

**UNIVERSIDAD DE LOS  
HEMISFERIOS**



**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA**

---

**“ANÁLISIS DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA  
REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008”**

---

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado de los Juzgados y  
Tribunales de la República del Ecuador

**Autor:**

Jaime Marcet Ortega

**Tutor:**

Dr. Juan Carlos Riofrío

**Quito - Ecuador**

**2016**

## **INDICE**

RESUMEN.....	3
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	4
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	16
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 63 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	28
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	38
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	47
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	60
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	76
CONCLUSIONES.....	90
RECOMENDACIONES.....	91
BIBLIOGRAFIA.....	92

## **RESUMEN**

El presente trabajo analiza los principales derechos de participación previstos en la Constitución ecuatoriana de 2008. De manera concreta, se estudian los artículos 61 (derechos de participación), 62 (derecho al voto), 63 (derechos de participación en el exterior y de extranjeros), 64 (suspensión de derechos de participación), 65 (representación paritaria), 103 (iniciativa normativa popular) y 105 (revocatoria del mandato) de la Carta Magna. Los derechos políticos son un componente esencial de las democracias. Precisamente por ello, es indispensable que la Constitución del país los regule de manera correcta y cubra los aspectos más importantes de los mismos. A lo largo de los años han existido un sinnúmero de variaciones en los actualmente llamados derechos de participación. Dichas modificaciones se han dado, principalmente, tras importantes luchas sociales. Resultado de las mismas luchas sociales, los derechos políticos se han ido ampliando en su contenido. Es este, pues, el objetivo del presente análisis.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the main political rights under the Ecuadorian Constitution of 2008. Concretely, Articles 61 (participation), 62 (right to vote), 63 (political rights in for Ecuadorians living abroad and foreigners), 64 (suspension of political rights), 65 (equal representation), 103 (popular legislative initiative) and 105 (removal from office) of the Constitution. Political rights are an essential component of democracy. Precisely for this reason, it is essential that the country's Constitution regulates them correctly and cover the most important aspects of them. Over the years there have been countless variations in what is now called participation rights. These changes have occurred mainly after important social struggles. Result of the same social struggles, political rights have been expanded in content. This is, therefore, the objective of this analysis.

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008**

Art. 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

### **GÉNESIS HISTÓRICA**

Constitución (1998) 26. Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos;

Constitución (1997) 51. Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular; y, de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la Ley.

Constitución (1996) 51. Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional; de ser consultados

en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la Ley.

Constitución (1993) 32. Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley.

Constitución (1984) 32. Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y, de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley.

Constitución (1979) 32. Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley a la Cámara Nacional de Representantes; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público, y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley

Constitución (1967) 69. El Estado garantiza a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a participar activamente en la vida política; elección de gobernantes, elaboración de leyes, fiscalización del Poder público y desempeño de funciones o empleos públicos. 70. Se establece el sistema de elecciones periódicas, directas e indirectas. El voto es deber y derecho de los ciudadanos: por lo tanto, es obligatorio para el hombre y la mujer. 71. Se garantizan la libertad y el secreto del voto. Igualmente, la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales. 72. Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable. 73. Para intervenir en los comicios públicos se requiere ser ciudadano ecuatoriano y estar en ejercicio de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de este derecho, por ser garantes de la pureza del sufragio.

Constitución (1946). 20. Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. 21. Se garantiza la representación de las minorías en las elecciones directas, cuando se trate de elegir más de dos personas en el mismo acto. La Ley determinará la forma en que dicha representación se hará efectiva, y señalará, además, los casos en que se la haya de aplicar a las elecciones indirectas. 22. Para ser elector se requiere estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía y reunir las demás condiciones exigidas por la Ley. Dentro de estas condiciones, el voto para las elecciones populares es obligatorio para el varón y facultativo para la mujer. La Ley determinará la sanción correspondiente por el incumplimiento de este deber. La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional.

Constitución (1945). 18. Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. 19. La ley garantizará la representación efectiva de las minorías. 20. Para ser elector se requiere estar en goce de los derechos de ciudadanía y reunir los demás requisitos que, en los respectivos casos, determinen las leyes.

Constitución (1929). 17. Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. 18. Para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio y no estar comprendido en las incapacidades establecidas por la ley. 19. Las Corporaciones determinadas por la Ley harán la calificación de las elecciones.

Constitución (1906). 26. El Estado garantiza a los ecuatorianos: 13.- La libertad de sufragio:

Constitución (1869) 8. Los derechos de los ecuatorianos son igualdad ante la ley y opción a elegir y ser elegidos para desempeñar los destinos públicos, siempre que tengan las aptitudes legales.

Constitución (1861) 7. Los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley, opción a elegir y ser elegidos para desempeñar los destinos públicos, siempre que tengan las aptitudes legales.

Constitución (1852) 8. Los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley, y opción a elegir y ser elegidos para los destinos públicos, teniendo las aptitudes legales.

Constitución (1845) 8. Los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley, y opción a elegir y ser elegidos para los destinos públicos, teniendo las aptitudes legales.

Constitución (1835) 8. Los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley, y opción igual a elegir y ser elegidos para los destinos públicos, teniendo las aptitudes necesarias.

Constitución (1830) 11. Los derechos de los ecuatorianos son, igualdad ante la ley, y opción igual a elegir y ser elegidos para los destinos públicos teniendo las aptitudes necesarias.

Constitución (1830 - Gran Colombia) 13. No habrá empleos, honores ni distinciones hereditarios. Todos tienen derecho igual para elegir y ser elegidos para los destinos públicos si están en goce de los derechos de ciudadanos y tienen la aptitud necesaria

#### **CONCORDANCIAS:**

Constitución (2008)

Art. 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad

Art. 63.- Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.

Art. 83.17.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.

Art. 95.- 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

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro

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.

Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias

Art. 114.- Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.

Art. 174.- Las servidoras y servidores judiciales no podrán ejercer la abogacía ni desempeñar otro empleo público o privado, excepto la docencia universitaria fuera de horario de trabajo. La mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la generación de obstáculos o dilación procesal, serán sancionados de acuerdo con la ley. Las juezas y jueces no podrán ejercer funciones de dirección en los partidos y movimientos políticos, ni participar como candidatos en procesos de elección popular, ni realizar actividades de proselitismo político o religioso.

## CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA.

Art. 2.- En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular; 6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse desafiarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten; 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y, 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en los términos previstos en esta ley.

Art. 5.- Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, en su calidad de electores estarán habilitados: 1. Para elegir, a quienes deban ejercer las funciones

del poder público, de acuerdo con la Constitución de la República y esta ley; y, 2. Para pronunciarse a través de los mecanismos de democracia directa previstos en esta ley.

Art. 182.- La ciudadanía para proponer una enmienda o reforma constitucional, utilizar la iniciativa legislativa o para procesos de consulta popular o 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.

Art. 187.- La ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral podrá proponer la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. El trámite a seguir será el establecido para la consulta popular.

Art. 188.- Ante la Asamblea Nacional se podrán presentar propuestas de iniciativa ciudadana para la reforma parcial de la Constitución, que no supongan una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional.

Art. 193.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional o ante cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Art. 195.- El Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, de la iniciativa ciudadana o por la Asamblea Nacional en el caso establecido en el artículo 407 de la Constitución de la República y para convocar una Asamblea Constituyente. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes, al tenor de las facultades contenidas en la Constitución. El Presidente de la República podrá proponer la realización de una consulta popular sobre un proyecto de Ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, de conformidad con las normas de esta sección. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, debidamente certificada por la secretaria del respectivo nivel de gobierno, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número

no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. La consulta que la Asamblea Nacional realice a la ciudadanía, únicamente podrá versar sobre la autorización o no para realizar actividades extractivas de los recursos no renovables en aéreas protegidas o en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.

### PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Art. 3.- Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

### CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ)

Art. 23.- 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

#### **JURISPRUDENCIA:**

Tribunal Constitucional, caso No. 0022-2006, «Los notarios son funcionarios judiciales y no pueden ser candidatos a dignidades de elección popular. “(...)”. Quinto: Que, al respecto, cabe hacer el siguiente análisis constitucional y legal: 1.- El Art. 26 de la Carta Política señala que los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, y que estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. El Título IV de la Constitución Política del Estado, que hace referencia a la Participación Democrática, el Art. 101 numeral 2 establece que no podrán ser candidatos a dignidad alguna de elección popular “Los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, y los de período fijo, a menos que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura; y, según el numeral 3 “Los magistrados y jueces de la Función Judicial, a no ser que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha de inscripción de la respectiva candidatura”. El Art. 204 de la Constitución que garantiza la carrera judicial señala que los magistrados, jueces, funcionarios y empleados de la Función Judicial, serán nombrados previo concurso de merecimientos y oposición, según corresponda, de acuerdo con lo establecido en la ley;”(...)” Sexto: podemos colegir sin lugar a dudas que

los notarios forman parte de la Función Judicial al ser nombrados por las Cortes Superiores y ser destituidos por la Corte Suprema. Al ser los notarios funcionarios judiciales, no podrán ser candidatos a dignidades de elección popular a menos que renuncien a sus funciones con seis meses de anticipación a la fecha de inscripción de la respectiva candidatura»

Tribunal Constitucional, Rs. 0005-2007 QE, «CUARTA.- Que el Tribunal Constitucional ha establecido en la Resolución No. 0001-06-QE: SEXTO.- Que, todo ciudadano ecuatoriano tiene derecho a elegir y a ser elegido de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución, siendo este, el derecho político por excelencia, con el cual se concreta el carácter participativo (artículo 1 de la Constitución) del gobierno del Ecuador. El derecho a elegir y ser elegido se concreta a través del sistema electoral, que es el medio formal de participación política, siendo el acto político del voto o sufragio popular la característica formal de la democracia representativa. Del mismo modo, el derecho a ser elegido es un derecho político del ciudadano que le faculta a participar en las elecciones si cumple con los requisitos de la Constitución y tiene un apoyo que respalde su candidatura (apoyo de partido político o de grupos independientes).» NOVENO.- “(…)”Si los Reglamentos o Instructivos que dicte el Tribunal Supremo Electoral en su competencia de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, contuviera disposiciones atentatorias al derecho a elegir y ser elegido garantizado en la Constitución, derecho que además no es absoluto, o a cualquier otro derecho, el Tribunal Constitucional estaría en la obligación de enmendar el error; sin embargo, en la especie, esta Sala no considera que un requisito de procedibilidad aplicado a todos los candidatos, no es el de ingresar en una base de datos magnética los nombre, apellidos y cédulas de ciudadanía de quienes lo respaldan, pueda ser considerada atentatoria de los derechos.»

Tribunal Constitucional, Rs. 0001-06-QE, “SEXTO.- Que, todo ciudadano ecuatoriano tiene derecho a elegir y a ser elegido de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución, siendo este, el derecho político por excelencia, con el cual se concreta el carácter participativo (artículo 1 de la Constitución) del gobierno del Ecuador. El derecho a elegir y ser elegido se concreta a través del sistema electoral, que es el medio formal de participación política, siendo el acto político del voto o sufragio popular la característica formal de la democracia representativa. Del mismo modo, el derecho a ser elegido es un derecho político del ciudadano que le faculta a participar en las elecciones si cumple con los requisitos de la Constitución y tiene un apoyo que respalde su candidatura (apoyo de partido político o de grupos independientes).”

Tribunal Electoral, Rs. 0005-06-QE, “CUARTO.- El artículo 26 de la Constitución Política del Ecuador, consagra los derechos políticos de que pueden gozar los ciudadanos ecuatorianos, derechos entre los que se halla el de elegir y ser elegidos, los cuales deberán ser ejercidos "... en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley...", tal como lo preceptúa el segundo inciso de la misma disposición. En consonancia con esta norma, el último inciso del artículo 98 ibídem, establece que "... La Constitución y la ley señalarán los requisitos para intervenir como candidato en una elección Esta remisión de carácter normativo emanada del texto constitucional, origina

la necesidad de pleno sometimiento a la Ley Orgánica de Elecciones, que es el cuerpo dispositivo que regula en detalle lo relativo al ejercicio de los derechos políticos de elegir y ser elegido y fija el régimen jurídico aplicable al sistema electoral. Dentro de ese contexto o ámbito legal, el Capítulo IV del Título Tercero de la Ley Orgánica de Elecciones, fija las normas que tratan sobre la participación de los independientes, como candidatos, en los procesos electorarios. Así, el artículo 72, dispone que para ser candidato a dignidad de elección popular, nacional, provincial, cantonal o parroquial rural, sin estar afiliado o patrocinado por un partido político y, solicitar la correspondiente inscripción, se deberá presentar al Tribunal Electoral respectivo -que en tratándose de candidatos a la Presidencia de la República, es el Tribunal Supremo Electoral, según lo estatuido en el artículo 64 iusdem-, respaldo de firmas equivalente al uno por ciento de los electores empadronados, que para el proceso electoral de octubre del 2006, no puede ser menor a 89.903, acorde a lo manifestado por la Comisión Jurídica del máximo organismo electoral, en el informe reseñado en la consideración tercera de este fallo. Vale indicar, que en cuanto atañe al cumplimiento de este requisito, los independientes deben observar lo prescrito en el artículo 185 ibídem, esto es, acudir al Tribunal Supremo Electoral para que éste les proporcione los formularios de recepción de firmas de respaldo o adhesión a las candidaturas que pretendan inscribir.

#### **DOCTRINA:**

Pólit Montes de Oca, B. (2012). Control constitucional de los mecanismos de participación popular directa, En J. Montaña Pinto (Ed.), *Apuntes de derecho procesal constitucional: Parte especial 2, Control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «Como se puede ver, la cuestión de la participación y por ende de la forma democrática no solo es un asunto relacionado con el sistema político, sino y principalmente un derecho de las personas y, por tanto, manifestación de su autodeterminación. Inicialmente este derecho se concretó solo en el de elegir y ser elegidos bajo ciertas exigencias de orden económico, religioso y social que excluían a un grupo importante de la población de su ejercicio. En la actualidad, esas obligaciones han ido disminuyendo sustancialmente y el derecho de participación ahora además incluye la participación en asuntos públicos, el derecho a presentar proyectos de iniciativa popular, a ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato conferido a las autoridades de elección popular, desempeñar empleos y funciones públicas, conformar partidos y movimientos políticos, etc. En esta línea nuestra Constitución en el artículo 83 consagra el derecho de participación en la vida política, cívica y comunitaria del país. Esta declaración general se complementa con el artículo 95 que pone énfasis en que la participación ciudadana –individual o colectiva– debe ser protagónica, y reconoce varias formas de democracia, además de la representativa incluye expresamente la directa y la comunitaria. La participación ciudadana y el control social ha cobrado una importancia significativa en la nueva Constitución, que ha dedicado un capítulo a la nueva función del Estado, la de Transparencia y Control Social, determina su naturaleza, funciones, así como establece que estará representada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; que entre sus atribuciones tiene la

de promover la participación ciudadana, estimula procesos de deliberación pública, propiciar la formación ciudadana en valores, transparencia y lucha contra la corrupción; establecer mecanismo de rendición de cuentas en las instituciones del sector público; investigar denuncias y solicitar información a las instituciones públicas (art. 108 CRE). En resumen, el ejercicio de estos derechos permite que los ciudadanos y ciudadanas se involucren en el manejo de la cosa pública. De esta manera el derecho a la participación deja de ser un enunciado constitucional que se limitaba al voto en un determinado proceso electoral, para constituirse en una participación ciudadana activa que nos permite incidir en las políticas públicas y conocer cuál es el manejo dado a lo público». (págs. 70 – 71)

Dávalos Muirragui, M. D. (2008). ¿Existe la ciudadanía universal? Análisis de las ideas del cosmopolitismo plasmadas en la Constitución ecuatoriana de 2008, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «Esto permite que la ciudadanía sea mucha más rica, y no se restrinja a la participación en sufragio. Si bien ese es un componente muy importante de la ciudadanía, consideramos que ésta, entendida como la participación activa de la persona en la sociedad, tiene más dimensiones. La participación de la persona en su comunidad, no solo se refiere a la capacidad de elegir y ser elegido, sino también a opinar libremente en cuestiones políticas o no políticas, participar en campañas, unirse a movimientos sociales, formar grupos o clubes, entre otras actividades, en las que también pueden participar personas de diferentes edades o condiciones que no necesariamente tengan el derecho al voto». (pág. 85).

Ávila Santamaría, R. (2012). *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «La participación incluye el derecho a participar en asuntos públicos, a la iniciativa popular para presentar proyectos de normas ante los órganos con facultad de expedirlas, a ser consultados, especialmente por medio del referéndum y el plebiscito, a fiscalizar los actos del poder público, a revocar el mandato de cualquier autoridad de elección popular, incluso del Presidente de la República, a conformar partidos y movimientos políticos, el derecho a intervenir en la discusión y aprobación de los presupuestos públicos, el derecho a la resistencia frente a los actos y decisiones que vulneren los derechos o su ejercicio y al ejercicio de las acciones constitucionales para demandar contra los actos del poder público y aun de los particulares, en casos específicos, por violaciones a los derechos humanos y de irrespeto a la Constitución» (pág. 105).

Ramos Espinoza, L. (2014). *El voto facultativo como un derecho de participación en el Ecuador*. (Disertación previa a la obtención del título de abogada). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia. Quito. «La actual Constitución, consagra los llamados derechos de participación solo como un título formal, pues la misma Constitución hace referencia a los derechos políticos reiteradamente. El

término en su conjunto “derechos de participación”, se utiliza por una sola vez, como denominación del capítulo V, título II<sup>25</sup>; por lo tanto y para uso de la presente disertación utilizaremos el término derechos políticos y el término participación como el fin que buscan estos derechos. Se define a los derechos políticos como aquellos derechos que las ecuatorianas y los ecuatorianos en forma individual o colectiva y en virtud de la soberanía que radica en la voluntad del pueblo, ejercen dentro de un Estado. Así mismo en doctrina encontramos que Sonia Picado dice “son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado» (pág. 10) (...) « La participación en los asuntos de interés público es un derecho que la Constitución ampara en su artículo 95, según el cual permite que las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual o colectiva participen en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. También se refiere a la participación y control de las instituciones del Estado, esto es propio de una democracia semidirecta como es el caso ecuatoriano. Así mismo, esta participación en los asuntos de interés público busca una inclusión de la ciudadanía en general, por ello se han desarrollado principios de participación que complementan al derecho y de conformidad con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 4, se dividen en los siguientes principios: “Igualdad.- Es el goce de los mismos derechos y oportunidades que tienen los ciudadanos ecuatorianos para participar en forma individual o colectiva en la vida pública del país. Interculturalidad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas. Autonomía.- Es la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país. Deliberación pública.- Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana. Respeto a la diferencia.- Es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación en los casos enumerados en el artículo 11, número 2 de la Constitución. Paridad de género.- Es la participación proporcional entre mujeres y hombres. Solidaridad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana que debe promover el desarrollo de las relaciones de cooperación y ayuda mutua entre las personas y colectivos.» (págs. 12 -13).

#### **SUMARIO DEL COMENTARIO:**

*I. Análisis histórico. II. Principales modificaciones de los derechos de participación*

#### **CONCLUSIONES:**

## ***I. Análisis histórico.***

Los derechos de participación (o políticos) han ido evolucionando a lo largo de la historia tanto a nivel mundial como en nuestro país. En épocas anteriores, se centraban principalmente en el derecho a elegir, y era casi un derecho exclusivo de ciertos grupos selectos, mas no de la mayoría de la población como lo son actualmente.

Con el pasar de los años, el derecho de participación por excelencia, i.e. el derecho a elegir, se ha ido extendiendo a un mayor grupo de personas, reduciendo cada vez más las barreras o restricciones que sobre él recaían. Un gran paso se dio en 1929, cuando nuestro país, pionero en América Latina, permitió el voto femenino (como facultativo). Fue, pues, Matilde Hidalgo de Prócel, la primera mujer ecuatoriana en votar en 1929.

Años más tarde llegaría un importante cambio en los derechos que en este comentario mencionamos. Fue con la Constitución de 1979 cuando se reconocieron derechos a los ciudadanos como a ser consultados, a presentar normativa, a fiscalizar actos del poder público. Así, se abría una nueva etapa en la participación de los ecuatorianos en la vida política del país.

En 1997 también se realizó una importante inclusión en el texto constitucional: se empezó a reconocer el derecho a la revocatoria de mandato en la Constitución (art. 51 de la referida Carta Magna).

Resulta curiosa, y realmente se convierte en un cambio radical de la actual Constitución en relación con la anterior, la prohibición del voto de extranjeros prevista en el artículo 26 de la Constitución de 1998. Considero más acertada la decisión del último constituyente de incluir, aunque con limitaciones, a los extranjeros en la vida política del país, como comentaré en el análisis del artículo 63.

En definitiva, el art. 61 de la vigente Constitución de la República se ha convertido en el artículo de derechos de participación más amplio de nuestra historia. No se limita únicamente a ampliar el derecho a elegir a más personas, sino que, además de las inclusiones realizadas a lo largo del siglo XX, empieza a reconocer un aspecto interesante de los derechos políticos: la participación en la vida política de un país de extranjeros residentes en el mismo.

## ***II. Principales modificaciones de los derechos de participación.***

Como mencioné previamente, el artículo 61 es el más completo que ha regulado los derechos de participación en nuestro constitucionalismo. Así, especial mención merecen los siguientes derechos: el derecho a elegir, el derecho a participar en asuntos de interés público; la iniciativa normativa popular; la revocatoria del mandato; la aplicación de los derechos políticos a los extranjeros. Y son derechos dignos de mencionar –y que analizaré posteriormente–, pues han significado un cambio radical en relación con la normativa de los mismos en el pasado.

El derecho a elegir fue modificado principalmente en relación a los requisitos mínimos para poder votar; hasta la Constitución de 2008, el centro del derecho a elegir estaba puesto en la capacidad de leer y escribir de los ciudadanos, mientras actualmente se basa en la edad para determinar la obligatoriedad del voto. De igual manera, se amplía las personas que pueden elegir, permitiéndoseles a esos grupos el voto como facultativo.

En cuanto al derecho a participar en asuntos de interés público, es menester resaltar esa voluntad del constituyente por incluir al ciudadano en sujeto activo políticamente. Muestra de ello es el artículo 95 de la Constitución, al indicar que “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”. Y es que, como indica Lorena Ramos, “esta participación en los asuntos de interés público busca una inclusión de la ciudadanía en general...” (Ramos Espinoza, 2014, pág. 22)

La iniciativa normativa popular se extendió a más tipos de normativas y no únicamente a leyes, como venía aplicándose. Se modificaron también las sanciones en caso de falta de atención y los mínimos para poder presentar una iniciativa.

La revocatoria del mandato permite ahora aplicarla a cualquier autoridad de elección popular y ya no se exigen causales para poder solicitarla.

Finalmente, se amplía la participación de los extranjeros en la política ecuatoriana –con los requisitos que luego veremos– y la de los ecuatorianos que residen en el extranjero.

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008**

Art. 62. Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional,

y las personas con discapacidad.

#### **GÉNESIS HISTÓRICA:**

Constitución (1998) 27. El voto popular será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hayan cumplido dieciocho años de edad y se hallen en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo no harán uso de este derecho. Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho

Constitución (1997) 52. El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido dieciocho años de edad y se hallaren en goce de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de este derecho.

Constitución (1996) 52. El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido dieciocho años de edad y se hallan en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de este derecho.

Constitución (1993) 33. El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido 18 años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de ese derecho.

Constitución (1984) 33. El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido 18 años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de ese derecho.

Constitución (1979) 33. El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tienen derecho a voto los ciudadanos ecuatorianos que hubieren cumplido dieciocho años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no hacen uso de este derecho

Constitución (1967) 70. Voto.- Se establece el sistema de elecciones periódicas, directas e indirectas. El voto es deber y derecho de los ciudadanos: por lo tanto, es obligatorio para el hombre y la mujer. 71. Se garantizan la libertad y el secreto del voto. Igualmente, la representación proporcional de las minorías en las

elecciones pluripersonales. 72. Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable. 73. Para intervenir en los comicios públicos se requiere ser ciudadano ecuatoriano y estar en ejercicio de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de este derecho, por ser garantes de la pureza del sufragio.

Constitución (1946). 20. Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. 22. Para ser elector se requiere estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía y reunir las demás condiciones exigidas por la Ley. Dentro de estas condiciones, el voto para las elecciones populares es obligatorio para el varón y facultativo para la mujer. La Ley determinará la sanción correspondiente por el incumplimiento de este deber. La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional

Constitución (1945) 18. Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.

Constitución (1929) 17. Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. 18. Para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio y no estar comprendido en las incapacidades establecidas por la ley. 19. Las Corporaciones determinadas por la Ley harán la calificación de las elecciones.

Constitución (1906) 30. Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. 31. Para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio, y reunir las demás condiciones que, en los respectivos casos, determinan las leyes.

Constitución (1897) 40. Habrá elecciones populares por votación directa y secreta, en los términos que señale la ley. Serán elegidos de esta manera el Presidente y Vicepresidente de la República, los Senadores y Diputados, y las demás autoridades que esta Constitución o las leyes determinen. 41. Son electores los ecuatorianos que ejercen los derechos de ciudadanía. 42. Las elecciones se efectuarán el día designado por la ley; llegado el cual, las respectivas autoridades, bajo su más estricta responsabilidad, deben poner en ejecución dicha ley, sin esperar orden del superior.

Constitución (1884) 38. Habrá, conforme a la Ley, elecciones populares por votación directa y secreta. Serán elegidos de esta manera el Presidente y Vicepresidente de la República, los Senadores y Diputados y los demás funcionarios determinados por la Constitución y las leyes. 39. Son electores los ecuatorianos que ejerzan los derechos de ciudadanía. 40. Las elecciones se efectuarán el día designado por la Ley; llegado el cual las respectivas autoridades, bajo su más estricta responsabilidad deben poner en ejecución dicha ley, sin esperar orden del superior.

Constitución (1878) 21. Habrá elecciones populares por votación directa y secreta, en los términos que señale la ley. Serán elegidos de esta manera el Presidente de la República, los Senadores y Diputados, y las demás autoridades que esta Constitución y las leyes determinen. 22. Para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio, y vecino de la parroquia en que se vote. 23. Las elecciones deben celebrarse en el día designado por la ley; y llegado éste, las autoridades políticas de cada población están obligadas a mandarlas hacer bajo su más estricta responsabilidad, sin esperar orden del respectivo superior. 68. El Presidente de la República será elegido por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, conforme lo disponen la Constitución y la ley; debiendo el Congreso hacer el escrutinio y declarar la elección a favor del que hubiese obtenido mayor número de votos. En caso de igualdad, se decidirá por la suerte.

Constitución (1869) 16. Habrá elecciones populares por sufragio directo y secreto en los términos que señale la ley. 17. Para ser sufragante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de la parroquia en que sufrague. 54. El Presidente de la República será elegido por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, debiendo el Congreso hacer el escrutinio y declarar la elección a favor del que haya obtenido la mayoría absoluta de votos, o en su falta, la relativa. En caso de igualdad, decidirá la mayoría absoluta del Congreso por votación secreta, contraída a los que hayan obtenido el mayor e igual número de votos en la elección popular. Si el empate se repitiere en el Congreso, el Presidente del Senado tendrá voto decisivo

Constitución (1861) 15. Habrá elecciones populares por sufragio directo y secreto en los términos que señale la ley. 16. Para ser sufragante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de la parroquia en que sufrague. 58. El Presidente y Vicepresidente de la República serán elegidos por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, debiendo el Congreso hacer el escrutinio, declarar la elección a favor del que haya obtenido mayoría absoluta de votos, o, en su defecto, la relativa. En caso de igualdad se decidirá por la suerte

Constitución (1851) 16. Todo ciudadano tiene el derecho de sufragar en las elecciones populares, en la forma y con las calidades que determinen esta Constitución y la ley 17. Las elecciones se harán cada cuatro años en los días que designe la ley. 18. Habrá Asamblea parroquiales, cantonales y provinciales. La ley fijará sus atribuciones, las personas de que deban componerse, el tiempo en que hayan de reunirse, y el modo y forma en que deban hacerse las elecciones

Constitución (1845) 16. En cada parroquia habrá una asamblea parroquial cada cuatro años, el día que designe la ley. Esta asamblea se compondrá de los ciudadanos de la parroquia, y la presidirá un juez de ella, asociado de cuatro vecinos honrados y escogidos según la ley, y votará por los electores que correspondan al Cantón, sin guardar orden alguno para verificarlo. 17. Para ser elector se requiere: 1. Ser ciudadano en ejercicio; 2. Haber cumplido veinticinco

años; 3. Ser vecino residente en una de las parroquias del Cantón; 4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos, que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil; 5. No tener mando o jurisdicción eclesiástica, política, civil, o militar en el cantón o parroquia que lo elige. 18. La asamblea electoral se compondrá de los electores nombrados por las parroquias de Cada Cantón. 19. Son funciones de las asambleas electorales: 1. Sufragar por los Senadores de la provincia y sus suplentes; 2. Por los Representantes de la provincia y sus suplentes; 3. Por los Concejeros Municipales de la provincia conforme a la ley; 4. Hacer las demás elecciones que les atribuya la ley.

Constitución (1843) 16. Las elecciones para Senadores serán directas, por los ciudadanos que pasen de veinticinco años, y disfruten una propiedad raíz, valor libre de tres mil pesos, o una renta de trescientos pesos, procedente de empleo, profesión, o industria. 23. Para sufragar en las elecciones primarias se necesita: ser ciudadano en ejercicio, y para las secundarias se requiere además, pasar de veinticinco años, y disfrutar de una propiedad raíz, valor libre de dos mil pesos o de una renta de doscientos, proveniente de empleo o profesión lucrativa.

Constitución (1835) 16. En cada parroquia habrá una asamblea parroquial cada cuatro años, el día que designe la ley. Esta asamblea se compondrá de los ciudadanos activos de la parroquia; la presidirá un juez de ella, asociado de tres vecinos honrados escogidos por el entre los sufragantes, y votará por los electores que, según la ley, correspondan al Cantón. 17. Para ser elector se requiere: 1. Ser ciudadano en ejercicio; 2. Haber cumplido 25 años; 3. Ser vecino de una de las parroquias del Cantón; 4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces o del ejercicio de alguna profesión o industria útil; 5. No tener mando ni jurisdicción en el Cantón o parroquia que lo elige. 18. Los que tuvieron mayor número de votos serán nombrados electores; en igualdad de sufragios, decidirá la suerte. 19. La asamblea electoral se compondrá de los electores nombrados en las parroquias de cada cantón. 20. Son funciones de las asambleas electorales: 1. Sufragar por los Senadores de la provincia y sus suplentes; 2. Por los representantes de la provincia y sus suplentes; 3. Por los consejeros municipales de la provincia; 4. Proponer en terna al Poder Ejecutivo el Gobernador de la provincial. 21. Las asambleas electorales se reunirán en la capital de la provincia, el día que señale la ley; y no se conservarán reunidas, por un término mayor de ocho días. 22. El cargo de elector dura cuatro años. Una ley especial arreglará el orden y formalidades de estas elecciones.

Constitución (1830) 16. Para ser elector se requiere: 1. Ser sufragante parroquial; 2. Haber cumplido veinticinco años; 3. Ser vecino de una de las parroquias del Cantón; 4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil. 17. Los que tuvieran mayor número de votos, serán nombrados electores; la suerte decidirá en igualdad de sufragios. 20. Las asambleas electorales eligen los diputados de la provincia y los suplentes. Una ley especial arreglará el orden y formalidades de estas elecciones.

Constitución (1830 - Gran Colombia) 21. El objeto de la Asamblea parroquial es votar por el elector o electores que correspondan al cantón. 22. Para ser elector se requiere: 1. Ser sufragante parroquial no suspenso. 2. Haber cumplido veinticinco años. 3. Ser vecino de cualquiera de las parroquias del cantón, y se entiende serlo, el que se haya empadronado en ella por un año a lo menos o se haya empleado en ella en cualquiera clase de servicio público. 4. Gozar de una propiedad raíz, del valor libre de mil quinientos pesos, o una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o la de trescientos pesos que sean el producto del ejercicio de alguna profesión que requiera grado científico, oficio o industria útil y decorosa o un sueldo de cuatrocientos pesos. 27. Son funciones de las Asambleas electorales sufragar: 1. Por el Presidente de la República. 2. Por el Vicepresidente. 3. Por el Senador de la Provincia y su suplente. 4. por el Representante o Representantes de la Provincia y por otros tantos suplentes. 5. Por el diputado o Diputados para la Cámara de Distrito, y sus suplentes. 31. Las elecciones serán públicas y ninguno concurrirá a ellas con armas.

#### **CONCORDANCIAS:**

##### CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA

Art. 2.- En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular; 6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten; 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y, 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en los términos previstos en esta ley.

Art. 10.- La ciudadanía expresa su voluntad soberana, entre otros, por medio del voto popular que será universal, igual, periódico, directo, secreto y escrutado públicamente, que se manifiesta en los tiempos, condiciones y bajo las normas que esta ley señala para garantizar la permanencia y el perfeccionamiento de la democracia

Art. 11.- El Ejercicio del derecho al voto se realizará de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad,

las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los y las integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas. Lo será también para las extranjeras y extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. El Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad.

#### **JURISPRUDENCIA:**

Tribunal Constitucional, caso No. 0024-2007: «Respecto al voto igual Miguel Caminal Badia señala: El voto igual implica que cada elector debe tener asignado el mismo número de votos, independientemente de la persona que los emita y, para ello, no deben existir diferencias cuantitativas de votos - generalmente uno-disponibles para cada elector. La vulneración del voto igual (una persona un voto) viene de la mano del voto desigual o voto plural como también se lo denomina consistente en la concesión de uno o varios votos adicionales a determinados tipos de electores. Señala el autor la necesidad de avanzar en la comprensión del principio: un elector un voto al de “una persona un mismo valor”, según el cual cada votante hace una contribución igual para determinar el resultado de la elección, concluyendo que no habrá igualdad en el sufragio cuando un elector no tenga el mismo valor que el de otro en la colectividad, aseveración que, para el presente caso, confirma la existencia de desigualdad cuando un elector: trabajadores agrupados en centrales sindicales, posee más votos que los restantes electores; jubilados, educadores, servidores públicos y afiliados al seguro campesino que también están agrupados en distintas organizaciones de cada sector y que, sin embargo, poseen un solo voto como pues constituye un solo elector, en tanto sector de asegurados.»

#### **DOCTRINA:**

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «El voto masculino obligatorio fue adoptado por primera vez en la Constitución de 1946, cuyo artículo 22, inciso segundo, lo establece como un deber jurídico para el varón, en tanto lo mantiene como facultativo para la mujer, diferenciación que se estudió en el apartado sobre el voto femenino. En igual sentido, la Ley de Elecciones de 1947 luego de declarar, en su primer artículo, que el sufragio es un derecho político y un deber cívico establece en el artículo 202 severas sanciones a quienes estando obligados a inscribirse y votar, no lo hicieren sin causa justa. Estas sanciones consistían en destitución, en el caso de los empleados públicos, o multa e inhabilidad para el desempeño de funciones públicas; las sanciones de destitución e inhabilidad eran acumulativas; la ley remite a las normas reglamentarias la forma y trámite de las sanciones y menciona además las causas en que se justifica el no haber votado. Por tanto, mientras las leyes de elecciones de 1929 y 1945 se limitan a declarar al sufragio como deber cívico, la ley de 1947 lo convierte en un deber

jurídico para los hombres, cuyo incumplimiento es severamente sancionado. En efecto, en todas las constituciones y leyes electorales anteriores el voto fue facultativo, en tanto se lo concebía más como un derecho que como un deber. ¿Por qué se introduce el voto masculino obligatorio en 1946? ¿Cuáles fueron los efectos de este cambio normativo? Al revisar las actas parlamentarias de constituyentes anteriores se descubre que la obligatoriedad del voto fue propuesta y discutida en algunas ocasiones. Así, por ejemplo, en la Constituyente de 1944 el artículo 36 del proyecto de la Comisión de Constitución establecía que “el voto es obligatorio para todos los ciudadanos en capacidad de sufragar”, es decir no solo para el hombre, como sería aprobado en 1946, sino también para la mujer. Los argumentos en contra del voto obligatorio afirmaban que tal obligatoriedad atentaba contra la libertad del ciudadano, se decía también que especialmente en la población campesina no existían las adecuadas condiciones educativas y culturales para concretar tal exigencia y, por tanto, para sancionar su incumplimiento; que el voto constituía más un deber cívico que jurídico, entonces lo que debía hacerse era educar y concienciar a la ciudadanía. Recordemos además que para la época era frecuente que un partido de oposición ordenase no votar a sus afiliados o adeptos ante la realización de un fraude electoral inminente; situación que, se afirmaba, hacía inconveniente el voto obligatorio. Por otro lado, quienes defendían el voto obligatorio aseveraban que el sufragio constituye la base de las instituciones democráticas, una obligación moral y política que el ciudadano tiene de aportar al bien común; en tanto la posibilidad de abstención había generado en el país una huelga cívica, apatía e indiferencia colectiva que el voto obligatorio podía contrarrestar; los ciudadanos, se afirmaba, no solo tienen derechos, sino que estos suponen deberes. En cuanto a las dificultades del voto de los campesinos estos se irían superando en la práctica y mediante regulaciones legales y reglamentarias adecuadas. Se planteaba también que era el abstencionismo el que históricamente había facilitado el fraude electoral, dando paso a gobiernos impopulares y, de hecho, dictatoriales». (págs. 162 – 164)

Morales Viteri, J. P. (2008). Los nuevos horizontes de la participación, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «El sufragio se sigue considerando como obligatorio en la Constitución de 2008, siguiendo la línea latinoamericana, y se incorporan algunas novedades. Se explicita el derecho al voto de personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada, derecho que venía siendo vulnerado de hecho, más no por falta de disposición normativa, pues la Constitución de 1998 establecía el sufragio como prerrogativa de todos los ecuatorianos en goce de derechos políticos, lo cual incluye necesariamente a las personas detenidas sin sentencia ejecutoriada. Se amplía el universo de electores que pueden ejercer el derecho al voto de forma facultativa, incluyendo a los jóvenes entre 16 y 18 años, a los ecuatorianos en el exterior, los integrantes de las fuerzas armadas y de la policía nacional y las personas con discapacidad. En los países del área andina, la edad para ejercer el voto se encuentra establecida en los 18 años, con excepción de Bolivia donde se reconoce el derecho al sufragio a partir de los 16 años de edad

pero con carácter obligatorio. A pesar de que esta iniciativa tiene la oposición de quienes sostienen que existe un riesgo de manipulación del nuevo electorado juvenil, es una tendencia que se va extendiendo no solo en Latinoamérica, sino que empieza a ser considerada en Europa. Más allá de que la edad para el ejercicio del sufragio se esté reduciendo incluso bajo la que en muchos países se considera la mayoría de edad, lo importante es debatir sobre los efectos que dicha ampliación del voto podría acarrear. Quienes observan con pesimismo esta reforma arguyen el problema de la manipulación del voto, sobre todo si partimos de que la educación pública en el Ecuador tiene una fuerte vinculación política y gremial y que, por lo tanto, se corre el riesgo de que se politice la educación. Quienes la apoyan, por otra parte, sostienen que tendría un efecto positivo sobre el involucramiento de los jóvenes en el quehacer político, más aún cuando a edades más cortas se los considera aptos para trabajar o tener responsabilidad penal. Consideramos que para que esta reforma tenga un efecto relevante, la participación se debe traducir en representación en la toma de decisiones y se debe garantizar que no se utilicen los centros educativos para fomentar la manipulación, el clientelismo y la politiquería, cuestión que en países como Colombia ha sido rechazada a través de la jurisprudencia y que estuvo prohibida expresamente por la Constitución de 1998, pero que no se encuentra regulada en la Constitución vigente. Nos parece lógico que el voto sea facultativo para las personas con discapacidad sobre todo por las complicaciones que podría representar la movilidad en los eventos electorales, además de la falta de facilidades adecuadas relacionadas con la infraestructura y el acceso a los centros de recepción del voto. Sin embargo, tratándose del ejercicio de un derecho, esta norma parece optar por una solución que podría vulnerar el derecho al voto de las personas con discapacidad, si no se acompaña del cumplimiento del deber de los Estados de eliminar los obstáculos estructurales que impidan el ejercicio de este derecho, que como lo señala Tara Melish, “a menudo constituyen la barrera más grande para proteger eficazmente los derechos humanos”. En Colombia, por ejemplo, donde el voto es facultativo, la Corte Constitucional dictó una sentencia para garantizar el ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad, y ordenó al órgano electoral competente elaborar papeletas electorales en sistema braille para las personas invidentes. Uno de los cambios introducidos por la Constitución de 2008 y que resultan de los más polémicos es la inclusión del sufragio facultativo para los miembros de la fuerza pública. Para Luis Verdesoto, la intención detrás de esta modificación es buscar nuevos nichos para el clientelismo político, además de constituir una ruptura del acuerdo institucional de neutralidad de la fuerza pública, lo que resultaría muy riesgoso. Lo anterior tiene fundamento en el correlato del sufragio que es la representación, que por supuesto se encuentra limitada, pues el texto establece que las personas de las fuerzas policial y militar en servicio activo, se encuentran inhabilitadas para ser candidatos. Sin embargo, un aspecto positivo de esta reforma es que reconoce que quienes forman parte de la fuerza pública, no viven en un Estado paralelo al nacional, sino que lo integran y que, por tanto, se ven afectados por las decisiones que adoptan los poderes políticos, lo que justifica que se les permita participar de este derecho. En la región andina, este derecho se encuentra reconocido en las constituciones

de Bolivia y Venezuela, y restringido en las constituciones colombiana y peruana. Chile es un caso especial, pues establece que las fuerzas armadas son no deliberantes, pero no establece una prohibición expresa al respecto». (Págs. 176 – 179)

Ramos Espinoza, L. (2014). *El voto facultativo como un derecho de participación en el Ecuador*. (Disertación previa a la obtención del título de abogada). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia. Quito. «La obligatoriedad del sufragio se encuentra presente en nuestro ordenamiento jurídico y se define como aquel sufragio que las ciudadanas y los ciudadanos ecuatorianos en función de su derecho y deber cívico se encuentran obligados a sufragar y participar en los asuntos de interés público para lo cual se aplica sanciones como forma de coacción. En la historia del Ecuador, la primera Constitución que consagró la obligatoriedad del sufragio fue en el año de 194678, mediante la cual se estableció la obligatoriedad del sufragio al varón, posteriormente en la Constitución del año 196779, se introduce la obligatoriedad del sufragio para el hombre y la mujer. Al llegar al año de 197980, se limita el sufragio obligatorio para las personas que sepan leer y escribir, sin embargo a los analfabetos se les permite ejercer el sufragio facultativo; y, finalmente se establece en la anterior Constitución del año 1998, la obligatoriedad del sufragio para los que sepan leer y escribir y sean ciudadanos mayores de dieciocho años. Por otra parte podemos observar que la obligatoriedad del sufragio en la historia, ha cambiado conforme avanza la sociedad en educación, cultura y sobre todo en derechos y garantías a los ciudadanos» (págs. 39 – 40) (...) «Pedicone de Valls, comenta respecto a la obligatoriedad del sufragio y dice: “la significación técnico-jurídica de esta obligatoriedad reside en la tesis de que ejercer el derecho político de votar es sinónimo del deber cívico de hacerlo. En realidad terminar con el abstencionismo y garantizar la participación electoral, para que los órganos elegidos bajo esta condición sean el reflejo de todos los intereses y las opiniones del pueblo.”.El tratadista Lijphart, establece que los motivos que contribuyeron al establecimiento del sufragio obligatorio fueron porque se ha comprobado que los países donde el sufragio es voluntario tienden a presentar niveles de abstencionismo superiores que aquellos donde es obligatorio.<sup>82</sup> Es por ello que la obligatoriedad del sufragio es viable para obtener una mayor participación, porque según esta teoría de cambiar al derecho de sufragio facultativo se reduciría considerablemente la participación.» (pág. 41) (...) «El sufragio facultativo o voluntario es aquel sufragio que no es obligatorio y su inobservancia no genera sanción ni multa, el sufragio facultativo se basa en la libertad de las ciudadanas y los ciudadanos de un país al hacer efectivo o no su derecho de sufragio, en otras palabras queda al arbitrio y decisión de cada persona el ejercer su derecho. En nuestro país desde la Constitución del año 194690, se establece el sufragio facultativo para la mujer, posteriormente en la Constitución del año 197891, se establece el sufragio facultativo para los analfabetos, llegando a ampliar con la Constitución del año 1998, el sufragio facultativo para los analfabetos y para las personas mayores de sesenta y cinco años, en concordancia con la anterior Ley de Elecciones del año 2000, se estableció en el artículo segundo, lo siguiente: “El voto es acto personal,

obligatorio y secreto. El voto de los analfabetos y de los mayores de 65 años de edad, es facultativo”.» (...) «A diferencia de la Constitución del año 1998, que establecía en su artículo 27, el sufragio facultativo para dos grupos de personas; actualmente la Constitución establece en sus artículos 62 y 63 a las ciudadanas y ciudadanos que gozan del sufragio facultativo y en concordancia con el artículo 11, número 2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador; por ende, únicamente fueron agregados cinco grupos de personas que gozan del sufragio facultativo, y se mantuvo los dos grupos que establecía la anterior Constitución» (págs. 45 – 46).

#### **SUMARIO DEL COMENTARIO:**

*I. Análisis histórico. II. Sobre la obligación del voto.*

#### **CONCLUSIONES:**

##### ***I. Análisis histórico.***

Las diferentes características del voto que enuncia el artículo 62 Constitución (2008) han ido variando durante las varias Constituciones de Ecuador.

Como mencioné en el comentario del artículo 61, recién en 1929 se facultó a la mujer ecuatoriana ejercer sus derechos de participación. Pocos años más adelante, en 1946, se optó –lamentablemente, debo añadir– por establecer la obligación del voto para los hombres (se mantuvo facultativo para las mujeres). Tan solo unos años más tarde, en 1967, se estableció como obligatorio para hombres y mujeres y se prohibió el voto a los miembros de las fuerzas armadas. Sin embargo, en 1979 se decidió cambiar la condición de obligatoriedad; ahora era cuestión de saber o no saber leer, mas no del sexo. Adicionalmente, desde ese mismo año, las Constituciones del país reconocen la universalidad y la igualdad del voto. Finalmente, en la Constitución actual, se mantienen la mayoría de condiciones del voto, pero la obligación de votar no depende ya de la capacidad de leer, si no, principalmente, de la edad.

##### ***II. Sobre la obligación del voto.***

En la actualidad, el derecho de voto se reconoce como universal, eliminando así todo límite de raza, sexo, capacidad económica o cualquier otra naturaleza. No obstante, creo que subsiste un grave defecto: la obligatoriedad.

Además de Ecuador, Paraguay, Brasil, Bolivia, Argentina, Perú, Uruguay y otros más, obligan a sus ciudadanos a ejercer su derecho de sufragio. En ellos existe, en realidad, derecho a elegir (entre los candidatos), pero obligación de votar (tengo que ir a votar). Se le considera como un derecho y una obligación.

Desde mi punto de vista, un derecho obligatorio ya no es completamente un derecho, es más una obligación. El tener derecho al voto significa tener la facultad de votar, no la obligación. Pero se cree –o se quiere creer– que si no fuera obligatorio nadie

votaría. Naturalmente, esta es una simple excusa para mantener esta ilógica forma de ejercer un derecho que beneficia a la clase política. En Gran Bretaña, con elecciones voluntarias, se alcanzó una participación del 78,97% de los electores en 1959. Sin ir muy lejos, en Venezuela, donde el voto es facultativo desde 1999 hubo una abstención del 60% en 1993, cuando el voto era obligatorio. Paraguay, con voto obligatorio (artículo 4, Código Electoral), duplicó el porcentaje de abstención entre 1998 y el 2003, llegando al 36%. Es decir –siguiendo un informe del 2007 del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral– “estos resultados demuestran que el grado de participación no depende exclusivamente de la obligatoriedad o no del voto.” Hay otros países que lo exigen como una obligación moral, personal. Entre estos, están México, Guatemala o Costa Rica, que, aunque en el artículo 93 de su Constitución se establece la obligatoriedad, se entiende que es un deber del ciudadano –no un deber jurídico–, cuyo incumplimiento no es merecedor de sanción. Lamentablemente, son poquísimos los países donde existe la voluntariedad: Panamá, Colombia, Nicaragua, Venezuela.

No obstante, hay posiciones jurídicas muy respetables a favor de la obligatoriedad. Hay quienes ven el derecho de sufragio como un derecho y una función. Entre ellos, el francés León Duguit. Este jurista opinaba que “la función consiste en el poder conferido a un individuo, investido de la cualidad de ciudadano, para ejercer determinada función pública llamada sufragio.” Esto es decir que el Estado nos otorga un poder a los ciudadanos. Me opongo rotundamente a aceptar esto. Fuimos nosotros, los ciudadanos, quienes creamos el Estado, no el Estado el que nos creó a nosotros. Somos los ciudadanos quienes le conferimos poderes al Estado, no este último a los primeros.

En general, se argumenta que el voto obligatorio es necesario para evitar altos niveles de abstención y, con eso, darle más legitimación al proceso democrático; “con la obligatoriedad del sufragio logramos obtener una mayor participación de la ciudadanía y ello fortalece a la democracia de un país” (Ramos Espinoza, 2014, pág. 42).

En mi opinión, se trata de un derecho. La democracia, como sistema basado en la libertad, requiere elecciones y, por ende, electores, pero esto no justifica el obligarnos a votar. Es parte de nuestra libertad decidir si votamos o no; la abstención es una opción que deberíamos poder tomar libremente (no la estoy recomendando, pero debe ser una facultad de los votantes).

Si hay libertad de decisión, los políticos tendrían que convencernos con sus argumentos para que vayamos a las urnas y que votemos por ellos. En los países donde se obliga, ganan los candidatos; ya no tienen que convencernos para que vayamos a votar. Obligar a la gente por miedo a la abstención carece de sentido. ¿Estaría bien obligarnos a ser católicos, judíos o musulmanes porque si no nadie escogería una religión? ¿Sería lógico obligarnos a todos a asociarnos ya que nuestras Constituciones nos dicen que a ello tenemos derecho? Así como los derechos tienen una vertiente positiva, también tienen una negativa. Puedo escoger una religión o no escogerla, puedo asociarme o no asociarme y también deberíamos poder escoger entre votar o no. Para los católicos, por ejemplo, ir a misa cada domingo es un deber, pero un deber moral, no jurídico. Es decir, no hay una sanción material si no voy. La Iglesia no me impone una multa si no voy, algunos Estados (como el nuestro) si lo hacen si no voto. De esta misma

forma ha calificado el sufragio el Tribunal Supremo español en las sentencias 7-07-1981 y 10-04-1982; como un derecho y un deber del ciudadano, pero no un deber jurídico, sino moral y político. Evidentemente, en España, y en la mayoría de países europeos, el sufragio no es obligatorio.

Actualmente, nuestra Constitución ha pasado a establecer como condición para la obligatoriedad del voto la edad. Seguramente se extendió el voto facultativo a los menores entre 16 y 18 para ampliar ligeramente la población en capacidad de votar. Igualmente se lo estableció como facultativo para los mayores de 65 años. El único cambio radical en relación con este tema es el habilitar, de forma facultativa, a los miembros de las fuerzas armadas para votar. Lamentablemente, al resto de ciudadanos no nos han concedido aún ese privilegio.

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 63 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008**

Art. 63. Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo.

Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

### **GÉNESIS HISTÓRICA:**

Constitución (1998) 13. Los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley. 26. Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos. 27. El voto popular será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hayan cumplido dieciocho años de edad y se hallen en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo no harán uso de este derecho. Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho.

Constitución (1997). 14. Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley. Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos

Constitución (1996). 14. Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley. Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos.

Constitución (1993). 14. Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley. Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos.

Constitución (1984). 14. Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley. Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos.

Constitución (1979). 14. Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley. Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos.

Constitución (1967). 81. Igualdad de derechos con los ecuatorianos. En ellos términos que fije la ley, los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos; se exceptúan las garantías constitucionales y los derechos políticos establecidos exclusivamente en favor de los ecuatorianos.

Constitución (1946). 180. Los extranjeros gozan en el Ecuador, en los términos que exija la Ley, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con excepción de los derechos políticos y de las garantías que la Constitución establece a favor de solo los ecuatorianos.

Constitución (1945). 152. Los extranjeros están obligados a respetar la Constitución y las leyes. Gozan de los mismos derechos civiles que los ecuatorianos y de las garantías establecidas en este título, con las limitaciones en él fijadas y con excepción de las consignadas en los numerales 19 y 20, del artículo 141. Sin embargo, podrán, conforme, a la ley, desempeñar cargos consulares ad-honorem y, previo contrato, empleos técnicos que no comporten ejercicio de jurisdicción. El Presidente de la República podrá contratar misiones extranjeras, previa autorización de la Comisión Legislativa Permanente.

Constitución (1929). 152. Los extranjeros están obligados a respetar la Constitución y las Leyes. Gozan de los mismos derechos civiles que los ecuatorianos y de las garantías constitucionales, con excepción de las consignadas en los números 28 y 29 del artículo anterior. Sin embargo, podrán desempeñar cargos consulares, previo contrato, empleos técnicos, conforme a la Ley. No se considerarán empleos técnicos los que competen ejercicio de jurisdicción. Para la contratación de misiones extranjeras, será necesaria la autorización expresa del Congreso.

Constitución (1906). 28. Los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que los ecuatorianos, y de las garantías constitucionales, excepto las consignadas en los números 13. y 14., del artículo vigésimo sexto; en tanto que respeten la Constitución y las leyes de la República.

#### **CONCORDANCIAS:**

##### Constitución (2008)

Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

Art. 102.- Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley

Art. 104§5.- Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Art. 113.5- No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular: Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.

##### CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA

Art. 2.- En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular;

6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten; 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y, 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en los términos previstos en esta ley.

Art. 11.- El Ejercicio del derecho al voto se realizará de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los y las integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas. Lo será también para las extranjeras y extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. El Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad.

Art. 13.- Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo, con los requisitos que establezca esta ley.

Art. 51§2.- El Consejo Nacional Electoral reglamentará los procesos necesarios para hacer efectivo el derecho al sufragio de las y los ecuatorianos y ecuatorianas domiciliados en el exterior.

Art. 54.- Las juntas receptoras del voto en el exterior estarán integradas por ciudadanos ecuatorianos registrados en el Padrón Electoral del correspondiente Consulado. De requerirse una segunda vuelta electoral, las juntas receptoras del voto en el exterior se integrarán, en lo posible, con los mismos vocales que actuaron en la primera vuelta. El Presidente de la junta receptora del voto en el exterior, declarará el término del sufragio, el cierre del mismo y, en la hora prevista, iniciará el escrutinio de los votos levantando las actas pertinentes con los requisitos señalados en esta Ley y en las normas que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral. Concluido el sufragio, la Junta Receptora del Voto en el exterior se instalará en audiencia pública de escrutinios en los recintos electorales y procederá conforme lo determina esta Ley

Art. 195§6.- Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

## CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ)

Art. 23. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal..

### **JURISPRUDENCIA:**

No se ha encontrado jurisprudencia que desarrolle este artículo.

### **DOCTRINA:**

Morales Viteri, J. P. (2008). Los nuevos horizontes de la participación, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «La carta política 2008 tiene una norma general que establece que las personas extranjeras tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas. La norma especial establece que las personas extranjeras gozarán de los derechos de participación en lo que les fuere aplicable. ¿Cabe preguntarse qué es entonces aquello que no les es aplicable? Si revisamos la disposición que regula el derecho al voto, podemos concluir que este derecho no es aplicable para los extranjeros que no tengan residencia legal en el Ecuador por lo menos cinco años. Si analizamos la norma que establece los requisitos para ser Presidente del Ecuador, encontraremos que una persona que no sea ecuatoriana por nacimiento no podría postular por esta candidatura. El artículo que señala los requisitos para ser vocal del Consejo de la Judicatura, dispone que el candidato debe ser ecuatoriano, por lo que una persona extranjera, que no haya obtenido la nacionalidad ecuatoriana no podría acceder a esta posición. Similar limitación la encontramos en el caso de que se pretenda optar por una candidatura a Juez de la Corte Nacional, Defensor Público General, Fiscal General, Contralor o Superintendente. Salvo todas las limitaciones establecidas la carta política 2008, se podrían ejercer todos los otros derechos, que al no tener una condición expresa les serían aplicables, es decir el derecho a presentar proyectos populares normativos, participar en los asuntos de interés público, desempeñar empleos y funciones públicas, fiscalizar los actos del poder público, conformar partidos y movimientos políticos, votar en todos los procesos electorales (cumplidos los cinco años de residencia legal en el Ecuador), lo que incluye ser consultados y revocar

el mandato. Deberíamos cuestionarnos si la limitación existente para el ejercicio del derecho al voto, implica necesariamente la exclusión del derecho de ser elegidos. La respuesta obvia parecería ser positiva, pues no sería congruente que se le niegue a una persona el derecho a elegir, pero se le permita ser electa, algo que se desprende también de la redacción de este derecho de participación, que en el nuevo texto se presenta como un solo numeral: elegir y ser elegido. Sin embargo, lo anterior no es claro por una razón fundamental y que tiene que ver con que los derechos no pueden ser interpretados de forma restrictiva y, por lo tanto, si interpretamos de forma integral la Constitución, al no existir limitación expresa para el ejercicio de derechos para personas extranjeras, éstas podrían ejercerlos sin otra restricción que las que constan en la Constitución, más aún cuando la carta política establece que el Ecuador propugna el principio de ciudadanía universal. Abona a seguir esta línea de pensamiento, es decir el argumento de la independencia entre el derecho a elegir y ser elegido, la disposición constitucional que regula el derecho de las personas ecuatorianas en el extranjero, en la cual se menciona que podrán elegir presidente, vicepresidente, representantes nacionales y de la circunscripción en el exterior para el órgano legislativo, y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Por supuesto, como queda señalado, esta interpretación se enmarca en la línea de no restricción de derechos, factible por cuanto en el Ecuador, desde la Constitución de 1998, la categoría de la ciudadanía se ha fusionado con la de nacionalidad y, por lo tanto, no cabe señalar una diferencia clara entre una y otra, aún cuando la categoría de la ciudadanía es la que servía de elemento de distinción en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, reservados para pocos, y los derechos civiles, reconocidos a todas las personas. De ser correcta esta interpretación, la regulación de los derechos políticos que incluye la nueva carta política del Ecuador sería la más amplia de la región andina. Bolivia liga el ejercicio de derechos políticos a la ciudadanía, restringida a personas bolivianas y permite el derecho al sufragio para los extranjeros residentes en elecciones municipales. Chile liga también el ejercicio de derechos políticos a la ciudadanía y contempla la posibilidad de reconocer el derecho al voto a extranjeros avecindados en el país por más de cinco años y que sean mayores de dieciocho años. Colombia reserva el ejercicio de los derechos políticos a los nacionales y deja abierta la posibilidad de que por medio de la ley se concedan a los extranjeros residentes el derecho al voto en elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. Perú restringe absolutamente los derechos políticos para ciudadanos extranjeros, pues vincula su ejercicio a la ciudadanía sin excepción. Venezuela limita el ejercicio de los derechos políticos para los venezolanos y venezolanas por nacimiento, con la excepción del derecho al voto reconocido para extranjeros que residan diez años en el país. La Constitución de Montecristi superaría incluso regulaciones como la de España, donde se reconocen los derechos políticos solo para sus nacionales, y se abre la posibilidad de reconocer el sufragio activo y pasivo en elecciones municipales para personas extranjeras, atendiendo el criterio de reciprocidad, es decir que se reconozca este derecho para los españoles en el extranjero mediante tratados o leyes». (Págs. 173-176).

Ávila Santamaría, R. (2012). *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «Merece especial atención la concesión del derecho al voto a los extranjeros que han residido cinco años en el país. La participación entonces no se restringe a una democracia representativa, sino que tiene que ver con la participación en mecanismos de democracia directa y sustancial. Además, la participación no solo es por medio del derecho al voto para conformar la voluntad general, sino también mediante procesos de veedurías y control social». (Pág. 105)

Dávalos Muirragui, M. D. (2008). *¿Existe la ciudadanía universal? Análisis de las ideas del cosmopolitismo plasmadas en la Constitución ecuatoriana de 2008*, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «El artículo 61 de la Constitución de 2008 establece algunos derechos de participación e indica que éstos solo son para los ecuatorianos y ecuatorianas. Sin embargo, en su último numeral, incluye a los extranjeros al indicar que gozarán de tales derechos en lo que les sea aplicable. Una vez más, esta indicación abre la puerta a la interpretación de la norma. El objetivo ahora sería entender cuáles de esos derechos les son aplicables a los extranjeros. Es de nuestra opinión que el dejar una cláusula abierta como la de “los que les sean aplicables” es una fórmula ambigua que produce incertidumbre al momento de analizar el texto de la Constitución de 2008. Se pueden presentar varias interpretaciones que no necesariamente tengan la misma respuesta. Si tomamos en cuenta qué es aplicable por el hecho de ser personas, tendrían todos los derechos. Si por otro lado, analizamos qué es aplicable en relación a su calidad de “ciudadanos”, la respuesta variaría en relación a quiénes considera ciudadanos el texto. Aquí plantearemos algunas alternativas de interpretación. Un primer análisis nos indicaría que la respuesta está en el Art. 63 inciso segundo cuando se reconoce el derecho al voto a los extranjeros que hayan residido en Ecuador de manera legal al menos cinco años. Esto significaría que los extranjeros que no entren en esa clasificación no tienen ningún derecho político. Por el contrario, aquellos que sí reúnan los requisitos indicados tendrían derecho al voto, pero no a ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, desempeñar empleos y funciones públicas, conformar movimientos políticos y afiliarse a ellos. Para respaldar esta tesis, podría ser útil hacer el análisis a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica que todos los derechos ahí reconocidos son aplicables a todas las personas dentro del territorio y sujetos a la jurisdicción del Estado, sin embargo al hacer mención a los derechos políticos, indica que estos derechos les son reconocidos a los “ciudadanos”. La Observación General N° 15 del Comité de Derechos Humanos señala que en principio no debe haber discriminación entre nacionales y extranjeros para el reconocimiento de los derechos, pero que se admite la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos de manera excepcional en relación al Art. 25, esto es a votar, ser elegido, tener acceso a funciones públicas y participar en la dirección de asuntos públicos por sí mismo o por representantes. En el mismo sentido la Observación General N° 25

del mismo Comité reconoce la posibilidad de establecer esta diferencia en base de la ciudadanía, pero señala que los Estados deben determinar las disposiciones jurídicas que definen la ciudadanía “en el contexto de los derechos amparados por ese artículo”. Es decir, nos debemos remitir a lo que indique la Constitución de 2008 sobre quiénes son ciudadanos. Regresamos nuevamente al análisis de que a pesar de que se proclama la ciudadanía universal, se establece que son ciudadanos los nacidos en el Ecuador o los nacionalizados como tales. Por lo tanto, los extranjeros (que no se hayan nacionalizado) no tendrían los mismos derechos que los ecuatorianos y, en el caso analizado, no tendrían los derechos del artículo 61 a menos que una disposición expresa indique lo contrario. Frente a esta posición y para mantener la tesis contraria, tenemos otros argumentos. En primer lugar podríamos argüir que solo aquello que esté expresamente señalado como prohibido no estaría permitido para los extranjeros. Desde esta óptica, los extranjeros tendrían la mayoría de derechos enumerados en el artículo. Sin embargo, como una norma posterior menciona que el derecho al voto les está reservado a los extranjeros a partir de sus cinco años de residencia, entonces tendrían todos los derechos del artículo 61 mas no podrían elegir, ni ser consultados, consecuentemente tampoco podrían revocar el mandato. En esta misma línea de análisis, los extranjeros estarían en la capacidad de participar en cualquier elección, a menos que la norma disponga que para postularse se tiene como requisito el ser ecuatoriano o ecuatoriano por nacimiento (como por ejemplo en el caso de los asambleístas, ministros, presidente, entre otros). Respalda esta afirmación el que exista un artículo que enumere las exclusiones para ser candidato a elección popular y no se indique en momento alguno a los extranjeros. ¿Parece insólito el que a una persona se le otorgue el derecho de participar como candidata en una elección, pero al mismo momento, no pueda sufragar? Esto no sería incorrecto de acuerdo al texto de la Constitución de 2008, pues también está previsto en otros casos, como por ejemplo en el voto de los militares, quienes están facultados para elegir pero no pueden ser elegidos mientras estén en servicio activo. Ahora bien, ¿cuál de estas dos posiciones es la correcta? Creemos que en la práctica la aplicación de esta norma generará un debate enriquecedor. El Tribunal Contencioso Electoral y/o la Corte Constitucional tendrían que definir esta situación en caso de presentarse conflicto en la interpretación. Claro está deberán obligatoriamente guiar su análisis por los principios interpretativos previamente establecidos, y especialmente el principio *pro persona*. En relación a este tema, la Constitución de 1998 establecía, como ya se indicó, la igualdad de derechos entre ecuatorianos y extranjeros. Sin embargo, en cuanto a los derechos políticos, se los excluía expresamente, por lo que los extranjeros no tenían derecho de elegir y ser elegidos, presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados, fiscalizar, revocar el mandato y desempeñar empleos y funciones públicas» (págs. 91 – 94) (...) «Consideramos que la ciudadanía universal es también un evolucionar del concepto de ciudadanía, un concepto más integrador, cada vez menos excluyente. Esto no se refiere solo a los extranjeros en Ecuador. El ampliar el concepto de ciudadanía hace que éste se extienda más allá de las fronteras e incluya también a los ecuatorianos que han migrado del país. Claro ejemplo de esto es el reconocimiento de los derechos políticos de los ecuatorianos

residentes en el exterior. Si bien esto ya se había establecido inicialmente en la Constitución de 1998, en la Carta Política del 2008 se amplían los derechos, ya no solamente a elegir Presidente y Vicepresidente, sino también a representantes nacionales y de la circunscripción exterior, así como a ser elegidos para cualquier cargo. Además, se incluye dentro de los grupos y personas de atención prioritaria a las personas en movilidad y se establece una lista de acciones que las instituciones del Estado deberán seguir para proteger a los ecuatorianos en el exterior, sin importar su condición migratoria» (pág. 101 – 102).

#### **SUMARIO DEL COMENTARIO:**

*I. Análisis histórico. II. Ecuatorianos en el exterior. III. Extranjeros residentes en el país*

#### **CONCLUSIONES:**

##### ***I. Análisis histórico.***

La vigente Constitución ha significado un cambio importante en relación con los derechos políticos de los ecuatorianos residentes en el exterior y los extranjeros residentes en el Ecuador.

En cuanto a los ecuatorianos residentes en el exterior, hasta la Constitución (1998) no se preveía la posibilidad de que los emigrantes ecuatorianos pudieran votar en el país de residencia. Fue recién con esa Carta Magna cuando abrió la posibilidad de estos a ejercer sus derechos políticos en el exterior. Fue un primer paso importante, aunque se limitaba a únicamente a las elecciones de Presidentes y Vicepresidentes. Con la llegada la Constitución (2008), se ampliaron los puestos que podían ser elegidos por los ecuatorianos residentes en el exterior; así, en la actualidad se permite elegir a los representantes nacionales así como a los de la circunscripción del exterior. Adicionalmente, se les permite de forma expresa ser elegidos para cualquier cargo.

En cuanto a los extranjeros residentes en el país, la Constitución (2008) es totalmente pionera; por primera vez aparece en nuestra Carta Magna el reconocimiento de los derechos políticos a los extranjeros –con las limitaciones que luego veremos–. Hasta ese momento, todas las constituciones del país excluían, de forma más o menos clara, los derechos políticos a los extranjeros.

##### ***II. Ecuatorianos en el exterior***

Como mencionamos previamente, en la historia constitucional de nuestro país, no ha existido una extensión de los derechos políticos a los ecuatorianos residentes en el extranjero. Fue recién en la Constitución de 1998 cuando se reconoce el derecho de los emigrantes ecuatorianos a elegir Presidente y Vicepresidente. Dicho reconocimiento

tiene su origen en el importante movimiento migratorio que empezaba a vivir el país en esa época.

No obstante el reconocimiento previsto en la Carta Magna anterior, la Constitución actual amplía aún más el mismo. Así, actualmente, los ecuatorianos residentes en el exterior pueden –en este caso si es facultativo el voto– elegir no solo a los dos cargos establecidos por en 1998, si no que se les permite elegir a todos los representantes nacionales y, además, se crea la circunscripción exterior. Esto último con el correcto objetivo de dar más participación al colectivo emigrante en la toma de decisiones del país.

Algo más llamativo es la facultad que concede el artículo que analizamos para que los ecuatorianos residentes en el extranjero puedan ser elegidos para cualquier cargo. La posibilidad de presentarse para ser elegidos para cualquier cargo es una facultad que reconoce la vigente Constitución de forma expresa. Sin embargo, no son muchos los cargos en los que pueden ser elegidos manteniendo su condición de residentes en el exterior. Se podrá elegir a un ecuatoriano residente en Nueva York Presidente del país o Alcalde de una ciudad del país, pero para ejercer sus funciones perderá su condición de residente en el exterior pues deberá residir en el país. Por lo tanto, aunque la Constitución (2008) reconoce el derecho de los ecuatorianos a ser elegidos a cualquier cargo, en la práctica se reduce a ciertos puestos que sí le permiten mantener su condición.

Es cierto que la Constitución (2008) no exige expresamente el requisito de ser residente para poder ser elegido Presidente (el art. 142 de la Constitución solo habla de ser ecuatoriano de nacimiento, tener treinta y cinco años al momento de la inscripción de la candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en prohibiciones), pero resulta evidente que el cargo lo requiere. Es más, se desprende del artículo 144§3 Constitución (2008) y del art. 146 del mismo cuerpo legal.

De esta forma, considero interesante el reconocimiento expreso de la facultad de los ecuatorianos residentes en el exterior a ser elegidos para cualquier cargo, aunque sin esa mención entiendo que no les estaba prohibido ser elegidos para el cargo de Presidente, por ejemplo.

### ***III. Extranjeros residentes en el país.***

Mientras con los derechos de los ecuatorianos en el exterior la Constitución actual amplía lo dispuesto en la Constitución anterior, en el caso de los derechos políticos de los extranjeros que residen en nuestro país, la Norma Suprema da un giro de 180 grado y reconoce, por primera vez en nuestra historia, el derecho al voto de los no ecuatorianos.

Como es razonable, el segundo párrafo del artículo en cuestión exige un periodo mínimo de residencia en el país (5 años). Y esto resulta lógico pues es un periodo, en mi opinión, suficiente para evidenciar la intención de permanencia en nuestro territorio del extranjero y que su vida si se ve afectada por quien gobierne.

Al igual que en el caso anterior, el voto es facultativo para los extranjeros que cumplan el requisito de residencia en nuestro país.

Considero correcto este cambio sustancial de la Constitución de nuestro país. Si una persona reside por un periodo prolongado de tiempo en nuestro territorio es afectado directamente por lo que suceda en términos políticos en nuestro país y debe poder opinar sobre los dirigentes mediante el voto. En el caso del derecho a ser elegidos, la Constitución es un poco más ambigua al respecto, pero considero que hay cargos políticos que deben restringirse únicamente a ecuatorianos y hay otros que sí podrían permitir la participación pasiva de extranjeros.

De la redacción del artículo 63 Constitución (2008) se desprende que la intención del constituyente era reconocer al extranjero la vertiente activa (elegir) de los derechos de participación, mas no la pasiva (ser elegido). Y esto por cuanto el primer párrafo del art. 63, al referirse a los ecuatorianos residentes en el exterior menciona ambos aspectos del derecho (“tienen derecho a elegir” y “podrán ser elegidos”), mientras el segundo párrafo, al hablar de los extranjeros en nuestro país, únicamente indica que “tienen derecho al voto”, mas no indica nada en relación con el poder ser elegidos.

El artículo 61 del texto constitucional indica que los extranjeros gozarán de los derechos que menciona en lo que les sea aplicables. Desde mi punto de vista, los derechos de participación podrán ser ejercidos por los extranjeros siempre y cuando no se exija como requisito la condición de ser ecuatoriano para ello. Así, por ejemplo, el art. 142 Constitución (2008) indica que el Presidente o Presidenta deben ser ecuatorianos de nacimiento. En el mismo sentido, el art. 119 Constitución (2008) exige la nacionalidad ecuatoriana para ser asambleísta. Sin embargo, no se requiere dicha condición para solicitar la revocatoria del mandato (art. 105 de la Constitución), pues únicamente habla de “personas en goce de los derechos políticos” y los extranjeros con más de 5 años de residencia en el país gozan de dichos derechos.

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008**

Art. 64. El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes:

1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.
2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.

### **GÉNESIS HISTÓRICA:**

Constitución. (1998) 28. El goce de los derechos políticos se suspenderá por las razones siguientes:

1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista, salvo el caso de contravención. 3. En los demás casos determinados por la ley.

Constitución (1997). 13. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por interdicción judicial, mientras dure esta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta; 2. Por sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras dure esta, salvo el caso de contravención; y, 3. En los demás casos determinados en la Ley

Constitución (1996). 13. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por interdicción judicial, mientras dure esta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta; 2. Por sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras dure esta, salvo el caso de contravención; y, 3. En los demás casos determinados en la Ley.

Constitución (1993). 13. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1.- Por interdicción judicial, mientras dure esta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta; 2.- Por sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras dure esta, salvo el caso de contravención; y, 3.- En los demás casos determinados por la Ley.

Constitución (1984). 13. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1.- Por interdicción judicial, mientras dure ésta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta; 2.- Por sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras dure ésta, salvo el caso de contravención; y, 3.- En los demás casos determinados por la Ley.

Constitución (1979). 13. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. por interdicción judicial, salvo el caso de insolvencia o quiebra fortuitas; 2. por sentencia que condene la pena privativa de libertad, mientras dure aquélla, salvo el caso de contravención; 3. en los demás casos determinados por la ley.

Constitución (1967). 22. Los derechos inherentes a la ciudadanía se suspenden: 1. Por condena en caso de atentado contra la libertad de sufragio. 2. Por condena en caso de violación de un precepto constitucional, cometida por magistrado, funcionario o empleado público. 3. Por condena en caso de fraude en el manejo de fondos públicos, mientras dure la pena impuesta. 4. Por no haber pagado alcances declarados en cuentas de fondos públicos, mientras dure la mora. 5. Por interdicción judicial. 6. Por sentencia penal condenatoria, en tanto dure la condena, salvo el caso de contravención. 7. Por insolvencia declarada fraudulenta. 8. En los demás casos determinados en la Constitución y las leyes.

Constitución (1946). 18. Los derechos de ciudadanía se pierden: 1. Por insolvencia declarada fraudulenta; 2. Por condena en caso de fraude en el manejo de los

fondos públicos; 3. Por condena en caso de quebrantamiento de las disposiciones constitucionales, realizado por empleados o funcionarios públicos, y 4. En los demás casos señalados por la Constitución, y las leyes. 19. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por atentados contra la libertad de sufragio; 2. Por interdicción judicial, mientras dure esta; 3. Por auto motivado, hasta que se ejecutorie la sentencia, si esta fuere absolutoria, o hasta que se extinga, la pena, si fuere condenatoria; 4. Por no haber presentado, dentro del plazo legal, las cuentas de los fondos públicos, o por no haber pagado los alcances declarados en ellas, mientras dure la mora, y 5. En los demás casos señalados por la Ley.

Constitución (1897). 9. Los derechos de ciudadanía, se pierden: 1. Por entrar al servicio de Nación enemiga; 2. Por naturalizarse en otra Nación; y 3. En los demás casos que determinen las leyes. 11. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por interdicción judicial; 2. Por auto motivado, expedido a causa de infracciones que acarreen pérdida de los derechos de ciudadanía; y 3. Por auto motivado contra un empleado o funcionario público.

Constitución (1878). 13. Los derechos de ciudadanía se pierden: 1. Por entrar al servicio de una Nación enemiga; 2. Por naturalizarse en otro Estado; 3. Por vender su voto o comprar el de otro; y 4. En los casos determinados por las leyes. 15. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por interdicción de administrar bienes, declarada judicialmente; 2. Por hallarse procesado un ciudadano como reo de infracción que merezca pena corporal, desde el auto motivado hasta la conclusión del juicio; y 3. Por el auto motivado contra un empleado público.

Constitución (1861). 9. Los derechos de la ciudadanía se pierden: 1. Por entrar al servicio de una nación enemiga; 2. Por naturalizarse en país extranjero; 3. Por quiebra fraudulenta; 4. Por vender su voto o comprar el de otro; 5. Por haber sido condenado a pena corporal o infamante 11. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por interdicción judicial; 2. Por ser ebrio de costumbre, tahúr de profesión, vago declarado, deudor fallido o por tener casa de juego que prohíba la ley; 3. Por ineptitud mental que impida obrar libre y reflexivamente; 4. Por hallarse procesado como reo que merezca pena corporal o infamante, desde que se decreta la prisión hasta que sea absuelto o condenado a otra pena; 5. Por no haber presentado a su debido tiempo la cuenta de los caudales públicos que hubiese manejado, o por no haber satisfecho el alcance que contra él hubiese resultado; 6. Por el auto motivado contra un funcionario público o por la sentencia definitiva en que se le condene a suspensión.

Constitución (1852). 10. Los derechos de ciudadanía se pierden: 1. Por entrar al servicio de otra nación, sin permiso del Gobierno; 2. Por naturalizarse en país extranjero; 3. Por admitir empleo o condecoración de un Gobierno extranjero sin especial permiso del Congreso; 4. Por quiebra fraudulenta; 5. Por vender su sufragio o comprar el de otro; 6. Por condena a pena corporal o infamante. 12. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por adeudar a los fondos públicos con plazo cumplido; 2. Por no presentarse la cuenta respectiva de los caudales

públicos por los empleados que los hubiesen manejado, pasado el tiempo que la ley designa para su rendimiento; 3. Por hallarse procesado como reo de delito que merezca pena corporal o infamante, después de decretada la prisión, hasta ser absuelto, o condenado a pena que no sea de aquella naturaleza; 4. El funcionario público contra quien hubiese declarado el Juez haber lugar a formación de causa, o que hubiese sido declarado suspenso, por sentencia definitiva; 5. Por interdicción judicial; 6. Por ser vago declarado, ebrio de costumbre o deudor fallido; 7. Por ineptitud física o mental, que impida obrar libre y reflexivamente.

Constitución (1845). 10. Los derechos de ciudadanía se pierden: 1. Por entrar al servicio de otra nación sin permiso del Gobierno. 2. Por naturalizarse en país extranjero; 3. Por admitir empleo o condecoración de un gobierno extranjero, sin especial permiso del Congreso; 4. Por quiebra fraudulenta; 5. Por vender su sufragio, o comprar el de otro; 6. Por condena a pena corporal o infamante. 12. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por adeudar a los fondos públicos, con plazo cumplido. 2. Por hallarse procesado como reo de delito que merezca pena corporal, o infamante, después de decretada la prisión hasta ser absuelto, o condenado a pena que no sea de aquella naturaleza. 3. El funcionario público contra quien hubiese declarado el juez haber lugar o formación de causa, o que hubiese sido declarado suspenso por sentencia definitiva. 4. Por interdicción judicial. 5. Por ser vago declarado, ebrio de costumbre, o deudor fallido. 6. Por ineptitud física y mental que impida obrar libre y reflexivamente.

Constitución (1835). 10. Los derechos de ciudadanía se pierden: 1. Por entrar al servicio de una nación enemiga; 2. Por naturalizarse en país extranjero; 3. Por admitir empleo, o condecoración en un Gobierno extranjero, sin especial permiso del Congreso; 4. Por quiebra fraudulenta; 5. Por vender su sufragio o comprar el de otro; 6. Por condena a pena aflictiva, o infamante. 11. Los que por una de las causas mencionadas en este artículo hubieren perdido la calidad de ciudadanos, podrán impetrar rehabilitación del Senado. 12. Los derechos de ciudadanía se suspenden: 1. Por adeudar a los fondos públicos con plazo cumplido; 2. Por hallarse procesado como reo de delito que merezca la pena aflictiva o infamante, después de decretada la prisión, hasta que sea absuelto o condenado a pena que no sea de aquella naturaleza; 3. Por interdicción judicial; 4. Por ser vago declarado, ebrio de costumbre, o deudor fallido; 5. Por ineptitud física y mental, que impida obrar libre y reflexivamente.

Constitución (1830). 13. Los derechos de ciudadanía se pierden por entrar al servicio de una nación enemiga, por naturalizarse en país extranjero, y por sentencia infamante. Y se suspenden, por deber a los fondos públicos en plazo cumplido; por causa criminal pendiente; por interdicción judicial; por ser vago declarado, ebrio de costumbre, o deudor fallido; y por enajenación mental.

## CONCORDANCIAS:

### CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA

Art. 2.- En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular; 6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten; 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y, 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en los términos previstos en esta ley.

Art 5.- Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, en su calidad de electores estarán habilitados: 1. Para elegir, a quienes deban ejercer las funciones del poder público, de acuerdo con la Constitución de la República y esta ley; y, 2. Para pronunciarse a través de los mecanismos de democracia directa previstos en esta ley.

Art. 14.- El goce de los derechos políticos o de participación se suspenderá, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta; 2. Sentencia ejecutoriada que sancione con pena privativa de libertad, mientras ésta subsista; y, 3. Cuando el Tribunal Contencioso Electoral haya declarado en sentencia ejecutoriada la responsabilidad por el cometimiento de alguna infracción de las tipificadas en esta ley con esa sanción

Art. 81.- Las juezas o jueces que dictaren sentencia suspendiendo los derechos políticos, cuando ésta estuviere ejecutoriada, comunicarán al Consejo Nacional Electoral.

Art. 281.- 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

Art. 284.- Sin perjuicio de las garantías del debido proceso y del derecho a la defensa; las actuaciones de los funcionarios, funcionarias, consejeros, consejeras, jueces o juezas, durante la investigación se mantendrán en reserva del público en general, sin perjuicio del derecho de los sujetos políticos y de las personas a las cuales se investiga de tener acceso inmediato, efectivo y suficiente de las investigaciones. Los consejeros, consejeras, jueces o juezas y los demás funcionarios que habiendo intervenido en estas investigaciones, las divulguen o pongan de cualquier modo en peligro el éxito de la investigación, serán destituidos

de sus funciones y suspendidos en los derechos políticos o de participación por dos años.

Art. 285.- Serán sancionados con la destitución del cargo y la suspensión de los derechos políticos o de participación por el periodo de un año: 1. Los vocales de las juntas electorales en todos los niveles, que sin justa causa dejaren de concurrir a los escrutinios, siempre que por este motivo las labores del Consejo Nacional Electoral se retrasaren. 2. La autoridad que detenga a un integrante de la Función Electoral o a una candidata o candidato, durante los períodos en que, de conformidad con esta ley, no pueden ser privados de la libertad ni procesados penalmente, salvo el caso de delito flagrante, delitos sexuales o violencia de género e intrafamiliar. 3. La autoridad o cualquier otra servidora o servidor público extraños a la organización electoral, que interfieran en el funcionamiento de la Función Electoral.

Art. 286.- Serán sancionados con destitución del cargo y la suspensión de los derechos políticos o de participación por el tiempo de seis meses: 1. La autoridad que incumpla las órdenes legalmente emanadas de los órganos electorales competentes. 2. La autoridad que en el día de votaciones ordene citar a un integrante de la Función Electoral para que se presente a la práctica de cualquier diligencia ajena a las elecciones.

Art. 288.- Serán sancionados con multa de veinte remuneraciones mensuales básicas unificadas y la suspensión de los derechos políticos o de participación por cuatro años: 1. El que interviniere en cualquier manifestación portando armas durante el proceso electoral. En el caso de portar armas sin permiso, además de la sanción impuesta en esta ley, el infractor será puesto a órdenes de la Fiscalía General del Estado para los fines legales consiguientes. 2. Quien haga desaparecer los documentos electorales o dolosamente los altere. 3. La Presidenta o Presidente y la Secretaria o Secretario de los organismos electorales desconcentrados que dejaren de firmar las actas a que están obligados y que por esta causa pongan en peligro la validez el proceso electoral de su jurisdicción. 4. Las consejeras, consejeros y vocales que por su responsabilidad produzcan la nulidad de las votaciones o escrutinios. 5. Quien no proporcione la información solicitada por el organismo electoral competente.

Art. 296.1.- Si el Consejo Nacional Electoral considera que el aporte fue ilícito, pondrá este hecho en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral para la imposición de las sanciones correspondientes. Si el Tribunal Contencioso Electoral considera pertinente, remitirá el expediente de todo lo actuado a la justicia ordinaria, cuando corresponda. 1. La persona responsable del manejo económico de la campaña electoral y la persona aportante sufrirán la suspensión de los derechos políticos o de participación por dos años.

## **CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL**

Art. 153.3- La jurisdicción de la jueza o del juez se suspende: Por suspensión de sus derechos de participación política

## **CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL**

Art. 60.13.- Son penas no privativas de libertad: Pérdida de los derechos de participación.

Art. 68.- La persona sentenciada con la pérdida de los derechos de participación, no podrá ejercerlos por el tiempo determinado en cada tipo penal, una vez cumplida la pena privativa de libertad.

Art. 335.- En todos los delitos de esta Sección, se impondrá además, la pena de pérdida de los derechos de participación por seis meses.

### **JURISPRUDENCIA:**

No se ha encontrado jurisprudencia que desarrolle el artículo en cuestión

### **DOCTRINA:**

Ramos Espinoza, L. (2014). *El voto facultativo como un derecho de participación en el Ecuador*. (Disertación previa a la obtención del título de abogada). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia. Quito. «La suspensión de los derechos políticos de conformidad con el artículo 64 de la Constitución, se divide en: interdicción judicial, sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad y demás casos que determine la ley. 1.4.1 Interdicción judicial. La interdicción judicial consiste en una prohibición personal de administrar bienes, esta interdicción se encuentra en la legislación civil ecuatoriana. Los Interdictos son incapaces y se encuentran sujetos a curaduría de conformidad con el artículo 371 del Código Civil. Sin embargo, la salvedad que establece el artículo 64 de la Constitución para el ejercicio de los derechos políticos por interdicción judicial, se refiere a la insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta, esto es porque la declaración fraudulenta supone actos maliciosos para perjudicar a los acreedores, y conlleva una pena de privación de la libertad, al igual que la quiebra o insolvencia declarada culpable; es por ello que la salvedad únicamente se aplicaría al caso de ser declarada fortuita, puesto que el efecto de toda interdicción es privar a la persona de la disposición de los bienes. 1.4.2 Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad. Esta normativa es parte de la declaratoria Penal, que establece que “Toda sentencia que condene a reclusión o a prisión causa la suspensión de los derechos de ciudadanía por un tiempo igual al de la condena”. Es así, que por regla general mientras dure la pena del delito sancionado con prisión o reclusión, la persona no podrá ejercer sus derechos políticos. Este aporte también se tipificó en la Constitución anterior del año 1998. Es obligación de las

juezas y los jueces el comunicar al Consejo Nacional Electoral, sobre la suspensión de los derechos políticos, cuando la sentencia estuviere ejecutoriada, de conformidad con el artículo 81 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. 1.4.3 Otros casos que determina la ley. En materia electoral encontramos la suspensión de los derechos políticos en los artículos: 14 numeral 1 al 3, 81, 275 numeral 2 y 4, 281 numeral 2, 284, 285, 286, 288, 296 numeral 1 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. En materia penal, por disposición legal toda sentencia que condene a reclusión o prisión causa la suspensión de los derechos políticos; sin embargo, encontramos específicamente la cesación de los derechos políticos en los artículos 115, 168, 169, 170, 172, 178, 180, 204, 205, 212-D, 267, al igual que existen en otras leyes. También, una de las atribuciones del Tribunal Contencioso Electoral, es el sancionar por infracciones electorales y declarar mediante sentencia ejecutoriada la suspensión del ejercicio de los derechos políticos e imponer sanciones, dicha suspensión varía de seis meses hasta cuatro años de conformidad con la gravedad de la infracción. Por ejemplo, la suspensión de los derechos políticos establecida en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, establece en el artículo 288:

“Art. 288.- Serán sancionados con multa de veinte remuneraciones mensuales básicas unificadas y la suspensión de los derechos políticos o de participación por cuatro años: 1. El que interviniere en cualquier manifestación portando armas durante el proceso electoral. En el caso de portar armas sin permiso, además de la sanción impuesta en esta ley, el infractor será puesto a órdenes de la Fiscalía General del Estado para los fines legales consiguientes. 2. Quien haga desaparecer los documentos electorales o dolosamente los altere. 3. La Presidenta o Presidente y la Secretaria o Secretario de los organismos electorales desconcentrados que dejaren de firmar las actas a que están obligados y que por esta causa pongan en peligro la validez el proceso electoral de su jurisdicción. 4. Las consejeras, consejeros y vocales que por su responsabilidad produzcan la nulidad de las votaciones o escrutinios. 5. Quien no proporcione la información solicitada por el organismo electoral competente.” » (págs. 20 – 22)

#### **SUMARIO DEL COMENTARIO:**

*I. La suspensión de los derechos políticos. II. Casos previstos por la ley. III. Interdicción. IV. Sentencia ejecutoriada*

## **CONCLUSIONES:**

### ***I. La suspensión de los derechos políticos.***

La constitución del Ecuador destina, como se ha analizado, un capítulo entero al desarrollo de los derechos de participación o derechos políticos. De forma concreta, el artículo 61 Constitución (2008) enumera 8 derechos de participación de los que gozan los ecuatorianos y ecuatorianas –y, con ciertas limitaciones, los extranjeros residentes en el país–.

Resulta lógico, entonces, que el mismo texto constitucional prevea las situaciones en los que esos derechos se vean suspendidos y restringidos. De esta forma, el artículo 64 de la vigente Constitución ecuatoriana estipula –como ya lo habían hecho múltiples constituciones anteriores– tres situaciones en las que dichos derechos se suspenderá: 1) en los casos previstos por la ley; 2) en casos de interdicción judicial; y 3) cuando exista una sentencia ejecutoriada que conlleve la privación de libertad del individuo.

Antes de entrar en el detalle de los supuestos mencionados por la Carta Magna, es menester traer a colación la resolución 714-17-06-2011, de 17 de junio del 2011, del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en cuanto al alcance de la suspensión. Así, el artículo 1 de la mencionada resolución indica que “Las sanciones consistentes en la suspensión de los derechos políticos o de participación afectan única y exclusivamente a los derechos consagrados en el artículo 61 de la Constitución de la República, éstos son: elegir y ser elegido, participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato a autoridades de elección popular, desempeñar empleos y funciones públicas, y conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos”

### ***II. Casos previstos por la ley.***

En primer lugar, el art. 64 de la vigente Constitución indica que el goce de derechos de participación se suspenderá en los casos previstos por la ley. A estos efectos, cabe mencionar las diferentes situaciones en las que la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas –Código de la democracia–, pues, como indica el artículo 14.3 del referido texto normativo, «El goce de los derechos políticos o de participación se suspenderá, por las razones siguientes: Cuando el Tribunal Contencioso Electoral haya declarado en sentencia ejecutoriada la responsabilidad por el cometimiento de alguna infracción de las tipificadas en esta ley con esa sanción».

El Código de la democracia estipula la suspensión de los derechos de participación como sanción para: 1) los consejeros, jueces y funcionarios que divulguen información sobre investigaciones o pongan en peligro el éxito de las mismas (art. 284); 2) los vocales de juntas electorales que no asistan a los escrutinios y retrasen las labores del Consejo Nacional Electoral (art. 285.1); 3) las autoridades que detengan a funcionarios del poder electoral o candidatos durante los periodos en que no se los pueda privar de libertad ni procesar penalmente, con la excepción de que se trate de delitos flagrantes, sexuales o de violencia de género (art. 285.2); 4) autoridad ajena a la función electoral que interfiera en la misma (art. 285.3); 5) las autoridades que incumplan las ordenes de los órganos electorales (art. 286.1); 6) las autoridades que citen a los

integrantes de la función electoral el día de elecciones (art. 286.2); 7) quienes participen, durante el proceso electoral, en manifestaciones portando armas (art. 288.1); 8) quienes alteren o desaparezcan documentos electorales (art. 288.2); 9) los presidentes o secretarios que no firmen las actas que deban firmar, afectando a la validez del proceso (art. 288.3); 10) los consejeros que causen la nulidad de los escrutinios (art. 288.4); 11) quien no proporcione información solicitada por los organismos electorales (art. 288.5); 11) el tesorero de la campaña y el aportante de dinero ilícito (art. 296.1).

### ***III. Interdicción***

Tras la mención a la suspensión de los derechos de participación en los casos previsto por la ley, el art. 64.1 Constitución (2008) indica que también se dará la mencionada sanción en los casos de interdicción judicial. «La interdicción judicial consiste en una prohibición personal de administrar bienes, esta interdicción se encuentra en la legislación civil ecuatoriana» (Ramos Espinoza, 2014, pág. 20). No obstante, el mismo artículo prevé que no cabrá la suspensión de los derechos de participación en los casos en que esa interdicción judicial se de por insolvencia no fraudulenta.

En mi opinión, resulta comprensible que el constituyente ecuatoriano haya estipulado como causa de suspensión de los derechos políticos la interdicción judicial, puesto que la declaración de interdicción sobre una persona se debe a una situación que le impide actuar por sí mismo y es esto razón suficiente para que dicha persona no pueda ejercer sus derechos políticos de forma analizada/pensada. De igual forma, la excepción prevista es acertada, pues la insolvencia no fraudulenta es un tema meramente económico que no tiene porqué deberse a una situación que afecte a su capacidad.

### ***IV. Sentencia ejecutoriada***

Finalmente, el artículo 64 establece que se suspenderán los derechos de participación de quienes cumplan penas privativas de libertad. Como es lógico, al igual que en el caso de la interdicción, este supuesto de suspensión de derechos políticos se ha previsto a lo largo de la historia constitucional del país.

Adicional a lo mencionado, el Código Orgánico Integral Penal prevé, en su artículo 335, la suspensión de los derechos de participación por seis meses en los delitos contra los derechos en cuestión

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008**

Art. 65. El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las

candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

#### **GÉNESIS HISTÓRICA:**

Constitución (1998) 102. El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.

#### **CONCORDANCIAS:**

##### **Constitución (2008)**

Art. 61.7.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: Desempeñar empleo y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

Art. 95.- 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.

Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.

Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Art. 157.- Los consejos nacionales de igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

Art. 176.- Los requisitos y procedimientos para designar servidoras y servidores judiciales deberán contemplar un concurso de oposición y méritos, impugnación y control social; se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres. Con excepción de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, las servidoras y servidores judiciales deberán aprobar un curso de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso al servicio judicial.

Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por nueve vocales con sus respectivos suplentes, que durarán en el ejercicio de sus funciones seis años y no podrán ser reelegidos; para su conformación se propenderá a la paridad entre hombres y mujeres. El Consejo designará, de entre sus integrantes, una presidenta o presidente y una vicepresidenta o vicepresidente, para un periodo de tres años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.

Art. 183.- Para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, además de los requisitos de idoneidad que determine la ley, se requerirá: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos políticos. 2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país. 3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años. Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia serán elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento con concurso de oposición y méritos, impugnación y control social. Se propenderá a la paridad entre mujer y hombre.

Art. 210§3.- Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad

entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.

Art. 217§2.- La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

Art. 224.- Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.

Arte. 434§1.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres.

## **CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA**

Art. 3.- El Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

Art. 4.1.- La presente Ley desarrolla las normas constitucionales relativas a: El sistema electoral, conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres. Además determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.

Art. 18.- La Función Electoral garantiza el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Estos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia y se financiarán con recursos del Presupuesto General del Estado. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad,

probidad, certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad. En el caso del Consejo Nacional Electoral también rige el principio de la desconcentración.

Art. 20.- Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designará a los miembros principales y suplentes, de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación. Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral que se encuentren en ejercicio de sus funciones, no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos, salvo que hubieren renunciado a sus funciones en los términos de la Ley. Las consejeras o consejeros y las juezas o jueces electorales que se encuentren en funciones, no podrán presentarse a ningún concurso para otros cargos estatales

Art. 86.- El Consejo Nacional Electoral reiterará en la convocatoria, la obligatoriedad de cumplir con los principios de equidad, paridad, alternabilidad, secuencialidad entre mujeres y hombres, tanto de principales como de suplentes.

Art. 94.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Las candidatas o candidatos deberán ser seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados o simpatizantes de las organizaciones políticas; así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas. El Consejo Nacional Electoral vigilará la transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, los reglamentos y estatutos de las organizaciones políticas. Las y los afiliados y precandidatos podrán impugnar los actos y resultados de dichos procesos ante el Tribunal Contencioso Electoral.

Art. 99§1.- Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer - hombre u hombre - mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes.

Art. 105.2.- El Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales no podrán negar la inscripción de candidaturas, salvo en los siguientes casos: Que

las listas no mantengan de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres; y,

Art. 160.- Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa. El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.

Art. 165.- Las autoridades electorales proclamarán electas o electos como principales a quienes hubieren sido favorecidos con la adjudicación de puestos; y como suplentes de cada candidata o candidato principal electo, a quienes hubieren sido inscritos como tales. De producirse empate por el último escaño entre candidatos del mismo sexo se procederá a sortear la ganadora o el ganador entre quienes se encuentren en esta situación. Si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación en aplicación de las medidas de acción positiva y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que ésta ocupe dicho escaño.

Art. 343.- Su estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Las organizaciones políticas aplicarán estos principios en su conducta permanente.

## **LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Art. 4.- 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. El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios: Igualdad.- Es el goce de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, para participar en la vida pública del país; incluyendo a las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior; Interculturalidad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas; Plurinacionalidad.- Es el respeto y ejercicio de la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de

organización lícita, conforme a sus instituciones y derecho propios; Autonomía.- Es la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país; Deliberación pública.- Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana; Respeto a la diferencia.- Es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna fundamentada en la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, o de cualquier otra índole; Paridad de género.- Es la participación proporcional de las mujeres y los hombres en las instancias, mecanismos e instrumentos definidos en la presente Ley; así como, en el control social de las instituciones del Estado para lo cual se adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres en este ámbito; Responsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos de manera individual o colectiva, en la búsqueda del buen vivir; Corresponsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público; Información y transparencia.- Es el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad y ética pública establecidos en la Constitución y la ley, sin censura previa; Pluralismo.- Es el reconocimiento a la libertad de pensamiento, expresión y difusión de las diferentes opiniones, ideologías políticas, sistemas de ideas y principios, en el marco del respeto a los derechos humanos, sin censura previa; y, Solidaridad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana que debe promover el desarrollo de las relaciones de cooperación y ayuda mutua entre las personas y colectivos.

Art. 30.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir; que incidan en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como, de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión. Las diversas dinámicas asociativas y organizativas deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos establecidos en la Constitución y la ley, así como la paridad de género, salvo en aquellos casos en los cuales se trate de organizaciones exclusivas de mujeres o de hombres; o, en aquellas, en cuya integración no existan miembros suficientes de un género para integrar de manera paritaria su directiva. Para el caso de las comunas, comunidades, pueblos y

nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, se respetarán y fortalecerán sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la ley.

Art. 47.- Los consejos nacionales para la igualdad serán instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil; estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración se regulará por la ley correspondiente.

Art. 49.6- Son atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir: Elegir, entre sus miembros, a cuatro representantes ciudadanos principales, uno por cada región geográfica del país, y sus alternas o alternos, quienes integrarán el Consejo Nacional de Planificación. La elección de representantes se realizará entre las delegadas y los delegados de la Asamblea de cada una de las regiones geográficas del país, y garantizará la paridad de género entre principales y alternos, quienes durarán en sus funciones cuatro años. A mitad de periodo, las alternas y los alternos se principalizarán. El proceso de elección de representantes contará con la supervisión y apoyo del Consejo Nacional Electoral.

Art. 80.- Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva.

#### **JURISPRUDENCIA:**

Tribunal Constitucional, caso No. 028-2002, Voto salvado Dr. Oswaldo Cevallos Bueno, “la Constitución Política de la República dice: “artículo 102.- El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos”; por lo que puede verse que el Estado ecuatoriano ha desarrollado una medida especial de carácter legislativo cuyo espíritu es combatir la discriminación política en razón del sexo.” (...), Voto salvado Dr. Carlos Helou Cevallos, “en definitiva, la determinación de la alternabilidad y la secuencialidad que se establece en el artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones, en un sistema electoral de lista abierta como el que rige en el Ecuador, no afecta la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en procesos de elección popular que se establece en el artículo 102 de la Constitución.

## DOCTRINA:

Vega Ugalde, S. (2008). Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos, En R. Borja (Ed.), *Análisis Nueva Constitución*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. «Los derechos políticos, concebidos como derechos de participación, conservan lo fundamental de la Constitución de 1998, aunque se los amplía al incorporar el derecho al voto facultativo de los/as jóvenes menores de 18 años y de los integrantes de las FFAA y Policía Nacional; se concede el derecho al voto para las personas extranjeras residentes en Ecuador por al menos 5 años y se constitucionaliza la promoción de la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos públicos, los partidos políticos y los procesos electorales, en los que se establece la participación alternada y secuencial». (pág. 96)

Benavides Ordoñez, J. (2013), Paridad, representación y deliberación como exigencia del Estado Constitucional de derechos y justicia, En *Umbral, Revista de Derecho Constitucional*, No. 3. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC) «En el Ecuador de nuestros días, la preocupación por construir un sistema de representación legítimo desde lo normativo nos conduce a la Constitución de 1998, que en el artículo 102 establecía que el Estado debía promover y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular; en la misma línea el artículo 116 de la Constitución de 2008 afirma que para las elecciones pluripersonales, la ley deberá establecer un sistema electoral que sea conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres; asimismo el artículo 3 del Código de la Democracia dispone que, el Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los distintos cargos ya sea que respondan a la nominación o la designación de la función pública, señalando además que en las candidaturas para elecciones pluripersonales es vinculante la participación alternada y secuencial. En este sentido, la Corte Constitucional para el Período de Transición en la Sentencia n.º 0111-09-EP, relativa a la alternabilidad y paridad de género en la conformación de las listas de candidaturas pluripersonales, ha sostenido que: ‘Los requisitos de la paridad y alternabilidad, como componentes sustanciales del sistema político ecuatoriano y no como mera formalidad, se desprenden, además de los procesos históricos de lucha por la igualdad material en el ejercicio de los derechos políticos entre hombres y mujeres. No es una novedad decir que en el Ecuador, tradicionalmente, la representación política estuvo reservada, en la realidad de los hechos, para los ciudadanos, relegando a las ciudadanas al mundo de la vida privada’. Por otro lado, la Corte Constitucional de la Transición en la Sentencia n.º 0112-09-EP15 ha dicho que ‘el no acatamiento de la equidad de género en la composición de las listas pluripersonales no puede ser visto, de ningún modo, como un aspecto de “mera formalidad”, en la medida que el derecho a la participación política plena de las ciudadanas y ciudadanos sin discriminación, constituye un tema sustancial que hace alusión al núcleo esencial del derecho garantizado en la Constitución de la República en el artículo 61, numerales 1 y 2, y en el artículo 11, numeral 2, atinente a la igualdad de las personas’. De los argumentos expuestos por el organismo constitucional, el énfasis en la dimensión

material de la participación equitativa y alternada en la conformación de las listas de candidaturas es, pues, de sencilla justificación frente a una visión formalista, ya que esta última —al observar como un asunto que se puede tomar de modo opcional a la paridad y la alternabilidad en la representación— olvida que estamos frente a un derecho constitucional, y como tal, su efectiva vigencia no corresponde a una cuestión ligada al libre arbitrio de los actores políticos, sino que su cumplimiento tiene que ver con la realización de los principios sobre los que se edifica el Estado constitucional de derechos y justicia. Los elementos característicos de la participación en la Constitución de Montecristi se encuentran en el artículo 95, que establece que las y los ciudadanos de modo individual y colectivo participarán en la toma de decisiones correspondientes a los asuntos públicos, y en la vigilancia y control de los poderes públicos en un proceso de permanente construcción de un poder ciudadano; se pone énfasis en que dicha participación será orientada por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Por eso, del principio de igualdad se desprende la noción de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres en los ámbitos públicos como privados; la autonomía, por su parte, enfatiza la libertad de las y los ciudadanos para tomar por sí mismos sus decisiones, basados en su calidad de seres racionales, exentos por tanto de todo tipo de coacción o presión exterior en su libre desarrollo de la personalidad. Por su lado, la deliberación pública implica dos dimensiones, la primera la faceta democrática, esto es que en la adopción de una decisión pública participen la mayor cantidad de personas que se verían potencialmente afectadas por esta, y la segunda, la faceta deliberativa o discursiva, que comporta que la decisión debe ser producto de la discusión racional entre varias propuestas; de ahí que ya no importe tanto el gobierno de la mayoría per se, sino más bien el proceso conducente a la formación de la voluntad política, o lo que es lo mismo, la relevancia capital de la manifestación y discusión de las más amplias y variadas opiniones y la posibilidad de que se imponga la que tenga los mejores argumentos, lo que implica el convencimiento de los otros actores dialogantes. El respeto a la diferencia tiene relación con una suerte de contraposición a la neutralidad del universalismo democrático liberal, que tiende a la homogenización de los diversos actores sociales, lo que conlleva la eliminación de las diferencias; por el contrario, la Constitución de Montecristi recoge y hace manifiesto en el ámbito público las diferenciaciones que corresponden a la identidad de género, étnicas, culturales, así como a los distintos pueblos y comunidades y sus derechos colectivos, de ahí que el principio de diferencia tenga relación con el principio de interculturalidad. El control popular, por su parte, alude al permanente seguimiento y fiscalización del que son objeto las instituciones públicas, así como los representantes ciudadanos; finalmente la solidaridad estriba en el rol redistributivo que juega el Estado ecuatoriano en el ámbito económico, mediante la satisfacción de los derechos del buen vivir, ya que no se puede comprender la construcción de una ciudadanía deliberante que participa en el debate público, sin que previamente no se le hayan satisfecho sus necesidades básicas. Como ha sido dicho, el Estado constitucional de derechos y justicia implica un sistema de representación que se ve perfeccionado por las lógicas participativas que buscan la inclusión de la pluralidad

y diversidad social, desechando por tanto un sistema representativo anquilosado en los exclusivos intereses y posiciones de los mejor ubicados, de ahí que la paridad y la deliberación se muestran como dos elementos que contribuyen de modo decisivo en dicho cometido, en la medida en que no se puede construir instituciones democráticas sin un respeto irrestricto al principio de igualdad en la participación. Es pues, la plena vigencia del principio de igualdad y no discriminación lo que nos permite afirmar: la legitimidad del sistema representativo, plasmada en la posibilidad de la intervención informada de todas y todos en la construcción de la voluntad pública. En este contexto, la labor de la justicia constitucional es primordial en la protección y promoción del derecho a la igualdad, y a la participación política en el caso particular, por ello, precisamente, es que los pronunciamientos de la Corte Constitucional son plausibles, en la medida en que centrando su reflexión en el respeto al mandato constitucional de la composición paritaria y secuencial de las listas de candidaturas pluripersonales para los procesos electorales ha contribuido con un pequeño aporte en la lucha por la paridad en la representación. No obstante, más allá de los importantes esfuerzos normativos, jurisdiccionales e institucionales, el compromiso en la construcción de una sociedad en donde prime la igualdad y la no discriminación en razón de género es una tarea que nos corresponde a todos y todas». (págs. 62-65)

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «La Constitución de 1929, dictada a raíz de esta transformación, busca un fortalecimiento del rol, legitimidad y representatividad del Estado, y uno de los mecanismos a que se recurre para tal propósito es la reforma electoral: voto femenino, representación de minorías, representación funcional, primeros pasos para una función electoral independiente; se pretende en definitiva, la incorporación a la vida política de los sectores medios surgidos durante el liberalismo». (pág. 127) (...) «sus encantos, todos sus atractivos, y degenera en un ser despreciable». Una formulación más explícita a favor del voto de la mujer comenzó a concretarse solo en 1922, cuando Matilde Hidalgo de Procel se acercó a inscribirse en los registros para elecciones parlamentarias; ante la duda en torno a la posibilidad legal de que una mujer vote, el Presidente del Concejo Municipal del cantón Machala solicitó, por intermedio del Ministro del Interior (quien también había opinado antes a favor del voto femenino), un pronunciamiento del Consejo de Estado, organismo que el 9 de julio de 1924, interpretando la Constitución de 1906, entonces vigente, resolvió por unanimidad que la mujer “es ciudadano y puede elegir y ser elegida”» (pág. 137) (...) «Es en la Asamblea Nacional de 1928-1929 cuando la mayoría parlamentaria conservadora tiene la definida voluntad política de incluir en la Constitución, clara y expresamente, el voto de la mujer. Evitando así todas las ambigüedades y conflictos de interpretación que se habían producido en las constituciones de 1897 y 1906» (...) «Para no dar nuevamente paso a duda alguna, el artículo 13 de la Carta política de 1929 se formuló en los términos siguientes: “Es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir”» (pág. 139)

## **SUMARIO DEL COMENTARIO:**

*I. Reconocimiento de la mujer como ciudadana. II. La paridad en la Constitución del 2008.*  
*II. II. Vulneración de la paridad.*

## **CONCLUSIONES:**

### ***I. Reconocimiento de la mujer como ciudadana***

Para poder entender el origen de la importancia que adquiere en los últimos años la igualdad y paridad de género a nivel constitucional en los derechos de participación, es necesario comentar someramente la evolución del principal derecho de participación política: el voto.

Hasta principios del siglo XX, la mujer no podía participar en las elecciones de ningún nivel. Es más, en algunas constituciones no era considerada ni ciudadana, y se mantenía el voto exclusivamente para el género masculino. Recién en 1922, como cuenta Agustín Grijalva Jiménez, “Matilde Hidalgo de Procel se acercó a inscribirse en los registros para elecciones parlamentarias; ante la duda en torno a la posibilidad legal de que una mujer vote, el Presidente del Concejo Municipal del cantón Machala solicitó, por intermedio del Ministro del Interior (quien también había opinado antes a favor del voto femenino), un pronunciamiento del Consejo de Estado, organismo que el 9 de julio de 1924, interpretando la Constitución de 1906, entonces vigente, resolvió por unanimidad que la mujer “es ciudadano y puede elegir y ser elegida”. Esto llevó a que en la Constitución de 1929, se reconozca, por primera vez, el derecho al sufragio femenino en nuestro país. Tras la Constitución (1929), la mujer podía elegir de forma facultativa, siempre y cuando supiera leer y escribir, por ser considerada recién desde ese entonces, como ciudadana.

### ***II. La paridad en la Constitución del 2008***

El artículo 65 de la Constitución tiene su origen en el artículo 102 de la Constitución de 1998. En aquel entonces, se garantizaba la participación equitativa de mujeres y hombres “como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos”. Sin embargo, la Constitución actual va más allá, llevando la paridad entre hombres y mujeres a un nivel más elevado, especialmente en relación con los derechos de participación.

Dicha búsqueda de igualdad real se ve a lo largo de la Constitución vigente; el artículo 95, por ejemplo, establece que “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”. De igual manera, el artículo 116 indica que “para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.”

Y es que dicha igualdad es esencial en un Estado de derecho del siglo XXI. Como indica Jorge Benavides Ordoñez, “la paridad y la deliberación se muestran como dos elementos que contribuyen de modo decisivo en dicho cometido, en la medida en que no se puede construir instituciones democráticas sin un respeto irrestricto al principio de igualdad en la participación. Es pues, la plena vigencia del principio de igualdad y no discriminación lo que nos permite afirmar: la legitimidad del sistema representativo, plasmada en la posibilidad de la intervención informada de todas y todos en la construcción de la voluntad pública”. Un sistema que no garantice la igualdad entre hombres y mujeres es un sistema injusto).

### ***III. Vulneración de la paridad***

Sin embargo, con lo que no estoy de acuerdo es con la imposición de cuotas según el sexo de los candidatos o personas. En mi opinión, el Estado debe garantizar el trato igual entre los ciudadanos, pero no establecer o imponer igualdades de género, pues esa imposición es atentatoria contra el propio principio de igualdad. Así, cuando el artículo 99 del Código de la democracia ordena que “las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer-hombre u hombre-mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes”, no hace más que imponer sobre los y las candidatos/as una obligación de escoger a su compañero/a principalmente basado en el sexo y no necesariamente en las capacidades del otro.

Otro ejemplo aún más marcado es el art. 165 del mismo cuerpo legal, el cual, al referirse a la forma de resolver empates entre candidatos indica que “si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación en aplicación de las medidas de acción positiva y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que ésta ocupe dicho escaño”.

Naturalmente, esto se hace con el objetivo de favorecer al género femenino dada la histórica discriminación a la que se ha enfrentado. Sin embargo, precisamente acciones como esa son las que van en contra del principio de igualdad o el de paridad de género, pues se favorece a un género única y exclusivamente por ello.

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008**

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra

### **GÉNESIS HISTÓRICA:**

Constitución (1998) 146. Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral. Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho. Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República.

Constitución (1997) 88. La iniciativa para la expedición de las Leyes corresponde a los legisladores, al Presidente de la República y a la Corte Suprema de Justicia. Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de Leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la Ley. Si el Presidente de la República o la Corte Suprema presentaren un proyecto de Ley, tendrán el derecho para intervenir en su debate, sin voto, por sí o mediante delegación. Si un proyecto de Ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional o, en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo dentro de un término de quince días. Si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto - Ley en el Registro

Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite previsto en el artículo 91 de esta Constitución para la formación de la Ley. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla. No se podrá presentar más de un proyecto urgente mientras esté tratándose otro, sin perjuicio de las facultades determinadas en el literal ñ) del artículo 103. Si estuviere reunido el Congreso en Período Extraordinario que no lo incluye en su temario, no correrá el término para el tratamiento de un proyecto de Ley en materia económica calificado de urgente, que presente el Presidente de la República. 179. En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, solo el Congreso en Pleno las interpretará, de un modo generalmente obligatorio, mediante Ley Especial Interpretativa, en dos debates, en días distintos, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Una vez aprobada, se ordenará su promulgación en el Registro Oficial. 180. Pueden proponer reformas a la Constitución el Presidente de la República, los legisladores, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y por iniciativa popular.

Constitución. (1996). 88. La iniciativa para la expedición de las Leyes corresponde a los legisladores, al Presidente de la República y a la Corte Suprema de Justicia. Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de Leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la Ley. Si el Presidente de la República o la Corte Suprema presentaren un proyecto de Ley, tendrán el derecho para intervenir en su debate, sin voto, por sí o mediante delegación. Si un proyecto de Ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por el de urgente, el Congreso Nacional o, en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo dentro de un término de quince días. Si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto - Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite previsto en el Art. 91 de esta Constitución para la formación de la Ley. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla. No se podrá presentar más de un proyecto urgente mientras esté tratándose otro, sin perjuicio de las facultades determinadas en el literal nn) del artículo 103. Si estuviere reunido el Congreso en Período Extraordinario que no lo incluya en su temario, no correrá el término para el tratamiento de un proyecto de Ley en materia económica calificado de urgente, que presente el Presidente de la República.

Constitución (1993). 66. La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los Diputados, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República y a la Corte Suprema de Justicia. Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley. Si el Presidente de la República presentare un proyecto de ley, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se le convocará expresamente. Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la

República y calificado por el de urgente, el Congreso Nacional o, en su receso, el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto - Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite previsto en el artículo 68 de esta Constitución para la formación de la Ley. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla. 149. Pueden proponerse reformas a la Constitución por los diputados, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular. El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reformas constitucionales y su aprobación requerirá del voto de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Aprobado el proyecto de reforma en dos debates, el Congreso Nacional lo remitirá al Presidente de la República para su dictamen. De ser este favorable, la reforma se promulgará de acuerdo con la ley. El Presidente de la República, dentro del plazo de 90 días, podrá someter a consulta popular los proyectos de reformas constitucionales en los siguientes casos: a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por la iniciativa del Presidente de la República hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional; y, b) Cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, hubiere obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República. La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reforma que hubieren sido objeto de discrepancia.

Constitución (1984). 65. La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los Legisladores, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley. Si el Presidente de la República presentare un proyecto de ley, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se lo convocará expresamente. Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto - Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite que para la formación de la ley, prevista en el Art. 67 de esta Constitución. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla. 147. Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular. El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reformas constitucionales y su aprobación requiere del voto de por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso. Aprobado el proyecto de reforma en dos debates, el Congreso lo remitirá al Presidente de la

República para su dictamen. De ser éste favorable, la reforma se promulga de acuerdo con la ley. El Presidente de la República, dentro del plazo de 90 días, podrá someter a consulta popular los proyectos de reforma constitucional en los siguientes casos: a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por la iniciativa del Presidente de la República hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional; y, b) Cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República. La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá

Constitución (1979). 65. La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los legisladores, a la Cámara Nacional de Representantes, a las Comisiones Legislativas de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley. Si un proyecto de ley fuere presentado por el Presidente de la República, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se le convoca expresamente. 143. Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular. La Cámara Nacional de Representantes, en pleno, conoce y discute los proyectos de reforma constitucional y su aprobación requiere el voto de, por lo menos las dos terceras partes, de la totalidad de los miembros de la Cámara. Aprobado el proyecto de reforma en dos debates, la Cámara lo remite al Presidente de la República para su dictamen. De ser éste favorable, la reforma se promulga de acuerdo con la ley. El Presidente de la República somete a consulta popular los proyectos de reforma constitucional, en los siguientes casos: a) cuando el proyecto de reforma propuesto por iniciativa del Presidente de la República hubiese sido rechazado total o parcialmente por la Cámara; y, b) cuando el proyecto de reforma aprobado por la Cámara hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República. La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reforma que hayan sido objeto de discrepancia.

#### **CONCORDANCIAS:**

#### **LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Art. 5.- El Estado garantiza el ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, tales como: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato; impulsa, además, la configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano de acuerdo con la Constitución y la ley.

Art. 6.- Las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función

Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno. La iniciativa popular normativa no podrá referirse a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país.

Art. 7.- La iniciativa popular normativa deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. El Consejo Nacional Electoral publicará, a través de su página web, la cifra exacta de los electores que constituyen el porcentaje mínimo requerido para el ejercicio de la iniciativa popular normativa y reglamentará el proceso de recolección de firmas, respecto de cada jurisdicción concreta.

Art. 8.- La iniciativa popular normativa se ejercerá por escrito y debe contener al menos lo siguiente: 1. Título o nombre que lo identifique al proyecto de ley; 2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone; 3. La propuesta normativa adecuadamente redactada; 4. En el escrito inicial se hará constar la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa; 5. Las firmas de respaldo de acuerdo con la Constitución y la ley. 6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado. Toda propuesta normativa debe regular una sola materia de forma clara y específica.

Art. 9.- La iniciativa popular normativa se presentará ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días. Para resolver la admisibilidad, el órgano legislativo competente conformará una comisión de calificación, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley. De existir solo dos agrupaciones políticas representadas en el órgano legislativo competente, la comisión se conformará por dos representantes de la fuerza política más votada y un representante de la segunda. No se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular, salvo el incumplimiento de uno o varios de los requisitos establecidos en el artículo anterior. Dicho incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora, quien podrá subsanarlo en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano decisor competente resolverá la procedencia de la admisibilidad. Si la decisión fuese la no admisibilidad, la comisión popular promotora podrá solicitar su pronunciamiento a la Corte Constitucional, quien lo hará en el plazo de treinta días. En este último caso, si la Corte Constitucional resolviera que la iniciativa normativa popular fuera admisible, se procederá a notificar al Consejo Nacional Electoral para su tramitación, caso contrario, se archivar.

Art. 10.- El Consejo Nacional Electoral, una vez notificado con la admisión a trámite de una iniciativa popular normativa, procederá a autenticar y verificar las firmas; cumplido este requisito, el Consejo Nacional Electoral notificará al órgano con competencia normativa para que éste, a su vez, inicie el trámite obligatorio para garantizar la participación directa y efectiva de las promotoras y los promotores en el debate del proyecto normativo. El órgano con competencia normativa deberá empezar a tratar la iniciativa popular normativa, en el plazo máximo de ciento ochenta días, contados desde la fecha en la que fue notificado por el Consejo Nacional Electoral; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia de conformidad con la Constitución.

Art. 11.- En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes, la comisión popular promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa. La consulta popular se regulará por las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley. El Consejo Nacional Electoral deberá garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas.

Art. 12.- Cuando se trate de un proyecto de ley de iniciativa popular, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente. Formulada la enmienda presidencial, la máxima autoridad del órgano con competencia normativa deberá notificar a la comisión popular promotora de forma inmediata, en el plazo de cinco días desde su recepción, para que manifieste su exposición motivada sobre las objeciones parciales. Una vez emprendido el trámite, la iniciativa popular normativa continuará, no obstante, la disolución o expiración del mandato del órgano normativo competente. El órgano sucesor deberá tramitarlo de manera obligatoria.

Art. 13.- La ciudadanía, con el respaldo de al menos el ocho por ciento (8%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional, podrá proponer la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución, mediante referéndum, siempre que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

Art. 14.- Por iniciativa popular, la ciudadanía podrá presentar ante la Asamblea Nacional propuestas de reforma parcial de la Constitución que no supongan una restricción a los derechos y garantías constitucionales, ni modifiquen el procedimiento de reforma de la propia Constitución; para ello, deberá contar con el respaldo de, al menos, el uno por ciento (1%) de las ciudadanas y los

ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional El procedimiento será el señalado en la Constitución.

Art. 15.- La iniciativa de enmienda constitucional a través de referéndum y el proyecto de reforma constitucional parcial por iniciativa popular, previa la recolección de firmas, deben ser enviados a la Corte Constitucional para que se indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde. El Consejo Nacional Electoral, para la tramitación de la propuesta popular de reforma constitucional, seguirá el mismo procedimiento previsto para la iniciativa normativa popular en lo que tiene que ver con la admisión, requisitos, plazos y demás aspectos afines.

Art. 16.- Las ciudadanas o los ciudadanos que propongan la reforma Constitucional tendrán derecho a su participación activa, directa o mediante representación, en el debate del proyecto, tanto en las sesiones de las comisiones como en el pleno de la Asamblea Nacional.

Art. 17.- La Asamblea Nacional deberá tratar la propuesta popular de reforma constitucional en el plazo máximo de un año contado desde la fecha en que fuera notificada por el Consejo Nacional Electoral. Si la propuesta de reforma constitucional no se tramitara en ese plazo, las proponentes y los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de volver a presentar el respaldo del uno por ciento (1%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional. El Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular en el plazo de siete días y la consulta se realizará máximo en los sesenta días posteriores. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional, no podrá presentarse otra.

Art. 18.- La reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En caso de desacato de lo aprobado, la ciudadanía podrá demandar la revocatoria del mandato de las integrantes y los integrantes de la Asamblea Nacional o la destitución de la autoridad pública responsable. En el primer caso, no se requerirá cumplir el requisito de recolección de firmas.

### **Constitución (2008)**

Art. 441.1.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la

Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

Art. 444.- La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

## **CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA**

Art. 2.- En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular; 6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten; 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y, 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en los términos previstos en esta ley.

Art. 5.- Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, en su calidad de electores estarán habilitados: 1. Para elegir, a quienes deban ejercer las funciones del poder público, de acuerdo con la Constitución de la República y esta ley; y, 2. Para pronunciarse a través de los mecanismos de democracia directa previstos en esta ley.

Art. 182.- La ciudadanía para proponer una enmienda o reforma constitucional, utilizar la iniciativa legislativa o para procesos de consulta popular o 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.

Art. 187.- La ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral podrá proponer la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. El trámite a seguir será el establecido para la consulta popular

Art. 188.- Ante la Asamblea Nacional se podrán presentar propuestas de iniciativa ciudadana para la reforma parcial de la Constitución, que no supongan una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional

Art. 189.- Una vez recibida la propuesta por la Asamblea Nacional o el órgano correspondiente, remitirá en el término de setenta y dos horas la propuesta al Consejo Nacional Electoral para que verifique la autenticidad de los respaldos presentados. El Consejo Nacional Electoral dispondrá de un término máximo de siete días para emitir su dictamen. En caso de que el número de firmas fuera insuficiente o existieran inconsistencias, el Consejo Nacional Electoral notificará a las y los proponentes para que, de así considerarlo, completen las firmas o subsanen los errores. Las y los proponentes o sus delegados podrán acudir también ante el Tribunal Contencioso Electoral para solicitar que el Consejo Nacional Electoral recuente las firmas.

Art. 190.- Si los proponentes cumplieran el requisito de respaldos exigidos, el Consejo Nacional Electoral notificará a la Asamblea Nacional y a partir de la recepción de la notificación empezará a correr el plazo de un año para que se trate el proyecto de reforma constitucional.

Art. 191.- Quienes propongan la reforma constitucional o iniciativa popular normativa participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente.

Art. 192.- En el caso de que la Asamblea Nacional no trate la propuesta en el plazo de un año, las y los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Si la Corte Constitucional expresa su conformidad, el Consejo Nacional Electoral convocará en el plazo de siete días y la Consulta se realizará máximo en los sesenta días posteriores. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

Art. 193.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional o ante

cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Art. 194.- A partir de la notificación a la Asamblea Nacional o a la instancia respectiva empezará a correr el plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta de iniciativa popular normativa; si no lo hiciere, entrará en vigencia la propuesta. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

#### **JURISPRUDENCIA:**

Tribunal Constitucional, Rs. No. 0448-07-RA, «En este aspecto, vale mencionar, lo que autores como del Dr. RODRIGO BORJA CEVALLOS en su obra “Derecho Político y Constitucional” (Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Tomo II, página 60 y siguientes) expresa que: “El sufragio consiste en la intervención directa del pueblo, o de un amplio sector de él, en la creación de normas jurídicas, en su aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales. Bernashina González lo define como “el medio de expresión de la voluntad del pueblo en la creación de las normas o en la integración de los órganos encargados de dictarlas. Y Bielsa afirma que “Desde la remota antigüedad romana, el sufragio es el derecho del ciudadano a expresar, pública o secretamente, su voluntad en un asunto o negocio público, para decidir en una elección o en una resolución de interés general.” Agrega además, que el sufragio supone una acción política concreta del pueblo, cuya finalidad puede ser la creación del orden jurídico del Estado, mediante la presentación por el pueblo de: 1. proyectos de ley (iniciativa popular), 2. sea para aprobar o desaprobar un acto legislativo (referéndum), o 3. sancionar un acto o una medida del Ejecutivo (plebiscito), o 4. designar a los titulares de los órganos electivos del Estado (función electoral). Cita a SÁNCHEZ VIAMONTE, pues considera que este autor con acierto señala que : “toda manifestación de la voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental, para los intereses de la nación, toma el nombre de “sufragio”...es frecuente reservar esta denominación o, por lo menos emplearla de un modo exclusivo, para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, y precisa que también merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto, en forma de iniciativa o de referéndum plebiscitario.” Considera que el SUFRAGIO es pues un concepto amplio, en cuya extensión están incluidos los de iniciativa popular, referéndum, plebiscito y función electoral, y no como suele creerse que la expresión solo abarca a la función electoral, exclusivamente. La expresión SUFRAGIO es el género, y la función electoral es solo la especie».

## DOCTRINA:

Pólit Montes de Oca, B. (2012). Control constitucional de los mecanismos de participación popular directa, En J. Montaña Pinto (Ed.), *Apuntes de derecho procesal constitucional: Parte especial 2, Control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «La iniciativa popular consiste en la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de reforma de la ley, generalmente encargado al Legislativo, por un grupo de ciudadanos. Es decir, mediante la iniciativa legislativa la ciudadanía adquiere la facultad de presentar proyectos de ley o de reformas legales e incluso, constitucionales, sin recurrir a la intermediación de otras personas, organizaciones o instituciones como los partidos políticos. Así expresamente lo reconoce la Constitución en el artículo 61, que en el numeral tercero señala que es parte del derecho de participación el: “Presentar proyectos de iniciativa popular normativa”. Por su parte, el artículo 134 de la misma Constitución dice que la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde, entre otros, “a las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. Para la reforma constitucional el respaldo deberá ser de al menos el uno por ciento de las personas inscritas en el registro del último proceso electoral, asunto que lo abordaremos más adelante. El procedimiento para la iniciativa popular normativa está regulado en el Reglamento para consultas populares, iniciativa popular normativa y revocatoria de mandato. La Constitución en el artículo 103 se refiere de manera bastante exhaustiva a la iniciativa popular normativa, a continuación revisaremos dicha disposición. En primer lugar vale la pena mencionar que no solo se dirige a la creación, reforma o derogatoria de normativa legislativa, sino a la emanada de otros órganos con competencias normativas. En segundo lugar, como ya se dijo, se deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 0,25 por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente (art. 103), esto exige algún grado de organización y asociación de quienes impulsan la iniciativa, pues aunque una persona sola logre el respaldo cuantitativo, en la práctica tiene mejores resultados si es que existe un seguimiento de la propuesta de manera colectiva. En tercer lugar, con respecto a la participación de quienes presentan la iniciativa, el mismo artículo contempla que podrán participar en los debates por intermedio de sus representantes en el entendido de que no todos los proponentes pueden participar en el debate de la ley. En cuarto lugar, hay que resaltar que la Constitución señala que si la propuesta de iniciativa no es conocida en 180 días por la Asamblea desde su presentación, entrará en vigencia (art. 103). El constituyente, como se puede apreciar en esta norma, le ha dado trascendental importancia a la iniciativa popular, porque le obliga al legislativo a conocer y resolver sobre la propuesta ciudadana. Pareciera ser que el objetivo de esta norma era evitar que –como en el pasado– las propuestas derivadas del pueblo no sean tomadas en cuenta y duerman “el sueño de los justos”. Por último hay que tomar en cuenta que según las normas constitucionales el proyecto deberá referirse a una sola materia, y obviamente deberá ser sistemáticamente ordenado, aunque

pueda reformar distintos cuerpos normativos que tengan conexión o relación entre sí. La Ley Orgánica de la Función Legislativa también se ha ocupado de normar este tema, el artículo 66 recogiendo la norma constitucional señala los mismos requisitos para su tramitación. La Asamblea Nacional implementará un sistema de recepción de propuestas o proyectos de ley de los ciudadanos, que pondrá a conocimiento de los asambleístas, para que estos puedan analizarlos y, de ser el caso, acogerlos y apoyarlos. Una vez ingresada la propuesta de ley, el Consejo de Administración Legislativa (CAL) la califica y envía a una comisión especializada. Iniciado el trámite del proyecto, los plazos para el primero y Segundo debate son los mismos que para las demás leyes. Al comparar las actuales normas constitucionales sobre este tema con los anteriores cuerpos constitucionales nos damos cuenta de que esta institución se ha hecho exigible, dejando de ser una mera declaración. Como institución democrática la iniciativa popular consta ya en la Constitución de 1979, y en su largo recorrido pasa por las constituciones de 1984, 1993, 1996, 1997(últimas dos codificaciones) hasta la de 1998, para finalmente llegar a la de 2008. Concretamente, la Constitución de 1998 reconocía el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional para presentar proyectos de ley, y establecía que la ley regulará el ejercicio de este derecho. Es necesario hacer comentario sobre este último punto, no obstante que la misma Constitución contemplaba que no se podía alegar falta de ley para aplicar un derecho, la norma arriba referida sí hacía esta exigencia, con lo que en la práctica se tornaba inaplicable. Es recién en el año 2001, que esto se viabiliza mediante un reglamento que ha sido continuamente reformado. La actual Constitución tampoco contempla las restricciones contenidas en la Constitución de 1998, en relación con que no se podían presentar proyectos de ley en materia penal ni en las materias que son de exclusiva iniciativa del Presidente. Sin embargo, en este último caso se mantiene la restricción para presentar proyectos de ley referidos a impuestos que son de exclusiva competencia del presidente (art. 135, proyectos referidos a impuestos). En cuanto al control constitucional de la iniciativa popular normativa este se realizará sobre el trámite y se ejercerá en los mismos términos del control general». (págs. 72 - 74.).

Ávila Santamaría, R. (2012). *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «La participación incluye el derecho a participar en asuntos públicos, a la iniciativa popular para presentar proyectos de normas ante los órganos con facultad de expedirlas, a ser consultados, especialmente por medio del referéndum y el plebiscito, a fiscalizar los actos del poder público, a revocar el mandato de cualquier autoridad de elección popular, incluso del Presidente de la República, a conformar partidos y movimientos políticos, el derecho a intervenir en la discusión y aprobación de los presupuestos públicos, el derecho a la resistencia frente a los actos y decisiones que vulneren los derechos o su ejercicio y al ejercicio de las acciones constitucionales para demandar contra los actos del poder público y aun de los particulares, en casos específicos, por violaciones a los derechos humanos y de irrespeto a la Constitución» (pág.105)

Morales Viteri, J. P. (2008). Los nuevos horizontes de la participación, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «La regulación de la iniciativa legislativa popular como una institución de la democracia directa y no como un derecho ligado exclusivamente a la formación de las leyes es un primer gran acierto de la carta política de Montecristi. Corrige así el defecto contenido en el texto de 1998, defecto que era doble, pues adicionalmente se encargó la regulación del ejercicio de este derecho a la legislación secundaria, lo cual nunca sucedió. En función de haber considerado solamente a la consulta popular y a la revocatoria como mecanismos de democracia directa, tanto en la Constitución de 1998 como en la legislación secundaria fueron los únicos mecanismos que encontraron viabilidad para su ejercicio. Por lo anterior, la iniciativa normativa popular es una institución constitucional que la podemos calificar como nueva, y de la que vale reconocer algunas particularidades. La primera y que salta a la vista es el hecho de que la iniciativa no solo se reconoce para la presentación de proyectos ante la función legislativa sino ante cualquier órgano con facultad normativa, lo cual abre un camino importante para la participación, por ejemplo, en la definición de ordenanzas a nivel municipal o para afiliados al seguro social sobre reglamentos que puedan ser de su interés. Lamentablemente se ha establecido un parámetro general de respaldo (0,25% del padrón electoral) para hacer efectivo este derecho, lo cual consideramos acertado en el caso de leyes de alcance nacional o local, pero que podría dificultar su utilización nivel institucional. Se garantiza la participación en el debate parlamentario por medio de representantes y se establece un plazo perentorio de ciento ochenta días para la discusión en el legislativo, que en caso de no hacerlo, entrará automáticamente en vigencia. Este punto resulta altamente controversial pues de no existir una regulación a nivel legal que garantice que no exista un abuso del derecho, podría ser utilizado por grupos políticos sin representación en el legislativo para aprobar una reforma que por los canales normales no sería aprobada. La Constitución de 2008 mantiene el requisito del uno por ciento del padrón electoral para la reforma constitucional por iniciativa popular y agrega el plazo de un año para la discusión en el legislativo con el efecto de que en caso de no se trate la propuesta en ese plazo, se podrá solicitar la convocatoria a consulta. En este ámbito, consideramos correcta la regulación para darle algún peso a la iniciativa de reforma constitucional, sin embargo debería decirse que para que tenga un efecto inmediato, la consecuencia no debería ser en estricto sentido una consulta popular, sino un referendo, es decir un texto concreto de reforma que, tras ser aprobado, se incorpora inmediatamente al ordenamiento constitucional ecuatoriano». (pág. 185-186) (...) «Por supuesto, toda formulación normativa es susceptible de ser observada y criticada, y aunque el balance de la Constitución de 2008 es indudablemente favorable, existen aspectos positivos y negativos. Como ejemplos positivos concretos en la nueva carta política tenemos la inclusión del derecho reconocido a todas las personas de participación en el desarrollo de las políticas públicas y en el control del poder; el reconocimiento de los derechos políticos a los extranjeros; la inclusión de la iniciativa popular normativa como mecanismo de democracia directa, la reducción

de los márgenes de apoyo requerido para respaldar iniciativas ciudadanas de democracia directa y el establecimiento de temas de obligatoria consulta». (pág. 195).

Noguera Fernández, A. (2008). Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social, En R. Ávila Santamaría, A. Grijalva Jiménez y R. Martínez (Eds.), *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «Ésta abarca la facultad de los ciudadanos de promover la creación, la reforma o la derogación de normas jurídicas (Art. 103). En cuanto a la creación de normas, los artículos 61.3, 103 y 134.5 reconocen legitimación activa para promover la elaboración y aprobación de una ley por la Asamblea Nacional a los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y cuenten con el respaldo de un número no inferior al 0,25% de las personas inscritas en el registro electoral, y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el 0,25% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, otorgándoles la posibilidad de participar, a través de representantes, en los debates que sobre el proyecto tengan lugar en la Asamblea Nacional. Sin embargo, y en esto no se ha sido capaz de superar la Constitución de 1998, se trata de una iniciativa legislativa popular limitada materialmente. A diferencia de la Constitución de Venezuela de 1999 (Arts. 204.7 y 205) y del proyecto boliviano de 2007 (Arts. 163.I.1 y 164.2), que no establecen ningún tipo de límite material en la posibilidad de los ciudadanos de promover la elaboración de leyes, el nuevo proyecto constitucional ecuatoriano de 2008, al igual que su precedente (Art. 147 Constitución 1998) y otras como la Constitución española de 1978 (Art. 87.3), excluye de la iniciativa ciudadana determinadas materias, considerando por tanto que hay cuestiones que no pueden ser planteadas directamente por el soberano, concretamente, en el caso del Ecuador, “proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político- administrativa del país” (Art. 135). Sí se establece pero, cosa que no pasa en España donde se fija un “trámite de toma en consideración” de la iniciativa por parte del legislativo que puede considerar no adecuada su tramitación, evitando así la discusión de los proyectos que no son del agrado de la mayoría legislativa (Art. 5 LORIP), la obligatoriedad de que la Asamblea Nacional trate los proyectos de ley presentados por los ciudadanos en el plazo máximo de 180 días, entrando directamente en vigor si no lo hace. Con respecto a la legitimación activa para solicitar a la Asamblea Nacional la reforma o derogación de una normas jurídica, se exigirá también un respaldo de un número no inferior al 0,25% de las personas inscritas en el registro electoral. La propuesta deberá ser también obligatoriamente tratada por la Asamblea Nacional en el plazo de 180 días, entrando directamente en vigor si no lo hace». (pág. 140 – 141).

## **SUMARIO DEL COMENTARIO:**

- I. Análisis histórico. II. Novedades de la iniciativa normativa popular.*

## **CONCLUSIONES:**

### ***I. Análisis histórico.***

La iniciativa popular normativa tiene algunos años de vida en nuestra historia constitucional (se reguló desde la Constitución de 1979). Sin embargo, la Constitución vigente le ha dado un enfoque diferente.

Desde su inicio en el constitucionalismo ecuatoriano, la mayoría de constituciones reconocía “la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes” y se remitía su regulación a una ley. Recién la Carta Magna de 1998 empezó a indicar directamente el número de personas requeridas para presentar un proyecto de ley (25% del 1% del padrón electoral). Además, se le da una mayor importancia al proyecto de ley, mientras antes lo más relevante era la reforma de la Constitución. No obstante lo anterior, se seguía limitando a leyes y excluía las leyes penales y las materias reservadas al Presidente de la República.

Es por ello que se puede hablar de un cambio radical en la Constitución de Montecristi, puesto que, como veremos, no se limita a mencionar la institución, si no que eleva a carácter constitucional más –y diferentes– aspectos de la misma. El alcance que le da la Constitución vigente a la institución en cuestión parte de esa voluntad del constituyente por involucrar más al ciudadano en la actividad política –aunque en la práctica no funcione tan bien como la Carta Magna establece–. Adicionalmente, existe un reglamento para el ejercicio de la democracia directa, la cual regula en detalle la iniciativa normativa popular.

### ***II. Novedades de la iniciativa normativa popular.***

En primer lugar, es digno de mención que el texto constitucional vigente extiende el ámbito de aplicación de la iniciativa popular normativa: así, desde 2008 se prevé este mecanismo de democracia directa para la “creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa”. De esta forma, se le permite al ciudadano involucrarse mucho más en todo proceso normativo y no únicamente en el legislativo o constitucional, como se venía haciendo en años anteriores. Con esta sencilla modificación, los ciudadanos tenemos la posibilidad de participar de forma activa en el desarrollo normativo del país: desde un reglamento de tránsito hasta la Constitución (variando, como es razonable, los porcentajes de apoyo que se requieren). Si existen límites en cuanto a ciertas materias, mas no es nada descabellada la limitación. Como establece el art. 6 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, “la iniciativa popular normativa no podrá referirse a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político

administrativa del país”. Evidentemente, no se puede permitir la modificación de normas tributarias pues terminarían alterando significativamente la estructura económica del país.

Adicionalmente, se prevé que el órgano al cual se dirija la iniciativa normativa deberá tratar la propuesta en un plazo de 180 días. Este límite temporal es de muchísima importancia. Carecería de sentido la iniciativa popular normativa si el órgano al cual se dirige pudiera ignorarla por el mero transcurso del tiempo (algo que, naturalmente, podría pasar con frecuencia). Y es que el “castigo” para la institución reguladora por ignorar la propuesta ciudadana es elevado: dicha propuesta entraría en vigencia al día 181 desde su presentación tal como se presentó. En mi opinión, esto es lo que convierte a la iniciativa normativa en una institución más atractiva que las Constituciones anteriores (siendo consciente, igualmente, que existirán algunas maniobras legales para incumplir dicho límite temporal).

Considero también relevante el límite que la propia Constitución impone al Presidente de la República en relación con la institución de democracia directa que analizamos; no podrá vetar totalmente un proyecto de ley presentado por ciudadanos. Se le permite la enmienda, mas no el veto. De igual manera a lo comentado en relación con el límite temporal en el párrafo anterior, si no existiera este límite, muchas iniciativas caerían por su propio peso si el Presidente de la República no estuviera de acuerdo con ellas, pues podría vetarlas. Sin duda, podría enmendar gran parte de una iniciativa normativa, lo que es casi igual a vetarla, pero al menos existe el límite, y está previsto en la Constitución.

Finalmente, también prevé el artículo 103 la iniciativa popular constitucional. En primer lugar, y resulta lógico, se exige un respaldo mayor para estos casos. La Constitución es la norma principal de un país, y parece coherente con esa relevancia requerir un mayor porcentaje de respaldo a la hora de una iniciativa popular; en otras palabras, al afectar a todos de una manera muy especial, es comprensible que se imponga como requisito que más ciudadanos respalden la iniciativa. En segundo lugar, en cuanto al límite temporal, en los caso de iniciativas constitucionales se prevé que si la función legislativa no ha tratado el tema en un año se podrá pedir al CNE que convoque una consulta popular. Es igualmente lógico que no se establezca el mismo límite temporal para una iniciativa constitucional que para una normativa de rango inferior, pues el efecto de la misma y el análisis que requiere es muy superior. En tercer lugar, y con lo que estoy nuevamente de acuerdo, se prohíbe la presentación de reforma constitucional mientras se tramite una. Naturalmente, si la Asamblea ya se encuentra analizando una reforma constitucional, considero que permitir otras iniciativas populares sobre el mismo aspecto pueden crear conflictos en lo propuesto por ambas, obteniendo una reforma “mix” entre dos o más iniciativas. Incluso, considero que debería limitarse el tiempo entre una iniciativa y otra. Esto forzaría a los ciudadanos a encontrar un acuerdo antes de presentar diferentes propuestas (lo cual implica, mediante el debate, un mayor análisis previo de las iniciativas).

La Constitución da una amplia cobertura a la iniciativa normativa popular, basados en el criterio de participación activa de los ciudadanos. Sin embargo, realmente resulta una facultad de difícil ejercicio por el proceso que implica –a pesar de que, se lo ha hecho más sencillo, en teoría, que en Constituciones previas–. Y esto sin contar que, como se ha visto, no resulta muy complicado obstaculizar cualquier iniciativa con la que el gobierno de turno no esté de acuerdo.

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008**

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.

### **GÉNESIS HISTÓRICA:**

Constitución (1998) 109. Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral. 110. La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria. 111. Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo periodo. 112. En la consulta de revocatoria participarán obligatoriamente todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos. La decisión de revocatoria será obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial. Tendrá como efecto inmediato la cesación del funcionario, y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la ley. 113. En los casos de consulta popular y revocatoria del

mandato, el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a la convocatoria. Los gastos que demanden la realización de la consulta o la revocatoria del mandato, se imputarán al presupuesto del correspondiente organismo seccional.

## **CONCORDANCIAS:**

### **Constitución. (2008)**

Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, 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 será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución

Art. 145.6.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes: Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.

### **CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA**

Art. 2.- En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular; 6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten; 7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y, 8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en los términos previstos en esta ley.

Art. 5.- Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, en su calidad de electores estarán habilitados: 1. Para elegir, a quienes deban ejercer las funciones del poder público, de acuerdo con la Constitución de la República y esta ley; y, 2. Para pronunciarse a través de los mecanismos de democracia directa previstos en esta ley.

Art. 182.- La ciudadanía para proponer una enmienda o reforma constitucional, utilizar la iniciativa legislativa o para procesos de consulta popular o 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.

Art. 199.- 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 periodo 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. La solicitud de revocatoria deberá tener el respaldo de 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 nacional

Art. 200.- El Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días, de ser auténticos los respaldos, convocará en el plazo de siete días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes. El pedido será negado si no cumple los requisitos señalados; de encontrarse que existen irregularidades el Consejo Nacional Electoral trasladará el informe respectivo a las autoridades judiciales ordinarias o electorales, según sea el caso.

Art. 201.- 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.

## **LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Art. 5.- El Estado garantiza el ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, tales como: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato; impulsa, además, la configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano de acuerdo con la Constitución y la ley.

Art. 18.- La reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En caso de desacato de lo aprobado, la ciudadanía podrá demandar la revocatoria del mandato de las integrantes y los integrantes de la Asamblea Nacional o la destitución de la autoridad pública responsable. En el primer caso, no se requerirá cumplir el requisito de recolección de firmas.

Art. 25.- La reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En caso de desacato de lo aprobado, la ciudadanía podrá demandar la revocatoria del mandato de las integrantes y los integrantes de la Asamblea Nacional o la destitución de la autoridad pública responsable. En el primer caso, no se requerirá cumplir el requisito de recolección de firmas.

Art. 26.- La solicitud de revocatoria deberá tener un respaldo proporcional al número de los electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción, de acuerdo con lo siguiente: a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores; b) El veinte por ciento (20%) de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores; c) El diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) de respaldos para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; d) El quince por ciento (15%) respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores; e) El doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y, f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores. Tratándose de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional. Si la solicitud de revocatoria no cumple los requisitos señalados en esta Ley, será negada por el Consejo Nacional Electoral.

Art. 27.- La solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud. La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; atendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas. Las y los promotores de la revocatoria del mandato contarán con los siguientes plazos para la recolección de firmas: 1. Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores; 2. Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores; 3. Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores; 4. Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; y, 5. Sesenta días cuando se trate de circunscripciones de hasta 10.000 electores. Estos plazos correrán a partir del día de la entrega de los formularios por parte del Consejo Nacional Electoral. El solicitante presentará al Consejo Nacional Electoral la petición de revocatoria del mandato de la autoridad cuestionada, acompañando los respaldos conforme a lo previsto en el Artículo 26 de esta Ley. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de quince días, verificará la autenticidad de los respaldos y que éstos

correspondan a las y los ciudadanos que están inscritos en el padrón de la circunscripción de la autoridad en cuestión. De ser el caso, se convocará, en el término de tres días, al proceso revocatorio correspondiente, que se realizará en el plazo máximo de los sesenta días siguientes. Queda prohibido que las personas que pudieran ser las potenciales beneficiarias del proceso revocatorio de la autoridad cuestionada, intervengan de forma directa en la campaña. De hacerlo podrán ser destituidos de su dignidad. El Consejo Nacional Electoral, dentro del período electoral, garantizará la difusión equitativa de los planteamientos de la autoridad en cuestión y de quien propone la revocatoria del mandato.

Art. 28.- La aprobación de la revocatoria del mandato requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, salvo en el caso de revocatoria del mandato de la Presidenta o Presidente de la República, que requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será obligatorio y de inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato, la autoridad cuestionada cesará en su cargo y será reemplazada por quien corresponda, de acuerdo con la Constitución y la ley. De encontrarse irregularidades cometidas por la autoridad cuestionada, el Consejo Nacional Electoral deberá trasladar el informe respectivo a las autoridades judiciales ordinarias o electorales, según sea el caso

#### **JURISPRUDENCIA:**

Tribunal Constitucional, Rs. No. 0040-04, «Que de los textos invocados se desprende con claridad que los Diputados solo responden políticamente ante los ciudadanos que los eligieron, los cuales son los únicos constitucionalmente competentes para revocar el mandato conferido a los mismos, por dos causales: actos de corrupción o por incumplimiento injustificado de su plan de trabajo» (actualmente no existen causales para la revocatoria de mandato como existían en la Constitución de 1998.

#### **DOCTRINA:**

Pólit Montes de Oca, B. (2012). Control constitucional de los mecanismos de participación popular directa, En J. Montaña Pinto (Ed.), *Apuntes de derecho procesal constitucional: Parte especial 2, Control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). «En el lenguaje natural, revocar es dejar sin efecto, anular una medida, decisión, acuerdo, concesión, resolución o acto jurídico por la voluntad del otorgante. En el lenguaje jurídico, el vocablo revocatoria se relaciona con el de origen inglés, recall que significa retirar el poder a un funcionario que ostenta dignidad, en consecuencia, el recall es una institución jurídico política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan en nueva votación revocar el mandato político dado electoralmente, lo que equivaldría a retirar el encargo o cometido que se otorgó a una persona. El recall también es denominado juicio-político, pero hay que distinguirlo del impeachment. Este último es impulsado y decidido por el parlamento y sus razones son políticas aunque basadas en fundamentos de orden constitucional o legal. En cambio el recall es impulsado por los ciudadanos que así como pueden investir de autoridad

y de potestad a sus gobernantes, legisladores y administradores, tiene también derecho de dejar sin efecto ese mandato. La revocatoria se fundamenta en el principio de soberanía popular y la representación que el pueblo otorga a sus mandatarios en el ejercicio de los derechos políticos. Es un mecanismo de participación democrática que tiene su origen en las doctrinas contractuales, que están en la base de la concepción democrática de la soberanía que radica en el pueblo y que se expresa en el cuerpo electoral correspondiente. La revocatoria del mandato, en la práctica es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo) se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en el cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. En este sentido, el derecho de revocación es claro y sencillo, quien legítimamente instituye una autoridad o confiere representación, también de manera legítima puede destituir o invalidar tal representación en el caso de que el mandatario incumpla con tal mandato. Institución que compele al candidato a una dignidad a ser responsable y serio en sus propuestas de campaña, a trazarse líneas y programas de trabajo que sabe que las puede cumplir, y abstenerse de plantear soluciones o propuestas demagógicas con el único afán de obtener aceptación electoral. No obstante lo señalado, se puede advertir que la revocatoria de mandato, puede ser instrumentalizada de manera revanchista, por una oposición ciega, o por inexpertos sectores políticos contrarios al régimen gobierno como un mecanismo de desestabilización, chantaje, o simplemente para poner en tela de duda la gestión de la autoridad. En nuestro país desde el año 1998, la Constitución política incorporó la revocatoria de mandato, pero no estaba dirigida a todas las dignidades de elección popular, sino únicamente a los prefectos, alcaldes y diputados, excluía al Presidente de la República, concejales y miembros de las juntas parroquiales, ello no obstante que en la consulta popular del 25 de mayo de 1997, los ecuatorianos nos pronunciamos porque la revocatoria de mandato sea para todos los dignatarios o representantes elegidos por voto popular. Caber anotar que la Constitución de 1998 contemplaba que cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido dignatario, y en el caso de incumplimiento del plan de trabajo se podrá solicitar la revocatoria luego de transcurrido el primer año de su gestión; esta delimitación de causales, que caía en el marco de una prejudicialidad, ha sido eliminada. La Constitución del 2008, en el artículo 105 contempla que las personas en goce de derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. Efectivamente, la norma fundamental señala que las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular; por tanto, la revocatoria es para el conjunto de dignidades de elección popular, sin hacer ninguna distinción. Si se trata de una revocatoria del mandato de la Presidenta o Presidente de la República, se requiere el respaldo del quince por ciento de las personas inscritas en el registro utilizado en el último proceso electoral nacional, si es una revocatoria del mandato de autoridades de elección popular nacionales, regionales, locales y de las circunscripciones especiales del exterior, se deberá contar con el respaldo del diez por ciento de las personas

inscritas en el registro utilizado en el último proceso electoral de la respectiva jurisdicción. Para la procedencia de la revocatoria, la vigente Constitución plantea dos exigencias: a) Que la revocatoria pueda solicitarse luego del primer año, y antes de que concluya el último; lo cual tiene su perfecta lógica, esto es cuando la autoridad durante ese lapso ha ejercido ya funciones demostrando o no su capacidad y responsabilidad; y antes del último año, porque se entendería que tratándose del último año de gestión no tendría sentido revocarle el mandato cuando está próximo a finiquitar o terminar su gestión, sobre todo considerando los gastos económicos adicionales que ello implicaría. b) Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. Esto en el entendido de que si no prosperó la revocatoria de mandato, y en definitiva se consolidó su gestión, lo lógico es que no se interrumpa su accionar, y se le permita a la autoridad trabajar con normalidad. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia, contempla que la revocatoria del mandato será individualizada por dignatario, especificando nombres, apellidos y el cargo de la autoridad contra quien se propone. El Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días, de ser auténticos los respaldos, convocará en el plazo de siete días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes. El pedido será negado si no cumple los requisitos señalados; de encontrarse que existen irregularidades el Consejo Nacional Electoral trasladará el informe respectivo a las autoridades judiciales ordinarias o electorales, según sea el caso. El Consejo Nacional Electoral, una vez que conoce la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, 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 será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución. En conclusión, la revocatoria de mandato es una decisión política por la cual el pueblo le quita la confianza al mandatario, la que no atraviesa por hechos jurídicos o prejudiciales que establezcan responsabilidades penales o civiles, lo que implica que no es necesario contar con un informe de la Contraloría que establezca este tipo de responsabilidades (procesos que pueden durar algunos años), sino que el pueblo elector en goce de sus derechos políticos, más allá de las firmas recogidas para la convocatoria, expresa o ratifica su confianza en la autoridad, consolidándole en su gestión, o le privará de ella cesándole en sus funciones; debiendo anotar que los actos de corrupción en el caso del Presidente o Vicepresidente de la República son causales de enjuiciamiento político por parte de la Asamblea Nacional. Ejemplificando el asunto, pongamos el caso de un Alcalde que no está cumpliendo los ofrecimientos de campaña, ha cometido actos de corrupción, o sencillamente no responde a los

intereses del pueblo que lo eligió, el cual al reunir el número de firmas que establece la Constitución y la Ley, concurre a la Delegación Provincial, y solicita se convoque a consulta popular para revocar el mandato conferido a la autoridad. De existir algún tipo de inculpación, en contra del Alcalde, lo que deberá ocurrir es que este ejerciendo su derecho a la defensa, esgrima sus argumentos para desvanecer los cuestionamientos, y trate de recuperar la confianza de sus electores en el lapso entre la entrega de las firmas de respaldo y propiamente el proceso revocatorio, aspecto este que debería ser reglamentado por el Consejo Nacional Electoral. Ni la Constitución ni la LOGJCC establecen un procedimiento específico para el control de la revocatoria del mandato, sin embargo, conforme al artículo 438 de la Constitución la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante en los casos de las convocatorias de las consultas populares, con lo que la revocatoria, al ser una consulta al pueblo sobre la continuación del mandato, debe someterse al procedimiento previsto para el control de las consultas populares, en cuyo caso la Corte Constitucional realiza un control automático conforme al capítulo IV, sección tercera de la LOGJCC Constitución Este control previo debe realizar sobre la convocatoria, sobre los considerandos que introducen la pregunta y sobre las preguntas específicas de acuerdo con los artículos 102, 103, 104 y 105 ya analizados anteriormente». (págs. 95 – 98).

Morales Viteri, J. P. (2008). Los nuevos horizontes de la participación, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «La revocatoria de mandato cuenta con un avance significativo en la carta política 2008 en lo relacionado con la ampliación de la aplicación de ésta figura a todas las autoridades de elección popular, restringida en la Constitución de 1998 a los alcaldes, prefectos y diputados. Se flexibiliza la figura en el texto constitucional 2008, por cuanto no se requiere del 30 por ciento de firmas de respaldo sino solo del 10 por ciento para cualquier autoridad, y el 15 por ciento tratándose del Presidente de la República. Adicionalmente, se eliminan las causales para solicitar la revocatoria (corrupción o incumplimiento del plan de trabajo), y se restringe la posibilidad de solicitar la revocatoria en cualquier tiempo, solamente se la permite tras el primero y antes del último año del período para el que la autoridad ha sido electa. El avance que implica la ampliación del espectro de aplicación de esta figura a todas las autoridades de elección popular, encuentra su fundamento en el origen mismo del mecanismo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, que se presenta tras el primer derrocamiento presidencial desde la vuelta a la democracia. Tras este impasse se consultó al pueblo sobre la posibilidad de incluir la revocatoria del mandato en la Constitución que se elaboraría en 1998, cuestión que obtuvo una respuesta ampliamente positiva. Sin embargo, el tratamiento que le dio la Asamblea que elaboró la carta política lo restringió como se señaló en líneas anteriores. La consecuencia fue que la institucionalidad fue rebasada ampliamente, cosa que lo demuestran las caídas posteriores de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. De igual manera, la eliminación de causales para que proceda la revocatoria de mandato responde a la concepción del mecanismo que lo que pretende reflejar es la pérdida de confianza de las

personas en el mandatario por razones que pueden ser de distinto orden, no solamente la corrupción o el incumplimiento de ofertas de campaña. Sin embargo, existe ahora un nuevo problema que enfrenta esta institución de la revocatoria, y es que la nueva carta política ha puesto grandes facultades en organismos y autoridades que no tienen origen democrático, por cuanto no acceden a su cargo por votación popular, sino a través de concursos de méritos y oposición, tal es el caso del Consejo de Participación Ciudadana, o las comisiones seleccionadoras encargadas de designar las más altas autoridades, con lo cual la figura obviamente pierde fuerza en cuanto a su alcance. Otro cambio que introduce la Constitución de 2008 es el umbral de aprobación para las consultas, referendos y revocatorias de mandato, que lo establece en la mayoría absoluta de votos válidos y no de votantes como señala la Constitución de 1998, con la excepción de la revocatoria del Presidente de la república, en la que se mantiene la exigencia de la mayoría de sufragantes. El grado de dificultad de aprobación varía, lo cual puede facilitar la aceptación de las propuestas sometidas a decisión del pueblo. Lamentablemente, hay que señalar que en todas las ocasiones en las cuales los mecanismos de democracia directa se han puesto en funcionamiento la iniciativa se ha originado en quienes ejercen el poder a nivel nacional o local. No existe experiencia de una consulta popular que se haya originado en el pueblo. Siendo así, se abre una riesgosa posibilidad de que esta flexibilización nos traslade a un manejo plebiscitario de gobierno debido a la iniciativa de la cual gozan el gobierno central y los gobiernos seccionales. De igual manera, las decisiones adoptadas en un proceso en los cuales el voto nulo o la abstención tengan un gran porcentaje podría dejar en duda la legitimidad de la decisión adoptada, pues a pesar de que el voto nulo no fue considerado como válido en la Constitución de 1998, se le dio el efecto de ampliar el umbral para que lo consultado sea aprobado, efecto que solo lo mantiene el nuevo texto constitucional para el caso de la revocatoria del Presidente de la república. (...) De igual manera, no se encuentra fundamento para la disposición de la nueva Constitución que establece un umbral más alto de aprobación para la conformación de circunscripciones indígenas afroecuatorianas, que requieren de las dos terceras partes de los votos válidos, rompiendo así la regla general establecida de la aprobación de la consulta por mayoría simple. Veamos qué sucede con los mecanismos de la democracia directa a nivel andino. El texto constitucional elaborado en Montecristi toma algunas iniciativas ya existentes en la región andina respecto de los mecanismos de la democracia directa que tienen distintos grados de reconocimiento y aplicación, así: la consulta popular se encuentra reconocida en todos los países andinos, la revocatoria del mandato en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela y la iniciativa legislativa no tiene regulación constitucional en Chile. Bolivia contempla la figura del referendo obligatorio y previo para aprobación de tratados internacionales de alteración de límites, integración monetaria, integración económica, y cesión de competencias a organismos internacionales. Existe también la posibilidad de solicitar referendo previo a la aprobación de cualquier tratado a petición de la ciudadanía (5% de los electores) o del parlamento (35% de los legisladores), o para solicitar al ejecutivo su suscripción. Se contempla también la obligatoriedad del referendo para el caso de que se quiera denunciar

un tratado internacional que hubiere sido aprobado por referendo, o para la aprobación de una autonomía regional. Se establece también el referendo obligatorio para convocar a Asamblea Constituyente, para lo cual la iniciativa debe contar con el apoyo del 20 por ciento del electorado, y la reforma que diseñe la constituyente requiere de la aprobación vía referendo. La iniciativa legislativa se contempla como derecho pero no está regulada. La revocatoria de mandato procede para todos los funcionarios públicos, se puede intentar solamente una vez que haya transcurrido la mitad del período y hasta un año antes de que culmine sus funciones, lo solicita el 20 por ciento del electorado y se aprueba si los votos favorables superan a los contrarios. Existe control de constitucional previo del procedimiento de reforma constitucional lo que incluiría el control del procedimiento de referendo pues no existe especificación alguna. De los países del área, Chile es el país que menos ha desarrollado estos mecanismos a nivel constitucional, pues se establece el plebiscito exclusivamente para el caso de divergencia entre el ejecutivo y el legislativo en el proceso de aprobación de una reforma constitucional y se deja abierta la potestad de establecer consultas no vinculantes y plebiscitos en los gobiernos municipales. Para todos estos procesos, se establece control de constitucionalidad. El régimen colombiano que regula los mecanismos de democracia directa resulta bastante complejo y trataremos de resumirlo en las siguientes líneas. En Colombia, la consulta la puede realizar el Presidente pero necesita la aprobación del senado, y se reconoce iniciativa también para gobernadores y alcaldes. Cabe destacar algo que ya señalamos anteriormente, y es la posibilidad de que los extranjeros puedan votar en consultas populares municipales. Contempla la posibilidad ciudadana de convocar a referendo para derogar leyes. La ley se deroga si cuenta con la mitad más uno de los votante siempre que concurra por lo menos el 25 por ciento del censo electoral, lo que se justifica en el entendido de que el voto es facultativo, por lo que la abstención tiene su peso específico en los procesos electorales de este país. Colombia tiene control de constitucionalidad para este tipo de procesos. Se establece la obligatoriedad de consulta para la creación de nuevos departamentos, para decidir la unificación de municipios y para el ingreso de un municipio a una provincial. La Constitución se reforma solamente por referendo. La iniciativa la puede proponer el ejecutivo o el pueblo (con el respaldo del 5% del electorado) y procede tras la aprobación de una ley por el congreso y el sometimiento de lo legislado a referendo. Se aprueba si cuenta con la mayoría de votantes, siempre que se supere el 25 por ciento del censo electoral en participación. Hay consulta obligatoria también para la convocatoria a Asamblea Constituyente, pero sólo si el Congreso aprueba una ley, que requiere, a su vez, la aprobación de un tercio del censo electoral. Se establece el referendo obligatorio para reformas constitucionales que versen sobre derechos, garantías, o regulaciones que atañen al legislativo, si lo solicita la ciudadanía (se debe contar con el respaldo del 5% del censo electoral). Se niega lo aprobado por el Congreso por mayoría simple si participa el 25 por ciento del censo electoral. Finalmente, la iniciativa popular para las leyes sigue el mismo trámite que los proyectos de ley con carácter de urgente. En Perú se reconoce la iniciativa legislativa pero no se la regula. Se reconoce la iniciativa para reformar la Constitución (requiere el respaldo del 0.3% del registro

electoral). Se reconoce el derecho de remoción de las autoridades pero no se lo regula. Establece como única forma de “revocatoria de mandato” del legislativo la disolución por parte del Presidente, lo cual por supuesto no constituye revocatoria como mecanismo de participación. Se establece el principio de revocatoria de mandato, sin regulación para alcaldes, regidores y presidentes de región. La obligatoriedad de referendo se establece para la integración de distritos y regiones y para aprobar reformas de la Constitución salvo que la reforma constitucional hubiere sido aprobada en dos legislaturas sucesivas con el apoyo de los en dos tercios de sus integrantes. Venezuela contempla la consulta obligatoria para la unificación municipios en distritos metropolitanos, para establecimiento de sus límites, para la creación de territorios federales y para la designación de los titulares de los órganos del poder ciudadano a falta de pronunciamiento en término por el legislativo. La iniciativa de consulta recae en el Presidente, legislativo, y los ciudadanos (siempre que cuenten con el respaldo del 10% del electorado). Se reconoce también la iniciativa para gobiernos seccionales, para las máximas autoridades de estos gobiernos y para los ciudadanos de estas circunscripciones con igual porcentaje de apoyo necesario. Se contempla la figura del referendo para aprobar leyes si el legislativo lo decide con el apoyo de las dos terceras partes de sus miembros y se aprueba por mayoría simple si concurren el 25 por ciento de electores. Los tratados internacionales en determinadas materias se pueden someter a referendo aprobatorio por el Presidente, Asamblea Nacional o el 15 por ciento de los electores. Se contempla también la figura del referendo abrogatorio de leyes y decretos del Presidente, con la iniciativa del 5 por ciento de ciudadanos y el 10 por ciento de ciudadanos respectivamente, y se aprueban por mayoría simple si concurre el 40 por ciento del electorado. Se establece el referendo aprobatorio para leyes de iniciativa popular que no inicien su discusión en el órgano legislativo en el plazo correspondiente, así como la figura del referendo obligatorio para enmienda constitucional, que puede presentarse en bloque o por separado. La revocatoria se establece para todas las autoridades, transcurrido la mitad del periodo para el cual fueron electas y si cuenta con el respaldo del 20 por ciento del registro electoral. La revocatoria se aprueba si votan a favor igual número o más electores de los que le eligieron y si concurren a la votación por lo menos el 25 por ciento de los inscritos en el registro electoral. La iniciativa legislativa corresponde a los ciudadanos que cuenten con el apoyo del 0,1 por ciento del registro electoral. No existe disposición constitucional expresa que garantice el control de constitucionalidad para los mecanismos de democracia directa». (págs. 187 – 193).

Noguera Fernández, A. (2008). Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social, En R. Ávila Santamaría, A. Grijalva Jiménez y R. Martínez (Eds.), *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. «La Constitución ecuatoriana de 2008 recoge la posibilidad de los electores de revocar el mandato de los cargos públicos electos. El artículo 61.6 establece: “los ecuatorianos y ecuatorianas gozan de los siguientes derechos: (...) revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular”. A diferencia

de la Constitución de 1998 que reconocía también la posibilidad de revocatoria de mandato, pero sólo para los cargos de alcaldes, prefectos y diputados (Arts. 109 a 113 Constitución de 1998), la Constitución ecuatoriana de 2008, en la línea inaugurada por la Constitución venezolana de 1999 (Art. 72) y seguida por el proyecto boliviano de 2007 (Art. 241.I), no establece con respecto a la posibilidad de revocación de mandato ninguna distinción de cargos electos, abarcándolos por tanto a todos, incluido el Presidente de la República (Art. 145.6). Para el inicio de un proceso de revocatoria de mandato se exige el respaldo de un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso del Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral (Art. 105). El procedimiento para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato se fija en los artículos 105 a 107. En ellos se exige que la solicitud de revocatoria se presente una vez cumplido el primer año y antes del último año del período por el que fue elegido la autoridad cuestionada, pudiéndose realizar sólo un proceso de revocatoria de mandato en cada período de gestión. Asimismo, el Consejo Nacional Electoral una vez acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referendo revocatorio que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días, siendo el pronunciamiento popular de obligatorio cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada. Si las figuras revocadas son la del Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período (Art. 146)». (págs. 139 – 140

#### **SUMARIO DEL COMENTARIO:**

*I. Causales para solicitar la revocatoria. II. Ampliación de autoridades revocables. III. Plazos y requisitos*

#### **CONCLUSIONES:**

##### ***I. Causales para solicitar la revocatoria.***

La institución de la revocatoria del mandato no es nueva en la actual Constitución, aunque si ha sufrido importantes cambios desde su inclusión en el texto constitucional de 1998. El control a los políticos existe desde hace algunos años, pero es en la Constitución actual donde se abre con mayor extensión el control directo de los ciudadanos a los políticos sin causa

En la Constitución de 1998 ya existía la revocatoria de mandato, pero además de los requisitos para su solicitud, debía solicitarse con base en dos causas: actos de corrupción e incumplimiento del plan de campaña. Únicamente se había previsto la institución que comento para esos dos casos concretos.

En la Constitución de 2008 se eliminan las causas para solicitar la revocatoria de mandato y se pone el centro de la institución en la confianza; si un conjunto de ciudadanos pierde la confianza en un cargo de elección popular, puede solicitar –con el debido cumplimiento de ciertos requisitos– que dicho candidato sea cesado de sus funciones.

Sin duda, esta modificación parece acertada. Si los ciudadanos deciden sobre los políticos a gobernar, también deben poder decidir sobre los políticos a cesar. Y es que limitar la revocatoria a casos de corrupción es un tema más jurídico y existen otros mecanismos de control para estas situaciones. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la elección de un político se da, en gran parte, debido a la confianza que inspira en los votantes, resulta del todo lógico permitir a los ciudadanos cesar en el cargo a un político por la pérdida de la misma.

## ***II. Ampliación de autoridades revocables.***

Otra de las modificaciones de la presente Constitución es la aplicación de la normativa sobre la revocatoria de mandato también al Presidente de la República, a los Concejales y a los miembros de las juntas parroquiales, mientras en la Constitución de 1998 se limitaba únicamente a Prefectos, Alcaldes y Diputados de ese entonces.

La exclusión de los cargos mencionados a la hora de solicitar la revocatoria del mandato me parece que carece de sentido. Esas exclusiones demuestran que quienes regularon la revocatoria de mandato en la Constitución de 1998 no tenían bien claro el objetivo de dicha institución: cesar a una autoridad en la cual se ha perdido la confianza. No veo razón de peso para excluir al Presidente de la República de dicha revocatoria. Es la principal autoridad que debe estar sometida a este juicio social. Naturalmente, y como a continuación veremos, se deben establecer límites para no caer en el mal uso de la figura, pero limitarla de forma absoluta no es la solución más adecuada, más aun si en 1997 el pueblo ecuatoriano se pronunció por la inclusión de todas las dignidades a la revocatoria del mandato.

Acertadamente, aunque sin mayor éxito en la práctica, el constituyente de 2008 incluyó los mencionados cargos entre los que pueden ser revocados por voluntad popular.

## ***III. Plazos y otros requisitos.***

Adicionalmente a los cambios previamente mencionados, la Constitución de 2008 vino a flexibilizar los requisitos para solicitar la revocatoria de mandato. Así, mientras en 1998 se exigía como mínimo el 30% de las personas empadronada en una circunscripción territorial para poder solicitar la revocatoria, en la actual Constitución ese número se reduce al 15% para el caso de Presidente de la República y al 10% para todos los demás casos. Sin duda alguna, la Asamblea Constituyente de Montecristi buscó facilitar el acceso a esta institución de democracia directa, permitiendo su ejercicio con un número muy inferior de ciudadanos en goce de derechos políticos que en el pasado.

Finalmente, también se debe resaltar que la revocatoria de mandato no puede ejercerse ni en el primero ni en el último año de ejercicio de la autoridad cuya revocatoria se solicita y que esta solo podrá solicitarse una vez durante el periodo durante el cual dicha autoridad ejerce su cargo. Estos requisitos resultan razonables debido al mal uso que se le puede dar a la herramienta democrática y al costo económico que implica la misma.

En cuanto al primer año, sería ilógico revocar el mandato de una autoridad recientemente escogida. Entiendo, como mencioné anteriormente, que se trata de una institución basada en la confianza del votante, pero no sería razonable que a las dos semanas se haya perdido ya la confianza que se tenía en un candidato; se convertiría más en una forma de rechazo de cada decisión del representante político. Me parece coherente otorgar a ese candidato un plazo mínimo de un año para que los votantes puedan determinar si se debe o no solicitar la revocatoria.

En cuanto al último año, también me parece adecuado. Si ya quedan unos pocos meses para que dicha autoridad culmine su mandato, es más eficiente (en términos económicos) esperar al proceso electoral de elección (que, además, se realiza varios meses antes de que culmine el periodo de una autoridad) más próximo pues este sirve como medidor de la confianza que se tiene en dicho candidato, en caso de que se pueda presentar a la reelección.

Por último, el límite de poder solicitar la revocatoria únicamente una vez es un mecanismo de defensa de la institución que analizo, pues de lo contrario se usaría como arma política para amenazar y perdería su objetivo principal.

Lastimosamente, a pesar de ser una institución de mucha relevancia, no ha tenido mayor éxito en la práctica. Como en otras ocasiones, se prevé el derecho en la Constitución, pero a la hora de ejercerlo resulta ser un proceso tan complejo que la ciudadanía pierde el interés en recurrir a la misma

## CONCLUSIONES:

1. Como se ha analizado, los derechos de participación son una piedra fundamental en las democracias.
2. Una incorrecta o débil regulación de los derechos de participación puede convertirlos en totalmente inútiles.
3. A lo largo de la historia, los derechos de participación han ido variando. De manera muy especial lo ha hecho el derecho al voto.
4. El derecho al voto es el derecho de participación por excelencia, y debe evitarse la obligación que existe en muchos textos constitucionales. La obligación de votar es una de las principales causas del voto no pensado o analizado. El elector pasa a tener la obligación de votar y meramente el derecho a elegir entre las opciones existentes. Los sujetos del derecho a ser elegidos deben ser capaces de convencer a la ciudadanía para participar en un proceso elector. Esto implicaría que los argumentos y propuestas incrementen su nivel para llegar a convencer al electorado.
5. La regulación de la Constitución del Ecuador de 2008 en relación con los derechos de participación de ecuatorianos residentes en el exterior y de extranjeros en el país es innovadora en la región. Sin embargo, especialmente la participación de los extranjeros, parece no tener mayor utilidad en la práctica.
6. La iniciativa normativa popular es un interesante mecanismo de participación directa. La vigente constitución del país amplió significativamente su ámbito de aplicación, pero es un proceso poco atractivo para el ciudadano común. Adicionalmente, el referido mecanismo, como se ha visto en la práctica, puede ser obstruido fácilmente por el poder político de turno.
7. Al igual que con la iniciativa normativa popular, la revocatoria del mandato fue ampliada en la última Carta Magna, más en la práctica también no ha sido de mucha utilidad, a pesar de los ocho años de vigencia de la Constitución.

## RECOMENDACIONES:

1. No basta que los derechos de participación sean reconocidos y garantizados en la Constitución. Deben regularse de una forma clara y sencilla, que permita, en la práctica que se ejerzan sin mayor complicación
2. A lo largo de la historia se ha conseguido mucho en cuanto al derecho al voto. Sin embargo, en nuestro país sigue existiendo una piedra especialmente grande en el mencionado derecho; la obligación de votar. Dicha obligación debería ser eliminada. El derecho al voto debería ser facultativo para todos los ciudadanos y no solo para ciertos grupos, como actualmente lo prevé la Carta Magna.
3. La garantía de paridad en la Constitución tiene lógica hasta el momento en que se imponen cuotas por sexo o mínimos de mujeres/hombres. Es función de la Constitución garantizar que una mujer no sea discriminada por el mero hecho de serlo, pero algo muy distinto es que imponga la obligación de un mínimo de mujeres en las diferentes funciones públicas. Esa precisa obligación es discriminatoria y elimina la meritocracia que debe existir.
4. Los mecanismos de participación directa son especialmente útiles en democracia. Lamentablemente, dada la complejidad y la dependencia del poder político de turno que su ejercicio tiene los convierte en poco usados. Deberían de existir mayores facilidades e incentivos para que la ciudadanía participe de forma más activa en el desarrollo de la actividad legislativa del país.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

ÁVILA Santamaría, R. (2012). *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

BENAVIDES ORDOÑEZ, J. (2013), Paridad, representación y deliberación como exigencia del Estado Constitucional de derechos y justicia, En *Umbral, Revista de Derecho Constitucional*, No. 3. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC)

DÍEZ-PICAZO, L. M. (2005). *Sistema de Derechos Fundamentales: Segunda Edición*. Navarra: Thomson Civitas.

DÁVALOS MUIRRAGUI, M. D. (2008). ¿Existe la ciudadanía universal? Análisis de las ideas del cosmopolitismo plasmadas en la Constitución ecuatoriana de 2008, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

GRIJALVA JIMÉNEZ, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

MORALES VITERI, J. P. (2008). Los nuevos horizontes de la participación, En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

NOGUERA FERNÁNDEZ, A. (2008). Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social, En R. Ávila Santamaría, A. Grijalva Jiménez y R. Martínez (Eds.), *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

PÓLIT MONTES DE OCA, B. (2012). Control constitucional de los mecanismos de participación popular directa, En J. Montaña Pinto (Ed.), *Apuntes de derecho procesal constitucional: Parte especial 2, Control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

RAMOS ESPINOZA, L. (2014). *El voto facultativo como un derecho de participación en el Ecuador*. (Disertación previa a la obtención del título de abogada). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia. Quito.

VEGA UGALDE, S. (2008). Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos, En R. Borja (Ed.), *Análisis Nueva Constitución*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.