inconstitucionalidad por omisión* contra el Función Legislativa y Función Ejecutiva, por no cumplir con el mandato legal de expedir una norma electoral que regule adecuada y suficientemente la revocatoria del mandato.

En Sentencia No. 001-11-SIO-CC, de 26 de enero de 2011, la Corte Constitucional resuelve rechazar la demanda de inconstitucionalidad por omisión, pero como medida cautelar ordena la suspensión por parte del Consejo Nacional Electoral de los procesos de revocatoria

[...] hasta que la Asamblea Nacional regule los requisitos y procedimientos para hacer efectivo este derecho de participación [revocatoria del mandato] [...].



Como consecuencia de la decisión constitucional, la Asamblea Nacional emprende reformas al Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), con el fin de regular con más detalle la revocatoria del mandato. Dichas reformas fueron publicadas en el Registro Oficial No. 445 de 11 de mayo de 2011.

8 Desarrollo legislativo de la revocatoria del mandato

Después del primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional, para la Comisión de Justicia y Estructura del Estado fue de especial importancia reevaluar si las normas de nivel legislativo vigentes eran suficientes para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional; para esto, realizó un estudio de las partes pertinentes del Código de la Democracia y la Ley Orgánica de la Participación Ciudadana con sus reformas del 11 de mayo de 2011.

8.1 Código de la Democracia

La Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, no hace ningún desarrollo legislativo de la revocatoria del mandato, únicamente en su artículo 199 ordena que “la solicitud y proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana”; es decir, que es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana la que debe normar este mecanismo de democracia directa.

8.2 Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Antes de la reforma del 11 de mayo de 2011, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana también era discreta en desarrollar legislativamente la revocatoria del mandato en sus artículos 25, 26, 27 y 28. Pero con los cambios introducidos se completó la normativa de esta institución de democracia directa.

En este punto, la Comisión se detuvo a analizar si las normas de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, después de la citada reforma, eran suficientes para regular el uso constitucional de la revocatoria del mandato. Para ello se consideró:

1. Que el artículo 25 de la LOPC ya introduce **causales** concretas para la revocatoria, que la Constitución no contemplaba.
2. Que el artículo 26 de la LOPC introducen **porcentajes diferenciados** para los respaldos de la solicitud de revocatoria, en consideración del número de electores.
3. Que en el artículo innumerado insertado después del artículo 25 de la LOPC se introducen **requisitos de admisibilidad**, otorgando a la autoridad de la que se so-

licita la revocatoria la posibilidad de impugnar la petición.

4. En el artículo 27 de la LOPC se dispone el trámite del proceso de revocatoria, estableciéndose diversos **plazos para la recolección de firmas** según el tamaño del electorado.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, la Comisión consideró que con las reformas del 11 de mayo de 2011, la Función Legislativa ya cumplió con el mandato de la Corte Constitucional de completar el desarrollo legislativo de la revocatoria del mandato, y que las normas sobre esta materia ya son suficientes y adecuadas para regular la institución de la revocatoria del mandato.

9 Conclusiones

Considerando los argumentos expuestos en el primer debate en la Asamblea Nacional, las observaciones presentadas y el análisis desarrollado en este informe, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado llegó, por tanto, a las siguientes conclusiones:

1. Que, con la sentencia de la Corte Constitucional del 26 de enero de 2011, la Asamblea Nacional tenía la obligación de completar el desarrollo normativo de la revocatoria del mandato en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
2. Que, con las reformas del 11 de mayo de 2011 a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicadas en el Registro Oficial No. 445 de esa fecha, se hicieron las reformas ordenadas por la Corte Constitucional.
3. Que las normas contenidas en el Capítulo IV —“De la Revocatoria del mandato”— del Título II —“De la democracia directa”— de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana —que son el producto de las reformas del 11 de mayo de 2011— son suficientes para normar la revocatoria del mandato, pues establecen causales taxativas; porcentajes razonables para garantizar el respaldo de la solicitud y plazos para la recolección de firmas de respaldo; y, por tanto, se dio cumplimiento definitivo a la sentencia de la Corte Constitucional.
4. Que, por lo expuesto, no es razonable introducir más reformas a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana sobre la revocatoria del mandato, y muchos menos es necesario una ley orgánica sobre esta materia; en consecuencia, lo más razonable es **archivar** el proyecto de ley que fue presentado por el ex Asambleísta Henry Cuji.

10 Resolución

Por las motivaciones constitucionales y jurídicas expuestas, la Comisión de Justicia y



Estructura del Estado resuelve, para segundo debate, recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional el **ARCHIVO** del Proyecto de Ley Orgánica para la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección Popular.

11 Asambleísta ponente

Dr. Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.

Mauro Andino Reinoso
PRESIDENTE



Gina Godoy Andrade
VICEPRESIDENTA

Marcela Aguiñaga Vallejo
ASAMBLEÍSTA

Gilberto Guzmán Ante
ASAMBLEÍSTA

Nicolás Issa Wagner
ASAMBLEÍSTA

Miguel Moreta Páñez
ASAMBLEÍSTA

Mariangel Muñoz Vicuña
ASAMBLEÍSTA

Magali Orellana Marquín
ASAMBLEÍSTA

Gabriel Rivera López
ASAMBLEÍSTA

Fabián Solano Moreno
ASAMBLEÍSTA

Luis Fernando Torres Torres
ASAMBLEÍSTA

Razón: Siento como tal, que el informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica para la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección Popular fue debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión de 12 de junio de 2013.- Quito, 12 de junio 2013.- Lo certifico.

Dr. Richard Ortiz Ortiz

**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO**