



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONSEJO DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Autor

Luis Andrés Barrionuevo Rodríguez

Año
2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONSEJO DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de: “Abogado de los Tribunales y Juzgados
de la República”

Profesor Guía

PhD. Richard Omar Ortiz Ortiz

Autor

Luis Andrés Barrionuevo Rodríguez

Año

2019

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido el trabajo, Inconstitucionalidad del sistema electoral del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de reuniones periódicas con el estudiante Luis Andrés Barrionuevo Rodríguez, en el semestre 201920, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Richard Omar Ortiz Ortiz
Doctor en Filosofía con Especialización en Ciencia Política
CI: 1709343790

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, Inconstitucionalidad del sistema electoral del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, del estudiante Luis Andrés Barrionuevo Rodríguez, en el semestre 201920, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Dunia Carmita Martínez Molina
Magíster en Derecho Mención Derecho Económico
CI: 0103209268

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

Luis Andrés Barrionuevo Rodríguez

C.I. 1717420838

AGRADECIMIENTOS

Al Divino Niño Jesús, por ser mi guía en cada instante de mi vida. A mi familia, motor fundamental para cristalizar este sueño. A mis tíos, Silvia y Marco, mis segundos padres que me han acompañado desde muy pequeño. A Valeria, por ser una amiga excepcional y con quien terminaremos juntos esta travesía. A Juan, Fernando e Iván, increíbles amigos que me ha dejado la carrera. A Carla, por su cariño, apoyo y aliento constante. A mi profesor guía, Dr. Richard Ortiz, quien me ha compartido sus conocimientos para encaminar y finalizar este trabajo de investigación.

DEDICATORIA

Este logro lo dedico a Marisol y Jaime, mis padres, guías de mi vida, quienes han entregado todo su esfuerzo y dedicación para que cumpla mis sueños, demostrándome que cada sacrificio tiene una recompensa. A Martín, mi hermano, por mostrarme lo maravilloso que es tener un amigo con quien compartir la vida. A mi abuelita Rebe y a la memoria de mi abuelito Luis, a quienes elevo mi gratitud por ser cómplices de vida y quienes me han brindado tanto cariño.

RESUMEN

Esta investigación trata de demostrar que la regulación del sistema electoral del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), establecida en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 4 de Febrero del 2018 (LOAPT), es inconstitucional. Los componentes del sistema electoral del CPCCS, en conjunto con sus requisitos y prohibiciones, normados en la LOAPT van en contra de principios y derechos constitucionales y principios del Derecho electoral.

Para cumplir con este objetivo, se procedió, primero, a describir la creación del CPCCS y su posterior crisis; segundo, a analizar la forma de elección del CPCCS en la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de 2009, y su posterior reforma. Finalmente, se presentan los argumentos que sostienen que el sistema electoral del CPCCS es inconstitucional.

ABSTRACT

This investigation tries to demonstrate that the regulation of the electoral system of the Council of Citizen Participation and Social Control (CPCCS), established in the Organic Law Reforming the Organic Law of the Council of Citizen Participation and Social Control, for the Application of Question 3 of the Referendum held on February 4, 2018 (LOAPT), is unconstitutional. The components of the electoral system of the CPCCS, together with its requirements and prohibitions, regulated in the LOAPT go against constitutional principles and rights and electoral law principles.

To fulfill this objective, we proceeded, first, to describe the creation of the CPCCS and its subsequent crisis; second, to analyze the form of election of the CPCCS in the Constitution of 2008 and the Organic Law of the Council of Citizen Participation and Social Control of 2009, and its subsequent reform. Finally, the arguments that the CPCCS electoral system is unconstitutional are presented.

ÍNDICE

Introducción	1
1 Creación y crisis del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	2
1.1 Surgimiento del CPCCS	3
1.2 Atribuciones del CPCCS.....	5
1.3 Críticas al CPCCS.....	6
1.4 Democracia representativa y democracia directa.....	9
1.5 Reforma del CPCCS.....	12
2 Forma de elección del CPCCS.....	14
2.1 Elección del CPCCS en la Constitución de 2008 y LOCPCCS de 2009.....	14
2.2 Críticas a la forma de elección del CPCCS en la Constitución de 2008 y la LOCPCCS de 2009.....	20
2.3 Reformas al sistema de elección del CPCCS	23
2.3.1 Inexistencia de control constitucional del referéndum y consulta popular de 2018.....	26
3 Inconstitucionalidad del sistema electoral del CPCCS	28
3.1 Sistema electoral del CPCCS.....	28
3.2 Componentes del sistema electoral del CPCCS.....	29
3.2.1 Forma de candidatura.....	29
3.2.2 Procedimiento de votación.....	30
3.2.3 Circunscripción electoral.....	31
3.2.4 Fórmula electoral	31
3.3 Problemas del sistema electoral del CPCCS.....	33
3.3.1 Requisito injustificado de título de tercer nivel	33

3.3.2 Exclusión de la participación de las organizaciones políticas y de sus miembros	34
3.3.3 Desacertada prohibición de campaña electoral	36
3.3.4 Restricción incoherente a ciudadanos que hayan ejercido cargo de elección popular.....	40
3.3.5 Erróneo diseño de la lista de candidatos	41
3.4 Análisis de los principios y derechos constitucionales vulnerados.....	42
3.4.1 Principio de igualdad y no discriminación	43
3.4.2 Principios de la participación y derechos de participación	45
3.4.3 Derechos de libertad	46
4 CONCLUSIONES	47
REFERENCIAS	52

Introducción

El ensayo aborda el problema jurídico de la inconstitucionalidad del sistema electoral del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). El CPCCS fue instaurado con la finalidad de incentivar el ejercicio de los derechos de participación, establecer políticas anticorrupción e investigaciones de casos de corrupción y, designar autoridades (Constitución, 2008, art. 207). Desde su creación este organismo no ha cumplido con las tareas asignadas, lo que desembocó en el referéndum y consulta popular del 4 de febrero de 2018.

La regulación a la forma de elección de los miembros del CPCCS fue modificada por el referéndum y consulta popular del 4 de febrero de 2018. Los ciudadanos aprobaron la pregunta número tres, en la que se consultaba si estaban de acuerdo con el cese de funciones de los consejeros de ese entonces, la designación de un CPCCS transitorio y el cambio a la regulación de la forma de elección de estos. La propuesta era la elección popular de los miembros del CPCCS.

El 16 de febrero de 2018, el presidente de la República, Lenin Moreno, remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 4 de Febrero del 2018 (LOAPT). El proyecto fue tratado y presentado ante el pleno de la Asamblea Nacional para su debate por parte de la Comisión Especializada para el Trámite de las Leyes de Aplicación de las Preguntas 3 y 6 de la Consulta Popular, comisión ocasional creada por el Consejo de Administración Legislativa (CAL). Posterior a los debates tratados, tanto en la comisión especializada y en el pleno de la Asamblea Nacional, la Ley fue aprobada el 22 de marzo de 2018 y publicada en el Registro Oficial el 23 de marzo de 2018.

La LOAPT tiene una regulación inadecuada y establece una serie de requisitos y prohibiciones que podrían considerarse inconstitucionales. La pregunta de investigación se resume, en consecuencia, en la siguiente: ¿la regulación del sistema electoral del CPCCS, determinada en la LOAPT, es constitucional?

Sobre el problema jurídico planteado, en el ensayo se defenderá la siguiente posición: la regulación del sistema electoral del CPCCS determinada en la LOAPT es inconstitucional.

El presente trabajo hace un análisis interpretativo y dogmático de la norma constitucional y legal, pues se estudiarán a fondo la normativa que regula la forma de elección del CPCCS, la LOAPT y su relación con las normas constitucionales. También, se analizará la doctrina y a tratadistas en materia electoral.

El estudio de literatura especializada y doctrina sirve para establecer por qué se creó la cuarta función del Estado (Función de Transparencia y Control Social), la creación del CPCCS, sus funciones, la finalidad de su creación, su mala gestión, el referéndum y consulta popular de febrero de 2018 y la errónea regulación del sistema electoral de los consejeros del CPCCS.

La estructura de este ensayo comprende de tres partes. En la primera parte se trata sobre la creación, atribuciones, críticas y reforma del CPCCS, diferenciando entre un modelo de democracia representativa y de democracia directa. En la segunda parte se describe la forma de designación del CPCCS en la Constitución de 2008 y la LOCPCCS de 2009 y, sus respectivas críticas y reforma a la estructura de designación con un breve análisis del no control constitucional de las preguntas del referéndum y consulta popular del 2018. Finalmente, en la última parte, que es la parte esencial de este ensayo, se exponen los argumentos para demostrar que el sistema electoral del CPCCS es inconstitucional. Al final, se resumen, en las conclusiones, los principales resultados de esta investigación.

1 Creación y crisis del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

En este apartado se analiza el surgimiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), las atribuciones que posee, las críticas que surgieron por su creación, así como las objeciones a su desempeño y su

posterior reforma. Al igual que un breve análisis sobre lo que es la democracia directa y la democracia representativa.

1.1 Surgimiento del CPCCS

El CPCCS nace con la promulgación de la Constitución de 2008. La Constitución de 2008 trató de fortalecer la participación ciudadana a través de la creación de una cuarta función, la llamada Función de Transparencia y Control Social. La idea de esta función era la de articular el Estado a partir de las clásicas funciones –ejecutivo, legislativo y judicial– y tener como contrapeso a un organismo de poder popular, el CPCCS (Aguilar, 2009, p. 96).

Ecuador es uno de los pocos países que han creado en su Constitución a una cuarta función del Estado. Los autores de la Carta Política de 2008 consideran a esta función como el quinto poder del Estado (Burneo, 2010, p. 295). Se puede hablar de una cuarta o quinta función, ya que en la Carta Magna también se contempla a la Función Electoral como un poder estatal. Pero, según el orden de la Norma Suprema, esta es la cuarta función del Estado.

Los antecedentes de esta forma de organizar al Estado, en el continente, se lo encuentra en el constitucionalismo bolivariano y, más reciente, en la Constitución venezolana de 1999. Simón Bolívar propuso que la tradicional división de poderes del Estado estuviera acompañada por una cuarta. Se incluía a un poder moral, encargado de la educación popular y de la preservación de las costumbres y, en un segundo caso, se contempla un poder electoral, el cual está ligado con la forma de elección de los representantes y, para ellos, se vincula con la democracia representativa (Bolívar, 1985, p. 123).

Al incorporar a la Función de Transparencia y Control Social se deja a un lado la tripartición de poderes. División que se la realiza con el único fin de evitar los posibles abusos de poder de los representantes. Esta tripartición es un sistema de autocontrol del poder, donde se la ejerce de forma separada del soberano, mediante un sistema de “pesos y contrapesos” entre los poderes del Estado.

En la Constitución de 2008 se trató de que mediante la creación de un tipo de función popular autónoma no vinculada a la clásica tripartición se dé un verdadero control de los representantes. Así, se llega a obtener una bipartición, en grandes rasgos, entre el soberano popular y el poder del gobierno (Noguera, 2008, pp. 150-151).

Al CPCCS se lo crea con el fin de que el pueblo ejerza control social sobre las autoridades públicas. De allí que el artículo 204 de la Constitución comience indicando que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.” (Constitución, 2008, art. 204). Pero, el pueblo como conglomerado es muy difícil que realice este proceso de fiscalización y control por sí solo. Por esta razón, es necesaria su organización adecuada y la Constitución de 2008 la presenta a través del CPCCS.

Por otro lado, al CPCCS se lo concibió como un reciclaje y perfeccionamiento de la entonces Comisión Cívica Contra la Corrupción (Aguilar, 2009, p. 100). Este último organismo fue creado, en un inicio, como una Comisión Anticorrupción mediante Decreto Ejecutivo del expresidente Fabián Alarcón. Al principio esta comisión era temporal, pero la misma tuvo rango constitucional a través de las reformas de la Asamblea de 1997 a 1998 (Grijalva, 2012, p. 33). Fernando Vega, quien fue presidente de la mesa de Justicia y Anticorrupción en la Constituyente de 2008, indicó, que la intención de la creación del CPCCS se la realizaba fortaleciendo la Comisión Cívica Contra la Corrupción (CCCC), dándole un mayor peso y haciéndola parte de los juicios y denuncias (El Universo, 2017)

La CCCC tuvo atribuciones de denuncia de actos ilícitos y de investigación. Los creadores del CPCCS le entregaron a este organismo facultades adicionales y fortaleciendo las atribuciones antiguas. El CPCCS cuenta con facultades superiores y no tradicionales de las que tenía la CCCC. Algunos doctrinarios, como Burneo (2010, p. 295), tildan al CPCCS como un organismo superpoderoso. Este es un organismo de alta jerarquía funcional con una influencia política muy alta, sobre todo por sus poderes de designación.

1.2 Atribuciones del CPCCS

Las atribuciones del CPCCS están reguladas en el artículo 208 de la Constitución. Estas facultades provinieron de las competencias centrales con las que gozaba la Asamblea Nacional (Ortiz, 2018, p. 538). Además de hablar de atribuciones también se tratan deberes, los cuales son de un gran alcance y se encuentran distribuidas en doce numerales. Uno de los principales deberes del CPCCS es la de designar al resto de autoridades de la Función de Transparencia y Control Social. Para el proceso de selección de autoridades, el CPCCS debe formar comisiones ciudadanas de selección (Burneo, 2010, p. 300), donde se elegirá a las primeras autoridades de la Procuraduría General, la Fiscalía General y la Defensoría Pública y, de quienes formarán parte del Consejo Nacional Electoral (CNE), el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) y el Consejo Nacional de la Judicatura.

Dentro de las otras atribuciones y deberes que tiene el CPCCS se encuentran, según el artículo 208 de la Constitución:

1. “Promover la participación ciudadana;
2. Amparar la formación en lucha contra la corrupción;
3. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones del sector público;
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación ciudadana o generen corrupción;
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad;
6. Actuar como parte procesal en las causas que se constituyan como causa de sus investigaciones;
7. Colaborar con la protección de las personas que denuncien actos de corrupción”. (Constitución, 2008, art. 208)

En general, el CPCCS está destinado para promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público. Y, también, debe fortalecer la participación ciudadana. Pero, los mecanismos y las políticas para alcanzar a realizar esas atribuciones y deberes no están del todo claro, al menos al nivel del texto constitucional (Grijalva, 2012, p. 34).

1.3 Críticas al CPCCS

Ha sido tema de debate permanente el trabajo que han desempeñado los múltiples consejeros a lo largo de sus funciones. Comenzando por cómo deben cumplir sus atribuciones y deberes. El artículo 209 de la Constitución indica que, para cumplir sus funciones, el CPCCS organizará comisiones ciudadanas de selección. Estas comisiones ciudadanas son las delegadas de llevar a cabo el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. El mencionado sistema resulta complicado y puede ser fácilmente desviado, ya que las comisiones podrían beneficiar a ciertos candidatos al momento de fijar los puntajes (Burneo, 2010, p. 300).

Diario El Universo (2017) en su artículo “Diez años del Consejo de Participación Ciudadana bajo críticas”, exponía que para Segundo Caiza, quien fue veedor de la elección de Galo Chiriboga como fiscal, le había dejado una experiencia “agridulce”, ya que indicaba que el acceso a la información de los postulantes era limitado. Al igual que Ruth Hidalgo, directora de la Corporación de Participación Ciudadana, quien cree que el CPCCS debería ser eliminado de la estructura del Estado, en vista de que piensa que la atribución de designación de autoridades se encuentra en manos políticas.

Son numerosos los casos de quejas y críticas sobre el CPCCS durante su vida institucional. Existieron varias opiniones sobre la forma de designación de las autoridades y el rezago de las denuncias de corrupción presentadas ante este organismo. Uno de los casos más emblemáticos, por así llamarlo, es el de la designación del excontralor Carlos Pólit. En este caso la presidenta del CPCCS de ese entonces, Raquel González, fue llamada a la Asamblea Nacional para

que responda preguntas formuladas por los asambleístas tras presentar un informe sobre el proceso de designación del contralor. Preguntas que no pudieron ser contestadas por González, ya que se evidenció que fue un proceso con una clara omisión (El Universo, 2017). Los nombramientos que realizaba el CPCCS eran permanentemente observados por la idoneidad y probidad de los calificados. Se decía que los ganadores de los concursos eran personas relacionadas con quienes se encontraban ejerciendo el poder (Oyarte, 2019, p. 1182). Burneo (2009) menciona que: “Deben ser baluartes de la vivencia de los derechos en los diversos campos que abarcan, no meros intérpretes o ejecutores de la voluntad de quienes los designaron.” (p. 199). Y, la premisa que Burneo presenta no fue cumplida con el pasar del tiempo, ya que los consejeros designados, desde un principio, se dedicaron a ser ejecutores de la voluntad del órgano ejecutivo.

El objetivo original de la creación del CPCCS fue para abrir paso una verdadera expresión ciudadana, donde las atribuciones de la institución –como la de designar autoridades– se encuentren totalmente legitimadas. Pero, lo que provocó fue totalmente lo contrario al no encontrar validez desde el propio CPCCS. Ortiz (2018) indica que: “La consecuencia ha sido que la Asamblea Nacional desempeñe un papel secundario en la vida del Estado y que las nuevas autoridades –designadas por CPCCS– no gocen de la legitimidad democrática avalada por el órgano representativo del Estado.” (p. 538).

El CPCCS fue tomado por la función ejecutiva, liderada por el expresidente Rafael Correa. A esta institución se la tildó de un organismo copiado del modelo venezolano, siendo un experimento y ajeno a la tradición ecuatoriana. Teniendo una vocación de concentración y control, donde los representantes del CPCCS no fueron capaces de llevar la voz de la ciudadanía a las altas esferas de la estructura estatal (El Comercio, 2019).

De igual forma, desde su constitución, en enero de 2009, el CPCCS ha sido criticado por la forma en que los miembros –de la institución– eran elegidos. El primer CPCCS surgió con modificaciones a los criterios de selección y con una nómina cambiante por varias ocasiones (Burneo, 2009, p. 198). En marzo de

2010 se concretó la designación definitiva de los primeros consejeros que entrarían a funciones en este nuevo organismo. El resultado desembocó en una decepción de lo que se esperara fuera este Consejo, ya que este no gozó de independencia desde su designación. El diario El Comercio (2010) en su editorial “Un Poder Ciudadano Subordinado” resume en pocas palabras esa designación nada alejada del poder del gobierno, indicando:

“Nos remitimos a las pruebas. Tres de los siete integrantes titulares del Consejo tienen relación con Ricardo Patiño, uno de los más conspicuos colaboradores del Gobierno y ministro en cuatro carteras diferentes. Además, otra de las vocales se identifica con el Gobierno de turno, lo cual la deslegitima. Nadie desconoce, así mismo, que otros dos vocales han sido cercanos al Movimiento Popular Democrático, MPD. Y el restante ciudadano fue diputado por Sociedad Patriótica y es asesor parlamentario. Si de lo que se trataba era de garantizar la independencia, el proceso ha sido un rotundo fracaso” (El Comercio, 2010).

De allí, desde su inicio, el organismo no cumplió con aquella premisa con la que se creó: ser función independiente y autónomo a nivel funcional, administrativo y financiero. Así, nació con serias objeciones de ilegitimidad el primer CPCCS. El cual, desde un inicio, contaba con serias deficiencias respecto a su forma de designación, que años más adelante cambiaría.

En el texto original de la Constitución de 2008, la designación de autoridades del CPCCS se encontraba en manos de órganos intermedios, es decir, su origen no provenía de la voluntad popular. Estos eran seleccionados de entre los postulantes que proponían las organizaciones sociales y la ciudadanía (Burneo, 2010, p. 297). Este sistema podía encajar en algún esquema de democracia representativa, pero más se instauraba en una especie de “democracia directa”, según la cual eran los ciudadanos los que participaban directamente en el control de los órganos públicos y la designación de autoridades constitucionalmente relevantes (Aguilar, 2009, p. 100). En 2018, la manera de designar a los consejeros cambió mediante un referéndum y

consulta popular propuesta por el presidente de la República Lenín Moreno. Ahora, las personas que ejercerán el cargo del CPCCS son elegidas mediante votación popular. Así, se llegó a conformar un CPCCS mediante un esquema de una democracia representativa con elección popular.

1.4 Democracia representativa y democracia directa

Se debe recordar que la democracia es una forma de gobierno. La antigua democracia –la que se practicó en Grecia y Roma– era directa, ya que la voluntad del Estado era directamente producida por el actuar de la mayoría de ciudadanos reunidos (Kelsen, 2002, p. 555). Pero, esta fue una democracia restringida, ya que sólo se consideraban como ciudadanos a los hombres. Con el pasar del tiempo, la democracia se fue extendiendo gracias a las revoluciones que se iban presentando. Así, la democracia moderna fue evolucionando, llegando a tener una democracia representativa, con algunos mecanismos de una democracia directa. La primera es donde los ciudadanos seleccionan a sus representantes en las funciones del gobierno entre un grupo de personas que se postulan para este fin. Es decir, la nación se hace representar para que la misma pueda funcionar. Mientras que, en la democracia directa, los ciudadanos toman las decisiones de la autoridad pública que los afectan como comunidad (De la Madrid, 2002, pp. 429-430).

La democracia indirecta o representativa hace posible que la sociedad funcione, ya que es imposible que un gran número de ciudadanos se reúnan en asambleas para así llegar a consensos. La población como un todo es incapaz de llegar a tener una deliberación definitiva. Es por ello que mediante la democracia representativa el pueblo puede y tiene que elegir a sus representantes, donde la voluntad de la mayoría valdrá por la de todos.

La democracia representativa nace como una respuesta al crecimiento poblacional que han ido teniendo las sociedades. Ahora ya no es posible que, como en Grecia o Roma, los ciudadanos se reúnan en grandes asambleas para llegar a tomar decisiones. Pero, la democracia directa no se quedó en el

olvido. A través del tiempo se han ido perfeccionando ciertas formas de democracia directa. Es así que surgieron el plebiscito y el referéndum, los cuales tuvieron su origen en Roma. El plebiscito era la técnica que se utilizaba para aprobar leyes que obligaban a los plebeyos (De la Madrid, 2002, p. 431).

Existen varias formas por las que la democracia directa se expresa. El principal objetivo es que los ciudadanos se involucren en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones que atañen al aparataje público, como son los actos o normas. La democracia directa contribuye a fortalecer y legitimar la democracia (Rosa, 2011, p. 177). Por lo que, la democracia se refuerza a través del uso de los institutos de democracia directa, ya que uno de las principales ventajas de este modelo es el de alcanzar una mayor injerencia de la población en la toma de decisiones (González, 2011, p. 418).

El proceso de elegir a miembros de los poderes o funciones que conforman la estructura del Estado no tiene relación alguna con la democracia directa (Zovatto, 2007, p. 134). Además del plebiscito y el referéndum, en Ecuador, también existe la iniciativa popular normativa y la revocatoria del mandato como mecanismos de democracia directa.

El referéndum es una vía por la que los ciudadanos deciden la aprobación o el rechazo en asuntos legislativos. Este puede ser para su ratificación o sanción cuando la norma que se encuentra en cuestionamiento se vuelva Ley. La iniciativa popular normativa, otra forma de democracia directa, es el derecho que se le brinda a una fracción de la ciudadanía para que presente un proyecto de Ley o norma, para que sea aprobada por el respectivo órgano con potestad normativa. Mientras que, al igual que la iniciativa popular, la revocatoria del mandato consiste en una consulta popular para decidir si una autoridad de elección popular permanece o no en el cargo. A diferencia de las anteriores, el plebiscito es una consulta a la nación sobre temas de naturaleza gubernamentales o políticos. Este no se enfoca en actos de índole legislativo, sino de una decisión política que, a la final, también puede tomar una forma jurídica (De la Madrid, 2002, pp. 431-432).

La Constitución de 2008 contempla las dos formas de democracia □directa y representativa□ y, añade a estas las llamadas “comunitaria” y “participativa”. En muchas ocasiones se toma como un sinónimo a la democracia representativa y a la democracia participativa. Se da esta confusión, ya que esta última nace para garantizar el ejercicio del poder de los gobernantes electos y, por otro lado, la participación –de los que eligen– en la conducción política de la sociedad (Brewer, 2011, p. 25). Pero, la Constitución tiene diferenciados estos modelos al presentar cómo se dan las diferentes formas de democracia en el país (véase Tabla 1).

Tabla 1
Modelos de democracia en la Constitución

Directa (arts. 103-106)	Representativa (arts. 108-117)
La sociedad ejerce su soberanía directamente, sin la intervención de órganos representativos, a través de: (1) iniciativa popular normativa, (2) consulta popular, (3) revocatoria del mandato.	La sociedad ejerce su soberanía, a través de: órganos representativos (organizaciones políticas) electos por votación popular democrática como el Presidente de la República, Asamblea y –ahora- CPCCS.
Participativa (arts. 100-102)	Comunitaria (art. 57.9)
Participación de la ciudadanía en los diferentes niveles de gobierno, a través de: asambleas, cabildos populares, silla vacía, consejos consultivos, entre otros.	Forma de organización política de pueblos y comunidades, a través de asambleas.

Tomado de: Lexis, 2008.

En el artículo 95 de la Carta Magna proclama que es un derecho de la ciudadanía participar en los asuntos de interés público a través de los mecanismos antes mencionados (principio de la participación). Y, le dedica una sección entera a la democracia directa estableciendo las formas y los mecanismos que tiene la población para presentar iniciativas normativas, consultas populares y, para revocar el mandato (Constitución, 2008, arts. 103-105). Merece la pena mencionar que, las dos primeras formas se incorporaron por primera vez en la Constitución de 1978, mientras que la tercera se introdujo en la Constitución de 1998 (Pachano, 2008, p. 149).

Un claro ejemplo de ejercicio de democracia directa es la que deseaba realizar el presidente del CPCCS-T, Julio César Trujillo. En el mes de mayo de 2019, el presidente del organismo había manifestado que empezaría a recoger firmas en todo el país para la eliminación del CPCCS que se encontraba encabezando, por medio de un referéndum. Así lo afirmó Trujillo en su cuenta de red social, en el que manifiesta:

“Ecuatorianos, a partir del 15 de mayo en cumplimiento de mi compromiso de meses anteriores empezaré a recorrer el país recogiendo firmas de quienes deseen eliminar este Consejo de Participación Ciudadana y Control Social" (Trujillo, 2019).

La Constitución dispone que para la presentación de propuestas de reforma constitucional por parte de la ciudadanía mediante referéndum se necesitará un número no inferior al ocho por ciento de los individuos inscritos en el registro electoral (Constitución, 2008, art. 441.1).

Se puede llegar a evidenciar que la forma de designación que tuvo el CPCCS se asemejaba a una especie de “democracia directa”, pero no del todo, ya que en ella no participaban todos los ciudadanos, así como se lo hace en un referéndum o un plebiscito. Como ya se lo ha mencionado, la designación de autoridades de este organismo sufrió un cambio mediante el ejercicio de la democracia directa. El referéndum y consulta popular de 2018, aprobada por los mandantes, fue la encargada de cambiar el sistema de designación de los consejeros, donde ahora son elegidos mediante votación popular. Esta elección popular significa –básicamente– que el sistema electoral para la elección de los miembros del CPCCS se somete a los mismos estándares y requerimientos de una elección democrática.

1.5 Reforma del CPCCS

La integración del CPCCS se lo realiza mediante la selección de siete miembros principales y siete suplentes. Anteriormente estos eran elegidos

entre los postulantes que proponían las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección era organizado por el CNE, el cual era el encargado de llevar a cabo el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho o impugnación ciudadana (Burneo, 2010, p. 297).

El CPCCS, desde su creación, sufrió por falta de credibilidad por la forma en la que este se conformaba. La mayoría de ciudadanos mencionaba que los que eran seleccionados se encontraban bajo una vinculación muy estrecha con el gobierno de turno, la del expresidente Rafael Correa. De igual forma, se manifestaba que la fórmula que se usaba para que estos sean seleccionados carecía de credibilidad popular (El Comercio, 2010). Debido a esto, en el año 2018 se impulsó un referéndum y consulta popular por parte del presidente de la República Lenín Moreno. Esta se encontró conformada de siete preguntas, donde la pregunta número tres se refería al CPCCS. El editorial del diario El Comercio (2018) titulado “Foro-Pregunta 3: Se propone que se elija en las urnas al Consejo de Participación”, expone que la idea que planteaba el gobierno es la de una reconfiguración total del funcionamiento de este organismo. El presidente Lenín Moreno proponía que los siete miembros sean elegidos a través del voto universal y, ya no por un concurso de oposición y méritos.

Así, el 4 de febrero de 2018 se llevó a cabo la consulta popular. La ciudadanía se pronunció y el resultado fue la aprobación de la propuesta del presidente de la República. El 16 de febrero de 2018, el presidente de la República, Lenin Moreno, remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 4 de febrero del 2018” (LOAPT). El proyecto fue tratado y presentado ante el pleno de la Asamblea Nacional para su debate por parte de la comisión especializada para el trámite de las leyes de aplicación de las preguntas 3 y 6 de la consulta popular, comisión ocasional creada por el Consejo de Administración Legislativa (CAL). Posterior a los debates tratados, tanto en la

comisión especializada y en el pleno de la Asamblea Nacional, la Ley fue aprobada el 22 de marzo de 2018 y publicada en el Registro Oficial el 23 de marzo de 2018.

Los cambios que se dieron al sistema de elección de candidatos comenzaron por que estos sean elegidos de entre tres listas divididas en hombres, mujeres y representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior. La elección de estos se la realiza mediante la votación popular de tres miembros de la lista de hombres, tres de la lista de mujeres y un representante de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior. De igual forma, los candidatos deberán cumplir con ciertos requisitos para ser postulantes al proceso (LOAPT, 2018, arts. 3 y 10).

A continuación, se analiza la forma de selección del CPCCS en la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS) de 2009; y, luego, se realiza un recuento de las críticas a esta forma de designación con su posterior reforma.

2 Forma de elección del CPCCS

En el presente apartado se desarrolla cómo estaba conformado este organismo en la Constitución de 2008 así como en la anterior LOCPCCS. Posterior a esto se estudia y analiza las críticas que surgieron por la forma en que esta institución era conformada, para así llegar a explicar las reformas que se dieron en su esquema de elección en 2018.

2.1 Elección del CPCCS en la Constitución de 2008 y LOCPCCS de 2009

Con la instalación de una Asamblea Constituyente en 2007-2008 entró en vigencia una nueva Carta Magna en 2008. La actual Constitución cuenta con un sinnúmero de principios, garantías y modelos institucionales, los cuales son sumamente novedosos y los cuales parten de nuevas funciones o poderes del

Estado. Con esta “innovación” surge el CPCCS, el cual es la principal institución de la Función de Transparencia y Control Social.

Este organismo rector de una de las nuevas funciones del Estado, desde un principio, tiene una conformación muy peculiar y llamativa. La forma de elección del CPCCS se encontró establecido, desde un inicio, en la Constitución de 2008 y en la LOCPCCS de 2009. Esta última Ley surgió para que el organismo se encuentre regulado en su totalidad.

En la Constitución de 2008, los consejeros eran elegidos de entre los postulantes que eran propuestos por las organizaciones sociales y la ciudadanía en general (Sánchez, 2009, p. 211). Ese proceso de elección se llevaba a cabo a través de un concurso público de oposición y méritos que era organizado por el Consejo Nacional Electoral (Oyarte, 2019, p. 1172). Mencionado concurso contaba con pasos a seguir que se resumen en la Tabla 2.

Tabla 2
Concurso CPCCS 2009

	Etapa	Proceso
1	Postulación	Postulaciones presentadas por las organizaciones sociales y ciudadanos a título personal.
2	Admisibilidad	Verificación de requisitos y prohibiciones.
3	Oposición y méritos	Rendición de prueba de aptitudes y evaluación de méritos mediante la valoración de las carpetas admitidas por parte del CNE.
4	Difusión de resultados	El CNE difunde los resultados de los mejores puntuados.
5	Impugnación	Cualquier persona u organización social puede impugnar motivadamente a las postulaciones seleccionadas.
6	Proclamación y posesión	El CNE proclama los resultados definitivos y envía los nombres de las personas designadas a la Asamblea Nacional para su posesión.

Tomado de: Lexis, 2009.

Este proceso de selección se encontraba regulado en el artículo 207 inciso 3 de la Constitución de 2008. El esquema del concurso de selección de los que

llegaban a conformar el CPCCS se lo encontraba a detalle en la regulación de la LOCPCCS de 2009.

Dentro de la elección de los siete miembros principales, así como de los siete suplentes debe existir una conformación paritaria de hombres y mujeres. Esta paridad se llega también con la inclusión de miembros provenientes de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios. Los postulantes que proponían las organizaciones sociales y la ciudadanía debían cumplir con ciertos requisitos, los cuales eran:

1. “Ser ecuatoriano;
2. Gozar de los derechos de participación;
3. Al momento de presentar la postulación, tener 18 años; y,
4. Acreditar probidad notoria de:
 - 4.1. Manejo adecuado y transparente de fondos públicos para aquellos que se hayan encontrado en el manejo de los mismos;
 - 4.2. Desempeño eficiente en la función privada y/o pública; y,
 - 4.3. Diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones.”
(LOCPCCS, 2009, art. 20)

Así como existían requisitos también se encontraban prohibiciones para los que aspiraban a conformar el CPCCS. Entre las prohibiciones más significativas, las cuales pretendían asegurar un verdadero órgano independiente, se encontraban: (1) haber desempeñado en los dos últimos años cargos en partidos o movimientos políticos y/o haberse desempeñado en una dignidad de elección popular; (2) ser juez de la Función Judicial o miembro del Tribunal Contencioso Electoral, Consejo Nacional Electoral, ministros de Estado, secretarios o pertenecientes al servicio exterior; (3) ser miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional; y, (4) ser cónyuge o pariente hasta el cuarto

grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los miembros del CNE (LOCPCCS, 2009, art. 21).

Una vez cumplidos con los requisitos y de haberse comprobado que no recaían en una de las prohibiciones antes mencionadas, se realizaba la postulación. Este paso se lo realizaba con la entrega de la hoja de vida del postulante, la cual podía provenir a título personal o de una organización social. Esta última debía estar acompañada de la carta de respaldo de la institución que le representaba. De igual forma, si se trataba de una postulación realizada por una organización social esta debía acreditar estar activa durante los últimos tres años (LOCPCCS, 2009, art. 23).

Cabe mencionar que, la convocatoria que realizaba el CNE debía ser publicada en el Registro Oficial y esta se difundía en cadena nacional de radio y televisión utilizando los espacios que el gobierno dispone, así como en la página web de la institución y en al menos tres periódicos de mayor circulación nacional. En la convocatoria se estipulaban los requisitos y el lugar con su fecha y hora límite para la presentación de la postulación (LOCPCCS, 2009, art. 22). Además, el CNE elaboró un instructivo para que el proceso trate de estar dotado de transparencia, donde se estipulaban directrices que la LOCPCCS no detallase.

Este proceso continuaba con la admisibilidad de los postulantes, realizando la oposición y méritos de estos, y donde se llegaba a tener calificaciones de los miembros a través de criterios que establecía la Ley. En la revisión realizada a la LOCPCCS del año 2009 se evidencia que los criterios de calificación se encontraban divididos en cuanto a si las postulaciones provenían de las organizaciones sociales o de la ciudadanía en general. Entre los criterios se encontraban el liderazgo, la participación en organizaciones, experiencia laboral en temas relacionados con la participación ciudadana, la formación académica y los premios y reconocimientos relacionados con los derechos de participación (LOCPCCS, 2009, art. 26).

Tabla 3
Puntajes méritos

Postulación	Criterio de calificación	Puntaje	
Organizaciones sociales	Liderazgo como dirigente en organización	Hasta 12 puntos	24 puntos
	Formación académica	Hasta 12 puntos	
	Experiencia en temas de control social	Hasta 12 puntos	21 puntos
	Capacitación relacionada con control social	Hasta 6 puntos	
	Premios relacionados con los derechos de participación	Hasta 3 puntos	
	Años de trayectoria de la organización social	Hasta 5 puntos	5 puntos
Ciudadanía	Liderazgo o participación en iniciativas cívicas	Hasta 20 puntos	32 puntos
	Formación académica	Hasta 12 puntos	
	Experiencia laboral en temas de participación ciudadana	Hasta 9 puntos	18 puntos
	Capacitación en control social	Hasta 6 puntos	
	Premios relacionados con los derechos de participación	Hasta 3 puntos	

Tomado de: CNE, 2015.

Como se puede notar en la Tabla 3, los puntajes asignados para cada criterio de calificación son diferentes entre una postulación proveniente de organizaciones sociales y una de la ciudadanía. En la postulación por la ciudadanía se calificaba con mayor puntos al liderazgo y la formación académica; mientras que, en las postulaciones de las organizaciones sociales el mayor puntaje estaba distribuido en los criterios de liderazgo, experiencia y formación académica. Adicional, en una postulación proveniente de las organizaciones sociales se contaba con un criterio adicional.

Además, se contaba con medidas de acción afirmativa que también era contabilizada en la calificación final de los postulantes. Dentro de estas medidas estaban: (1) ser ecuatoriano en el exterior, (2) persona con discapacidad, (3) ser menor de 30 o mayor de 65 años, (4) pertenecer a la unidad de pobreza uno y dos o, (5) estar domiciliada en la zona rural. La calificación final se diferenciaba, ya que se encontraba dividida en 50% para la oposición y 50% para los méritos. De igual forma, se contaba con un proceso

de recalificación y cuando este era resuelto se procedía a la difusión de resultados mediante los medios de difusión masiva con los que se contaba y en la página web de la institución (LOCPCCS, 2009, arts. 27-30).

Una vez publicados los resultados, se abría la etapa de impugnación. Se hacía uso de esta acción cuando se consideraba que los postulantes seleccionados no cumplían con los requisitos o que se hallaban inmersos en las prohibiciones que por Ley se encontraba estipulado. El encargado de resolver las impugnaciones era el CNE, quién tenía el deber de solventar la impugnación de manera motivada. Las decisiones del CNE sobre el concurso podían ser impugnadas ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), como lo decidió la Corte Constitucional (CC) en la sentencia interpretativa de conflicto de competencia entre el CNE y el TCE dentro del concurso público de oposición y méritos para la integración del CPCCS (Corte Constitucional, 2011).

Cabe mencionar que la asignación de los seleccionados era muy particular, en vista de que esta se dividía en mujeres y hombres. Es decir, no importaba que las mujeres hayan sido quienes hayan obtenido los siete mejores resultados o viceversa.

Tabla 4
Criterios de asignación

Criterio	Asignación
Grupo mujeres	3 mejores puntuadas
Grupo hombres	3 mejores puntuados
	Total 6
No existe representante de pueblos y nacionalidades	
Grupo pueblos y nacionalidades	1 mejor puntuado
	Total 7

Tomado de: Lexis, 2009.

Lo mismo sucedía con la asignación de suplentes del organismo. Estos ocupaban el lugar siguiendo el puntaje del que le precedía y de acuerdo al orden de prelación garantizando la paridad, como se explica en la Tabla 4. Así se llegaba con la proclamación y posesión, con la que el CNE publicaba los

resultados definitivos del concurso y enviaba los nombres de las personas electas a la Asamblea Nacional para que esta procediera con su posesión (LOCPCCS, 2009, arts. 32 y 33).

El sistema del CPCCS que se diseñó en la Constitución de 2008 y la LOCPCCS de 2009 no era más que un aparato burocrático. La participación social no podía estar inmersa en una de las funciones o poderes del Estado. La participación debe expresarse con la acción consciente y constante del ciudadano, es decir, una sociedad civil organizada y activa (Aguilar, 2009, p. 44). Y, precisamente este sistema de participación no era el adecuado para la gran mayoría de la población, por lo que existieron grandes detractores del proyecto propuesto y realizado en Montecristi.

2.2 Críticas a la forma de elección del CPCCS en la Constitución de 2008 y la LOCPCCS de 2009

El CPCCS fue criticado desde su creación en la Asamblea Constituyente de 2007-2008. El reproche a esta institución fue creciendo cuando se fue estableciendo el sistema de conformación de este organismo. Una vez estructurado el procedimiento para la elección de los consejeros, la crítica a la forma de elección y su posterior conformación fue el foco de una lluvia de críticas y señalamientos al régimen de turno.

Las críticas a la forma de designación de los consejeros surgieron desde el nombramiento de los vocales del CNE. La crítica nace desde allí, ya que los encargados de llevar el proceso de selección del CPCCS eran funcionarios muy cercanos al gobierno (Mantilla, 2010, párr. 4). Los nombres que figuraban como vocales del CNE, encargados de la elección del nuevo organismo creado en la Constitución de 2008, eran: Omar Simón, Fausto Camacho, Manuela Cobacango, Marcia Caicedo y Carlos Cortez. Se decía que los vocales eran afines al gobierno de Correa, en vista de que sus nombres fueron propuestos por los asambleístas de Alianza País, donde el bloque oficialista no hizo un concurso previo para su designación. Varios sectores de opinión indicaban que

no era sorprendente que el CPCCS nazca bajo la sombra de la politización y la poca independencia (Montalvo, 2010).

El primer concurso que se llevó a cabo para la conformación del flamante primer CPCCS estuvo criticado de inicio a fin. Empezando por los nombres propuestos para el organismo. Se decía que la mayoría de estos eran afines con partidos políticos y aún más con el régimen de Correa. Ninguno de los nombres propuestos o de los que fueron electos para el organismo eran afiliados a ningún partido político. El porqué de la cercanía a los movimientos políticos se daba por el recorrido laboral de la mayoría de estos o, de los nexos, simpatías y afinidades políticas. Se decía que el proceso llevado a cabo era una consecuencia de un sostenido esquema que llevaba el movimiento oficialista de ese entonces, Alianza País (Montalvo, 2010).

No sólo los nombres que figuraban como candidatos para consejeros fueron los criticados. Además de ello, con las impugnaciones que se presentaron a los finalistas del concurso se demostraba que este no estuvo exento de omisiones polémicas. Los que llegaron a la última fase del concurso contaban con impugnaciones con un fondo muy grave. En la mayoría de estas se argumentaba que los títulos y la documentación en general se encontraba falsificada. Por ejemplo, a David Rosero, uno de los finalistas, se lo señalaba de que su título de bachiller no estaba refrendado ni notariado por el Ministerio de Educación. Otro caso de una supuesta falsificación de documentos fue el de Christian Cruz Larrea, también finalista del concurso. A él se lo acusaba de que había alterado tres documentos relacionados con la Organización Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes. Estas irregularidades generaron varias críticas de assembleístas, los cuales solicitaban que se declare desierto el concurso por considerarlo un proceso completamente viciado (El Comercio, 2010).

Al final de todo, el concurso para llegar a integrar el organismo se volvió burocrático y con una inclusión muy vaga. La mayoría de la ciudadanía indicaba que ni si quiera conocía cómo se llevaba a cabo el proceso y, aún peor a las personas que figuraban como candidatos. Indicaban que nunca se

conoció la trayectoria de las personas para así saber si estos llegaran a ser una verdadera representación ciudadana. Por otro lado, para ciertos sectores la exclusión provenía desde las prohibiciones que se reguló en la LOCPCCS de 2009. Henry Llanes (2010), ex dirigente gremial, indicó en una entrevista concedida a diario El Comercio que “es una exclusión hecha por ley y no por méritos, no por testimonio de vida, sino por sectarismo” (párr. 11). Fueron varias las opiniones –y desde varios sectores– que el esquema fue destinado para tener un control de la participación desde el Gobierno (El Comercio, 2010).

Lo que más preocupaba a los diferentes sectores políticos del país y a la ciudadanía en general fue que los funcionarios electos eran los encargados de designar autoridades claves del Estado, como los son el Fiscal General, el Consejo de la Judicatura, el Procurador, los Superintendentes, entre otros. Y, la preocupación surgía en vista de que los consejeros que resultaron electos llegaron a tener nexos muy cercanos con el gobierno de turno y su partido político. Mantilla (2010) menciona que antes existía una queja al ser el Congreso el que elegía las autoridades de control y, resulta que después llegaban a ser nombrados por una institución que era dependiente, sumisa y obsecuente del expresidente Correa.

Así, bajo críticas, se conformaba el CPCCS y se entendía que este organismo estaba muy lejos de ser una verdadera expresión ciudadana. Una institución que se la tildaba de ser todo, menos democrática. Las opiniones y propuestas para reformar –y hasta desaparecer– al CPCCS no se hicieron esperar. Fue así que con el nuevo gobierno –el de Lenín Moreno–, mediante un referéndum y consulta popular, se llegó a realizar una reforma estructural de cómo designar a las autoridades de este organismo, con una función tan importante para la democracia del país.

A estas críticas, sobre el proceso de elección, hay que sumar que el CPCCS fracasó en todas sus competencias constitucionales: (1) no combatió la corrupción a pesar de los innumerables escándalos en el manejo de los recursos públicos; (2) no propició la participación ciudadana, sino más bien en

complicidad con el régimen de turno permitió que se persiga la protesta social; y, (3) todos los concursos que organizó estuvieron predeterminados y manipulados. Todo esto exigía una reforma urgente.

2.3 Reformas al sistema de elección del CPCCS

Como se vio anteriormente, en el texto original de la Constitución de 2008 el CPCCS no tenía una procedencia democrática, es decir, no era el resultado de una elección popular (Oyarte, 2019, p. 1172). En los primeros años de inicio del gobierno de Moreno, este impulsó un referéndum y consulta popular en febrero de 2018. Dentro de las siete preguntas propuestas se encontraba una referente al CPCCS. La pregunta número tres fue la que proponía la reestructuración de esta institución, además de cesar de sus funciones a los servidores que en ese entonces se encontraban formando el CPCCS y de conformar un Consejo transitorio. La pregunta propuesta para su aprobación decía:

“¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo, al Anexo 3?”. (CNE, 2018)

El 4 de febrero de 2018, el referéndum y consulta popular se llevó a cabo y la pregunta referente al CPCCS llegó a ser aprobada por la ciudadanía con un 63,08% (CNE, 2018). Así, se enmendó la Constitución y se expidió una Ley Orgánica reformativa a la LOCPCCS. La reforma resultó en una reestructuración de la forma de elección de esta institución. Ahora, los consejeros llegan al organismo a través de una votación popular, dejando atrás la forma de elección por un organismo del Estado, el CNE. Cabe mencionar que el tiempo por el que ejercerán sus funciones también se modificó. En el

anexo de la pregunta 3 se contempla que el período de funciones cambie de cinco años a cuatro años (CNE, 2018), con el fin de que se adecúe al tiempo de toda autoridad de elección popular y no cambiar el calendario electoral.

Los cambios no sólo resultaron en la forma de elección, sino también en cuanto a los requisitos, prohibiciones, entre otras. La norma que reguló estos cambios fue la llamada Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la aplicación de la pregunta 3 del referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018 (LOAPT). El número de consejeros que llegasen al Consejo no cambió. Se mantenía con siete consejeros principales y siete consejeros suplentes. Pero, estos van a llegar a conformar la institución mediante sufragio universal, directo, libre y secreto. El cargo lo ejercen por el periodo de cuatro años (LOAPT, 2018, art. 2), no cinco, como era originalmente.

La forma en que estos debían postularse no cambió, ya que esto sigue siendo potestad del ciudadano a título individual o con el auspicio de organizaciones sociales, es decir, se excluye una vez más a los partidos políticos. De igual forma, los requisitos para presentar su candidatura no cambiaron, sino que se incorporaron nuevos requerimientos. A diferencia de las prohibiciones, las cuales fueron sustituidas por la incorporación de nuevas reglas. En cuanto a los nuevos requisitos, estos son: acreditar trayectoria en organizaciones sociales, participación ciudadana, lucha contra la corrupción o reconocido prestigio en defensa del interés general; y, poseer título de tercer nivel. Las prohibiciones para ser consejero cuentan con una restricción general. Esta hace alusión a las prohibiciones establecidas en la Constitución para ser candidato a una dignidad de elección popular (LOAPT, 2018, art. 5).

Además de aquello, también se incluyó que no podrán llegar a ser candidatos quienes:

1. “Tengan obligaciones pendientes con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;

2. Sean afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos;
3. Sean miembros del CNE u otros organismos inmersos en la verificación de requisitos; y,
4. Sean cónyuges o sean parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el presidente, vicepresidente de la República o cualquier otro funcionario inmerso en la verificación de requisitos.” (LOAPT, 2018, art. 5)

Este proceso preelectoral sigue siendo conducido por el CNE. El proceso previo a la proclamación de los candidatos participantes sigue conformado por un proceso de verificación y separación de aquellos que no cumplen con los requisitos. Una vez proclamados los candidatos el CNE será el encargado de la elaboración de las papeletas electorales. Estos documentos contarán con tres listas electorales: una de mujeres, una de hombres y una de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior. La forma de la elaboración de las papeletas responde a la paridad que desde un inicio se deseó. La ciudadanía deberá votar por tres candidatos de la lista de mujeres, tres candidatos de la lista de hombres y un candidato de la lista de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior (LOAPT, 2018, arts. 8 y 10).

Ahora, la regla de designación es de tres hombres, tres mujeres y, si dentro de los seis designados no estuviese ninguno perteneciente a pueblos, nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios, se designará como séptimo miembro del CPCCS al candidato de la tercera lista que haya obtenido la mayor puntuación. Es decir, el sistema es similar a la orden de asignación que se daba anteriormente (véase Tabla 4). El suplente de la tercera lista será el candidato más votado que represente a los ecuatorianos en el exterior y, los suplentes de las otras listas serán los candidatos que obtengan las subsiguientes mayores votaciones (LOAPT, 2018, art. 11).

Otra de las “innovaciones” de la LOAPT es que la campaña electoral de los candidatos no podrá participar partidos o movimientos políticos. La prohibición se extiende a organizaciones sociales, funcionarios públicos, candidatos o ciudadanos en general. Estos no podrán realizar actos de proselitismo político, ya que el encargado de dar a conocer a los candidatos y sus propuestas será el CNE (LOAPT, 2018, art. 12).

La Ley que reforma a la LOCPCCS y que diseña el sistema electoral contiene varias normas que vulneran a la Constitución. El hecho de que se solicite título de tercer nivel a los candidatos o que los partidos o movimientos políticos no puedan participar en un proceso de elección a una dignidad pública es inconstitucional. Y, aún más el diseño que se le da a las papeletas electorales con la posibilidad que la tercera lista sea excluida de la elección vulneran derechos fundamentales que los ciudadanos tienen y la Constitución los consagra.

2.3.1 Inexistencia de control constitucional del referéndum y consulta popular de 2018

Un paso previo para que se convoque a referéndum y/o consulta popular por parte del CNE es que se debe contar con dictamen previo de la Corte Constitucional (CC) sobre la constitucionalidad de las preguntas que se proponen (Constitución, 2008, art. 104). En concordancia con esto, el artículo 102 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) indica que todo cambio constitucional que se gestione a través de un referéndum debe contar con control constitucional preliminar a la respectiva convocatoria.

El control constitucional debe ser cumplido por parte de la CC en un término de 20 días y si no resolviera respecto a la convocatoria, considerados y el cuestionario del referéndum en el tiempo antes señalado se entenderá que se ha emitido dictamen favorable (LOGJCC, 2009, art. 105). Una vez cumplido con esta etapa previa, el presidente de la República, mediante Decreto

Ejecutivo, dispondrá al CNE la convocatoria a referéndum y/o consulta popular. El CNE realizará el llamamiento con el Decreto Ejecutivo y el dictamen de la Corte Constitucional (Código de la Democracia, 2009, art. 184).

Tabla 5
Proceso de referéndum y/o consulta popular

	Etapas	Proceso
1	Proyecto de referéndum y/o consulta popular	El presidente de la República, la Asamblea Nacional o la ciudadanía pueden proponer proyectos de referéndum. El presidente de la República, la máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o la ciudadanía pueden proponer proyectos de consulta popular.
2	Control constitucional	Se requiere dictamen previo de la CC de las preguntas propuestas. Si no existiera pronunciamiento de la CC en el término de 20 días se entiende como dictamen favorable.
3	Convocatoria a referéndum y/o consulta popular	Con el Decreto Ejecutivo y el dictamen de la CC el CNE convoca a referéndum y/o consulta popular.

Tomado de: Lexis, 2009.

El referéndum y consulta popular celebrado el 4 de febrero de 2018 estaba obligado a seguir el proceso previsto para ejercer los mecanismos de democracia directa (véase Tabla 5), es decir, debió cumplir con un control constitucional por parte de la CC, pero este no se dió. El presidente de la República Lenín Moreno, pidió la convocatoria al proceso sin esperar el dictamen de la CC, ya que indicó que no se resolvió dentro del término y se entendía un fallo favorable (El Comercio, 2017). Pero, lo que en realidad sucedió es que se convocó a audiencia pública sobre las preguntas del referéndum y consulta popular (El Comercio, 2017) y, al existir esta acción el término de 20 días con el que cuenta la CC se suspendió (Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la CC, 2015, art. 9). Con esta clara omisión de la norma se dio paso a las preguntas propuestas por el ejecutivo sin un control previo de la CC, lo que conllevaría a que existan omisiones a normas constitucionales.

En la siguiente parte se desarrolla el sistema electoral del CPCCS y sus componentes. Para finalmente presentar los argumentos que sostienen las inconstitucionalidades en el proceso de elección del CPCCS según la LOAPT.

3 Inconstitucionalidad del sistema electoral del CPCCS

En este apartado se estudia la regulación del sistema electoral del CPCCS. Así como los componentes que este contiene. Se intenta distinguir las principales contradicciones de la LOAPT con la Constitución y los principios del Derecho electoral. La crítica que se realiza a la LOAPT se divide en cinco pilares fundamentales, los cuales empiezan por requisitos y prohibiciones arbitrarias y errores en los componentes del sistema electoral. Entre estas se encuentran: un requisito injustificado para ser candidato, la separación de la participación de un elemento fundamental en la vida democrática, una prohibición que restringe la libertad de expresión y pensamiento, el impedimento absurdo de participar a ciertos ciudadanos, y un desacertado diseño de la lista de candidatos, el cual se basa en una regla de decisión para determinar el ganador de la tercera lista. Finalmente, se desarrolla un análisis de los principios y derechos constitucionales violentados por estos requisitos y prohibiciones.

3.1 Sistema electoral del CPCCS

Para el análisis de la forma de cómo se integra el CPCCS es importante conocer en qué consiste un sistema electoral. Nohlen (2008, p. 8) menciona que los sistemas electorales son los que determinan las reglas mediante las cuales los electores manifestarán sus preferencias políticas a través del voto y, el modo en que esos votos se convertirán en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno. Sin importar el sistema político sobre el que descansen, los sistemas electorales son procedimientos o técnicas para se evidencie la preferencia electoral manifestada a través del voto de los ciudadanos (Arana, 2011, p. 193). Es decir, que este es un modo de cómo los ciudadanos manifiestan su inclinación política por un partido o un candidato y, la forma mediante la cual los votos se transformarán en un puesto público (Ortiz, 2016, p. 8).

Pero, para que los sistemas electorales funcionen deben estar dotados de varios componentes. Estos elementos son piezas que se interrelacionan entre sí, entre los cuales se encuentran: las circunscripciones, los modos de candidatura, las formas de votación, las fórmulas de conversión de votos en escaños y las barreras legales (Nohlen, 2016, p. vii).

3.2 Componentes del sistema electoral del CPCCS

El sistema electoral legislativo ecuatoriano cuenta con cuatro de los elementos de un sistema electoral. Estos componentes se interrelacionan entre sí, los cuales son: (1) la forma de candidatura, (2) el procedimiento de votación, (3) el tipo y tamaño de la circunscripción y (4) la fórmula electoral (Ortiz, 2016, p. 10). Estos cuatro elementos también se pueden indentificar en la LOAPT.

3.2.1 Forma de candidatura

Las formas de candidaturas en el sistema electoral son básicamente dos: la candidatura unipersonal y la de lista. La candidatura unipersonal, como su nombre lo indica, es que se elegirá a un solo candidato (o un binomio), como por ejemplo la elección de presidente y vicepresidente de la República. Mientras que, las candidaturas en lista se componen por más de dos candidatos y, estas se clasifican en:

1. Lista cerrada y bloqueada: el ciudadano tiene un solo voto para la elección de una lista en su totalidad, la cual ha sido armada previamente por una organización política;
2. Lista cerrada y no bloqueada: el elector cuenta con por lo menos dos votos, los cuales se dividen en uno para la lista entera y, otro para uno de los candidatos que se encuentren dentro de la lista. Esta última se la denomina voto preferencial; y,
3. Lista abierta: el ciudadano tiene tantos votos como escaños a elegir. Aquí se da la opción de que el elector seleccione sus candidatos de una lista o

de varias listas siempre cumpliendo con el máximo de votos posibles. Como lo menciona Ortiz (2016), “el elector puede servirse de la oferta electoral de los diversos partidos y hacerse su propia lista” (p. 11).

Para la elección de los miembros del CPCCS, la forma de candidatura es la de lista única con votos personales preferenciales. El elector tiene la libertad de escoger de entre los candidatos que se presentan en la lista y, es única (categoría añadida), en vista de que no existe una oferta electoral variada y segmentada por las organizaciones políticas. En estas elecciones se elabora una papeleta dividida en tres listas: (1) hombres, (2) mujeres y (3) pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior (LOAPT, 2018, art. 10). Por tanto, el elector tiene 3 bloques para expresar su preferencia por personas.

3.2.2 Procedimiento de votación

En cuanto al procedimiento de votación, este se refiere a la forma por la cual el elector debe ejercer su derecho al sufragio activo. Este componente se encuentra íntimamente relacionado con la forma de candidatura. En Ecuador, para la Asamblea Nacional (AN), la forma de voto es por personas y el ciudadano cuenta con tantos votos como candidatos a elegir, es decir, dependerá de cuantos escaños se deba escoger en cada una de las circunscripciones (Ortiz, 2016, pp. 11-12).

De manera parecida, en la votación del CPCCS, los electores pueden votar por hasta siete candidatos. Votación que será segmentada por tres votos para la lista de hombres, tres votos para la lista de mujeres y un voto para la lista de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior (LOAPT, 2018, art. 10). Es decir, el elector puede escoger tres personas de la lista de mujeres, tres personas de la lista de hombres y una persona de la tercer lista.

3.2.3 Circunscripción electoral

La circunscripción electoral es aquella división territorial cuyo conjunto de votos sirve para determinar los candidatos ganadores en una elección. Las circunscripciones para la elección de los miembros de la AN pueden ser: única, regional, provincial, subprovincial, distrital, subdistrital y especial del exterior (Ortiz, 2016, p. 12).

Para las elecciones del CPCCS se establece que los consejeros serán electos en circunscripción única, que incluirá a la nacional y las tres especiales del exterior (LOAPT, 2018, art. 10).

3.2.4 Fórmula electoral

Por último, la fórmula electoral es el mecanismo matemático que se aplica para determinar a los electos. Aquí se debe distinguir entre la regla de decisión y el procedimiento de cálculo. En primera instancia, la regla de decisión es el criterio que determinará quién ganará. Como segundo punto, se encuentran los procedimientos de cálculo, donde se aplican los métodos de adjudicación de escaños (Ortiz, 2016, p. 15).

En el sistema electoral del CPCCS, la fórmula electoral es de mayoría relativa y la regla de decisión es “los más votados”. No existe un procedimiento de cálculo para convertir los votos en escaños, pues los métodos de adjudicación se aplican sólo cuando el reparto de puestos es proporcional. Además de esto, se establece que la regla de decisión se regirá bajo la siguiente regulación: se designa tres hombres, tres mujeres y, si dentro de los designados no existiera un representante de la tercera lista (pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior), se designa como séptimo consejero al candidato que represente a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios que haya obtenido la mayor votación, donde el suplente de este será el candidato más votado que represente a los ecuatorianos en el exterior (LOAPT, 2018, art. 11). Esto quiere decir que la tercera lista, bajo ciertas condiciones, no tendría ningún valor.

Tabla 6
Elementos del sistema electoral del CPCCS

Candidatura	Votación
<p>Lista única: Conformada con tres grupos de candidatos: (1) mujeres, (2) hombres y, (3) pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior.</p>	<p>Votación personalizada: 3 votos para el grupo de mujeres, 3 votos para el grupo de hombres y 1 voto para el tercer grupo.</p>
Circunscripción	Fórmula electoral
<p>Circunscripción única: Comprende todo el territorio nacional más las 3 circunscripciones del exterior: (1) EE.UU. y Canadá, (2) Europa, Oceanía y Asia, y (3) Latinoamérica, el Caribe y África.</p>	<p>Mayoría relativa: En cada grupo son electos los que obtengan la mayoría de votos: 3 mujeres y 3 hombres, pero en el caso de la tercera lista se elegirá a 1 candidato sólo si no existiera un representante de estos en las otras dos listas.</p>

Tomado de: Lexis, 2018.

La Tabla 6 resume los componentes del sistema electoral del CPCCS. Un sistema electoral que se caracteriza por estar estructurado sobre una serie de inconsistencias que no se alinean con ciertos mandatos constitucionales, como son el principio de igualdad y no discriminación, los principios de la participación y, principalmente, con los derechos de participación y los derechos de libertad (Constitución, 2008, arts. 11.2, 61, 66 y 95). Igualmente, la regulación no se alinea con los principios establecidos para una elección pluripersonal (Constitución, 2008, art. 116) y con principios fundamentales del Derecho electoral, entre los cuales se encuentran:

1. Principio democrático.
2. Soberanía popular.
3. Elecciones libres, auténticas y periódicas.
4. Independencia, imparcialidad y profesionalismo.
5. Pluralidad política.
6. Diligencia de la administración y actores políticos.
7. Igualdad de oportunidades. (Moreno, 2010, pp. 27-37)

Al Derecho electoral se lo entiende como un conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral y el cual conforma un sistema jurídico particular (Nohlen y Sabsay, 2007, p. 30).

3.3 Problemas del sistema electoral del CPCCS

Las reglas electorales que se crearon para la elección de los miembros del CPCCS son muy lejanas a un verdadero sistema electoral democrático. Los problemas que se encuentran en esta regulación se da desde sus requisitos y prohibiciones para la postulación de candidatos, hasta los componentes que se encuentran en esta configuración electoral.

3.3.1 Requisito injustificado de título de tercer nivel

Para ser candidato al CPCCS se debe cumplir con ciertos requisitos que la Ley impone. Entre uno de las disposiciones que se solicitan, se encuentra uno que es controversial y atenta a los derechos constitucionales. El artículo 3 de la LOAPT indica que para poder postularse como candidato al CPCCS se debe poseer título de tercer nivel, el cual debe encontrarse legalmente registrado en el sistema de educación superior. Uno de los principales derechos de participación con los que gozan los ecuatorianos es el de elegir y ser elegido (Constitución, 2018, art. 61.1). Con la disposición antes mencionada este derecho se coarta, ya que no todos los ciudadanos se encuentran en condiciones económicas de acceder a la educación superior y, el Estado no es lo suficientemente capaz de cubrir con toda la alta demanda de educación que tiene la sociedad. Pero, sí es posible que los ciudadanos con una educación básica realicen actos de lucha contra la corrupción o tengan una vasta experiencia en organizaciones sociales (otro de los requisitos para ser candidato). Además, hay que considerar que la Constitución no exige para ningún cargo de elección popular un título universitario, ni para presidente de la República, ni para asambleístas (Constitución, 2008, arts. 143 y 119).

El legislador no ha justificado con qué propósito se estableció este requisito. Desde la práctica, el título de tercer nivel que posea el candidato no es una exigencia que sea necesaria para cumplir las funciones que tiene el CPCCS y, la eficacia del requisito –si la hubiera– se terminaría allí. Oyarte (2019) al respecto menciona que: “El grado universitario solo indicaría que una persona está capacitada para ejercer la profesión respectiva, lo que, incluso en ese caso, a veces no corresponde a la realidad, lamentablemente.” (p. 1174).

Está claro que con la implementación de este requisito se discrimina al ciudadano al no permitirle tener igualdad de oportunidades (Constitución, 2008, art. 11.2). No existe una igualdad formal, la cual es deber del Estado de implementar medidas para que esta se dé. Además de mencionar que esta es una protección de los derechos de libertad que poseen los ecuatorianos y que se encuentra normado en el artículo 66 inciso 4 de la Constitución.

De la misma manera, atenta con el principio democrático establecido en el inciso 2 del artículo 1 de la norma suprema, pues vuelve a restringir el derecho de sufragio, cuando con la Constitución de 1978 incluso eliminó la exigencia de leer y escribir (Larrea, 2000, p. 23). La idea democrática supone que cualquier miembro de la comunidad política puede llegar a ocupar puestos de elección popular, independientemente de que sepa o no leer o escribir, o que tenga o no título universitario. Esto implica un retroceso de derechos que está prohibido en el artículo 11 numeral 8 de la Carta Magna.

3.3.2 Exclusión de la participación de las organizaciones políticas y de sus miembros

No es del todo adecuado que el anexo de la pregunta 3 del referéndum del 4 de febrero de 2018, se haya excluido de participar en el proceso preelectoral y en los comicios electorales en general a las organizaciones políticas, ya que el ciudadano llegará a candidatizarse mediante la postulación que realice por cuenta propia o por intermedio de una organización social. El anexo de la pregunta establece que:

“Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.” (CNE, 2018)

Pero, con la aprobación en las urnas de la pregunta 3 –y por ende del anexo 3– esta prohibición se volvió constitucional. Un mandato de la Carta Magna que va en contra de un derecho constitucional fundamental en la vida democrática, como lo es el derecho a la participación ciudadana en los asuntos de interés público a través de los distintos mecanismos de democracia como lo es la democracia representativa (Constitución, 2008, art. 95). Lo que se entendería como un vicio sustantivo, comprendiéndose este como una antinomia (Bonilla, 2012, p. 169).

En la Ley se agrava al exigirse que los postulantes no hayan pertenecido a una organización política durante los últimos cinco años (LOAPT, 2018, art. 5). Es decir que, las organizaciones políticas quedan totalmente excluidas de la participación en el proceso de elección del CPCCS. En Ecuador, las organizaciones políticas se dividen en dos clases: (1) partido político y (2) movimiento político, cuya principal diferencia es que la primera es de orden nacional mientras que la segunda es de orden nacional o local (Dirección Nacional de Organizaciones Políticas, 2013, p. 15).

Para que las elecciones sean verdaderamente competitivas y transparentes es necesario contar con la expresión de la pluralidad política que tiene la sociedad y, esta se manifiesta a través de las organizaciones políticas (Dirección Nacional de Organizaciones Políticas, 2013, p. 15). Como lo indica Hurtado (2017, p. 253), al mencionar que la organización política es la institución más importante dentro de un sistema democrático, donde el desempeño que tengan estas dependerán los buenos gobiernos de los Estados, el avance de los países, el bienestar de las familias y la perduración de las instituciones democráticas (como lo es el CPCCS). Y el fin de los partidos políticos es –justamente– fomentar la participación de la ciudadanía en la vida democrática, haciendo posible el acceso verdadero al ejercicio del sufragio (Fernández, 2011, p. 226). Además de que, los partidos y movimientos políticos son el

órgano representativo de la pluralidad de sensibilidades e intereses de la sociedad, ya que son instrumentos de comunicación entre la sociedad y los dirigentes políticos (Arana, 2011, p. 198).

En Ecuador, la sociedad democrática queda en duda al menoscabar la principal función de los partidos y movimientos políticos. Las organizaciones políticas ayudan a fortalecer la representación política, tal como lo indica Fernández (2011) “los partidos políticos tienen la importante encomienda de dar autenticidad, validez y solidez a la representación política, a efecto de que esta sea congruente con la voluntad popular.” (p. 236). En consecuencia, la elección del CPCCS será menos transparente, pues engañosamente se cree que, si no se hace participar a las organizaciones políticas, los miembros del CPCCS no tendrán ninguna afinidad política, lo que es una ingenuidad.

Exigir, además, que los postulantes no hayan sido miembros de organizaciones políticas es excesivo y discriminatorio. La participación política del ciudadano se la debe entender como finalidad y método de la democracia (Arana, 2011, p. 201). Igualmente, se debe entender que la sociedad no es una simple suma de personas, sino que es un conglomerado de individuos que se organizan en unidades u organizaciones de distinta índole y con finalidades diversas, como los son los partidos y movimientos políticos (Fernández, 2011, p. 221).

La Constitución de 2008 vuelve a construir el sistema representativo, tomando como eje las organizaciones políticas. A ellas les entrega –la Carta Magna– el monopolio de la representación, pues cumplen funciones importantes de integración y agrupación de intereses.

3.3.3 Desacertada prohibición de campaña electoral

La campaña electoral es una de las principales herramientas en la vida democrática de un país. Esta adquiere una importancia decisiva en los procesos electorales, ya que influye decisivamente en la selección de autoridades (Corona, 2011, p. 323). Una de las características que definen las

elecciones democráticas es que estas se fundan sobre tres pilares: (1) libres, (2) auténticas y (3) periódicas (Moreno, 2010, p. 29).

En el sistema electoral que se presenta para el CPCCS, la campaña electoral es llevada a cabo por una sola institución estatal, el CNE. Así mismo, se prohíbe realizar actos de proselitismo político por parte de las organizaciones políticas, organizaciones sociales, funcionarios públicos, candidatos o ciudadanos en general (LOAPT, 2018, art. 12). No se puede tratar a la sociedad como un sujeto pasivo, destinatario inerte, meramente receptor de las decisiones políticas, ya que el centro de la acción política –justamente– es la persona (Arana, 2011, p. 199). Mediante la realización de una campaña electoral se presentan las propuestas y planes de trabajo de los diferentes candidatos, es decir, se genera un mensaje político, el cual contiene información que genera opinión, contrapone argumentos, produce convocatorias, expresa críticas o valoraciones (Castillo, 2010, p. 203) y, estas, no se pueden dar en las elecciones del CPCCS, porque el ciudadano es únicamente un receptor inerte.

Para que un sistema electoral sea válido, el derecho al voto debe realizarse en condiciones de libertad, entendiéndose esta libertad desde el proceso preelectoral (Arana, 2011, p. 200). Es así que, no se puede hablar de elecciones libres si la opinión se encuentra coartada. Las elecciones del CPCCS no son auténticas, ya que la opinión debe generarse libremente y no llevada a cabo por una institución pública que a final de cuentas no puede gozar de imparcialidad al ser el organismo encargado de organizar, dirigir, vigilar, promocionar y proclamar a los candidatos electos (LOAPT, 2018, arts. 6-12). Este debe contar con el profesionalismo del caso para que los partícipes tengan igualdad de oportunidades. Se debe permitir que cada candidato pueda libremente hacer conocer sus proyectos y planes de trabajo, con independencia como debe suceder en una sociedad plural y democrática, para que, durante las campañas electorales, se de un verdadero proceso de comunicación, donde se generen opiniones de aquellos ciudadanos más interesados en la elección de sus representantes (Castillo, 2010, p. 204).

Los problemas a esta restricción se vieron reflejados en la campaña electoral de marzo de 2019. El tiempo de duración de la publicidad de cada candidato era realmente muy corto al considerar la gran cantidad de candidatos y el sinnúmero de propuestas y planes de trabajo de cada uno. El artículo 22 del Reglamento de Promoción Electoral (RPE) –creado para estos fines por parte del CNE– estipula:

“Para efectos de contratación y pago de publicidad electoral, con cargo al Fondo de Promoción Electoral, en el caso de radio y televisión, los productos comunicaciones tendrán una *duración máxima de sesenta (60) segundos* incluyendo el cierre o imagen informativa del Consejo Nacional Electoral [cursivas añadidas].” (RPE, 2019, art. 22).

Ricardo Rivas, uno de los candidatos para el CPCCS en las elecciones de marzo de 2019, exponía que los anuncios de televisión duraban muy poco, lo cual era insuficiente para exponer su plan de trabajo o que la ciudadanía conozca su trayectoria. La limitación provocó que la gran mayoría de candidatos, como Rivas, den a conocer su trayectoria y planes de trabajo mediante el uso de medios no tradicionales –como las redes sociales– (El Telégrafo, 2019). El uso de medios no tradicionales desembocó en que algunos candidatos sean señalados como infractores de la norma al realizar campaña electoral y sean investigados para su posible destitución de la contienda electoral (Vistazo, 2019). En esas condiciones, el deseo de los candidatos de buscar alternativas para dar a conocer sus propuestas y trayectoria, parece estar justificado, ya que el fin de las campañas electorales es el de proporcionar información a la ciudadanía sobre las propuestas de los candidatos que compiten en la elección, para inducir a los electores sobre la orientación final de su voto (Carletta, Crespo, Garrido, y Riorda, 2011, p. 17).

La campaña electoral del CPCCS debería estar dotado, inclusive, de debates públicos entre candidatos, para que el elector pueda encauzar mejor su voto. No está justificado que en una sociedad abierta y plural se restrinja la circulación libre de ideas, y aún menos en un proceso electoral democrático.

Las campañas electorales y el proselitismo político son métodos de comunicación e influencia de masas. Corona (2011) menciona que los objetivos de las propagandas electorales son:

“(1) Dar a conocer la ideología de un partido político o de su candidato, (2) convencer a la mayoría de los votantes de la conveniencia de elegir al candidato propuesto o de adoptar un sistema de ideas determinado, (3) lograr cierto grado de aceptación y validez de sus propuestas y, (4) convencer a la opinión pública para mantener un clima propicio a favor de algún grupo.” (p. 333).

La formación de la opinión pública es la piedra angular de la existencia de una sociedad democrática, por lo que, si la población no está bien informada no es plenamente libre (Corte IDH, 1985).

Además, en las contiendas electorales se encuentran una variedad de actores políticos. Estos se pueden dividir en actores formales, donde se encuentran los partidos políticos, los movimientos políticos, las alianzas electorales, los candidatos y la Función Electoral. Mientras que, por otro lado, se encuentran los actores informales, constituidos por los grupos económicos, la iglesia, los medios de comunicación, los gremios profesionales, sindicales, empresariales y actores del poder internacional (Moreno, 2010, p. 31). Este sinnúmero de actores políticos simplemente se encuentra fuera de la esfera del proceso electoral del CPCCS, al existir una prohibición expresa de que estos manifiestan sus opiniones por un candidato, al entenderse esto como actos de proselitismo político que, sólo puede llevarse a cabo por el CNE. Estas condiciones empobrecen excesivamente –y sin justificación– el debate democrático que debe caracterizar toda contienda electoral.

Estas limitaciones contradicen claros mandatos de la Constitución en cuanto a los derechos de libertad que poseen los ciudadanos para opinar, objetar y expresar su pensamiento libremente en todas sus formas y manifestaciones (Constitución, 2008, art. 66.6).

3.3.4 Restricción incoherente a ciudadanos que hayan ejercido cargo de elección popular

Sumándose a las prohibiciones que contiene la LOAPT, se encuentra una muy particular. El artículo 5 de la Ley dispone que no podrán ser candidatos los que hayan desempeñado una dignidad de elección popular durante los últimos cinco años. Este mandato es claramente discriminatorio, ya que menoscabada el ejercicio de los derechos al no brindar las mismas oportunidades (Constitución, 2008, arts. 11.2 y 66.4). Como lo indica Oyarte (2019), “la inhabilitación legal a quienes hayan ejercido dignidad electiva es otro exceso, pues haber ejercido un cargo de esa naturaleza no puede ser considerada como contraria a los fines de este órgano del poder público.” (p. 1175). Es propio de los derechos políticos que no se realicen distinciones arbitrarias que ocasionen desigualdad (Oyarte, 2014, p. 210).

Si lo que se deseaba es que no se “politice” el CPCCS, por ex funcionarios que hayan ejercido cargos políticos, es incoherente el fin, ya que los ex empleados podrían postular después de cinco años, tal como lo indica la normativa. Además, ese cargo político que haya ejercido el ciudadano bien podría ser referente a lucha contra la corrupción u otro afín a los deberes que tiene el CPCCS. Sencillamente, habría la posibilidad que se pierda un elemento importante para el ejercicio correcto de la institución.

Es ingenuo el objetivo de tratar de despolitizar a instituciones democráticas que, por su naturaleza, requieren la participación de las organizaciones políticas como filtro de los que acceden a cargos públicos; y, por sus funciones, cumplen un papel fundamental en las decisiones de la comunidad política. Candidatos sin partidos o movimientos políticos y, por lo tanto, sin una clara línea ideológica sólo conduce a la falta de transparencia, a la incompetencia y a la ausencia de una clara determinación de responsabilidades.

3.3.5 Erróneo diseño de la lista de candidatos

El error en el diseño de las listas se vio reflejado en la primera votación que se realizó en marzo de 2019, donde existieron una mayor y menor cantidad de candidatos de entre una lista y otra (véase Tabla 7).

Tabla 7
Papeleta del CPCCS 2019

Lista	Número de candidatos
Hombres	28
Mujeres	11
Pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior	4

Tomado de: El Comercio, 2019.

La relación de entre una lista a otra es claramente asimétrica. La lista de los hombres tiene más del doble de candidatos que la lista de mujeres y siete veces más que la tercera lista; mientras que, la lista de mujeres es casi el triple de la tercera lista. Este problema surge al no existir un número delimitado de candidatos que deban presentarse en cada lista, causando una desproporcionalidad de la papeleta electoral, atentando con los principios que rigen una elección pluripersonal (Constitución, 2008, art. 116). Inconveniente que también se manifiesta al permitirse que los ciudadanos tengan la posibilidad de autopostularse. Esto resulta irracional, ya que un sinnúmero de ciudadanos puede aspirar al cargo, lo que se podría traducir en que una gran cantidad de personas se encuentren en la papeleta electoral, circunstancia que impediría al electorado conocer siquiera los nombres de la totalidad de candidatos (Fernández, 2011, p. 240). Problema que surgió en la elección de marzo de 2019 del CPCCS al existir un número elevado de candidatos en la papeleta electoral (véase Tabla 7). Además, la Ley sólo indica que garantizará la representación paritaria de mujeres y hombres en listas (LOAPT, 2018, art. 2). Pero, esto no se puede dar debido a que sólo existen 7 puestos a ocupar.

Por último, con la regla de decisión de este sistema no se respeta la voluntad del elector. Este modelo de decisión establece la siguiente regla: se elige seis

candidatos de las dos primeras listas y si no existe un representante de la tercera lista (pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior) se designará como séptimo consejero al más votado de esta última. Pero, ¿qué sucedería si sí existiera un representante en las dos primeras listas? El candidato más votado de la tercera lista quedaría sin efecto y el derecho de participación –elegir y ser elegido– (Constitución, 2008, art. 61.1) se encontraría menoscabado si se deja a la tercera lista sin considerar, llegando a una vulneración de lo expresado en las urnas. Esta forma de determinar el ganador de la tercera lista puede producir un fraude a la voluntad popular, pues el mejor votado podría –bajo esas circunstancias descritas– no ser electo.

Además, la LOAPT faculta a los candidatos de pueblos, nacionalidades, indígenas, afroecuatorianos y montubios a que expresen su preferencia de participación en cualquiera de las tres listas (LOAPT, 2018, art. 10). Pero, si ya se crea una lista exclusiva para los antes mencionados, ¿para qué brindarles esa alternativa? Lo que causa es que se produzcan confusiones y que a la final de los comicios electorales el derecho de los pertenecientes a la tercera lista se vea afectado al no permitirse –muy probablemente– su efectiva elección. Lo correcto sería que la tercera lista quede reservado para los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior, y no se permita que participen en otras listas.

3.4 Análisis de los principios y derechos constitucionales vulnerados

Se ha desarrollado los problemas del sistema electoral del CPCCS normados en la LOAPT, enunciando los mandatos constitucionales que esta Ley vulnera. Por lo cual, es importante analizar por qué se encuentran violentados esos principios y derechos constitucionales por la LOAPT. A continuación, se examinará las disposiciones de la Carta Magna que son quebrantadas con el sistema electoral del CPCCS, comenzando por el principio de igualdad y no discriminación, los principios de la participación contiguo con los derechos de participación, para así finalizar con los derechos de libertad. Estas normas

constitucionales –en su conjunto– son infringidas con la LOAPT y que en seguida se demostrará.

3.4.1 Principio de igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación se encuentra normado por la Constitución en el artículo 11 numeral 2. Este principio es una de los nueve principios para el ejercicio de los derechos, el cual indica que todos los individuos son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, prohibiendo su discriminación, ya sea esta de cualquier índole que tenga como resultado anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos (Constitución, 2008, art. 11.2). Pero, con este mandato se podría entender como discriminatorio cualquier acto ejecutado contra un individuo que para él o para terceras personas entiendan que se menoscaba el ejercicio de sus derechos. Por lo que es importante conocer qué es la discriminación desde el ámbito constitucional y cómo se llegaría a concretar.

El principio de igualdad no puede ser aplicado indiscriminadamente, por lo que la igualdad se hace efectiva en las situaciones similares (Jaramillo, 2011, p. 50). Por lo tanto, ¿qué implica la discriminación? La discriminación es el acto de hacer una distinción que atenta contra la igualdad de oportunidades, es decir, se produce discriminación cuando una distinción de trato carece de una justificación objetiva y razonable (Corte Constitucional, 2016, p. 37). La Constitución no prohíbe que el legislador brinde un trato diferenciado, lo que se impide es que ese trato diferente carezca de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad (Corte Constitucional, 2010, p. 17). Según la Corte Constitucional el principio de igualdad y no discriminación se materializa en cuatro mandatos:

1. "Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentran en situaciones idénticas.
2. Un mandato de trato enteramente diferenciado, a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún aspecto en común.

3. Un mandato de trato paritario, a destinatarios cuyas circunstancias presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes son más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia).
4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentran también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias son más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).” (Corte Constitucional, 2016, p. 39).

En otras palabras, si uno de los mandatos antes mencionados no se cumpliría se estaría frente a un trato desigual y discriminatorio, ya que el principio de igualdad y no discriminación no implica un trato idéntico en todas las circunstancias –como se puede observar en los mandatos antes expuestos–.

Y precisamente, en el sistema electoral del CPCCS se evidencia que los requisitos y prohibiciones son desiguales y discriminatorios. La exigencia de título de tercer nivel, la no participación de las organizaciones políticas, la campaña electoral realizada únicamente por el CNE y la prohibición para candidatizarse a las personas que hayan ejercido cargo de elección popular son disposiciones que no se encuentran reguladas en otro sistema electoral como es el legislativo o el presidencial. Mandatos que no son similares con destinatarios en situaciones idénticas, es decir, que se encuentran participando en una elección popular. Mandatos con tratos enteramente diferenciados, a destinatarios cuyas situaciones comparten aspectos en común, como lo es estar ante una contienda electoral. Mandatos diferentes dirigidos a destinatarios cuyas circunstancias presentan similitudes y diferencias, pero las similitudes son más relevantes que las diferencias, ya que –justamente– los consejeros del CPCCS, los asambleístas y hasta el presidente de la República serán electos a través de una elección popular. Dicho de otra manera, se está ante un trato diferente ante receptores que son idénticos y que, además, ese trato es arbitrario, injusto e impone una desventaja que limita el ejercicio de los derechos de forma injustificada. La Corte Constitucional (2016) indica que: “como principio constitucional se aplica a todo tipo de situaciones en las que es posible generar una comparación entre dos o más sujetos individuales o

colectivos” (p. 41). Y, esa comparación es posible en el sistema electoral del CPCCS al observar que esas disposiciones arbitrarias son impensadas en otro sistema electoral.

3.4.2 Principios de la participación y derechos de participación

En el artículo 95 de la Carta Magna se encuentran los principios de la participación. En esta disposición normativa se hace referencia a que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho (Constitución, 2008, art. 95). Y, este derecho está normado en el artículo 61 de la Constitución. En referido artículo la Constitución detalla en ocho numerales los derechos de participación con los que cuentan los ecuatorianos. Los derechos de participación contenidos en el numeral 1 y 2 del artículo 61 son violentados por el sistema electoral del CPCCS, esto es: elegir y ser elegido y, participar en los asuntos de interés público. Pero, ¿qué implican estos derechos? Estos permiten a los individuos intervenir en el debate y decisión de los temas de interés público que incidan directa o indirectamente en la vida diaria, ejerciendo esta acción desde condiciones de igualdad (Corte Constitucional, 2016, p. 75).

Por lo que, la participación en la democracia faculta a los ciudadanos a participar de manera protagónica en los asuntos de interés público, es decir, en la construcción del poder ciudadano. Este derecho se ejerce a través de los mecanismo de la democracia representativa, comunitaria y directa. Y justamente, la democracia representativa es la que le atañe al CPCCS y con las disposiciones con las que cuenta su sistema electoral el ejercicio de estos derechos se ve menoscabado. La exclusión de los ciudadanos que hayan ejercido cargo de elección popular o la posible separación del candidato ganador de la tercera lista anulan el ejercicio del derecho de participación mediante el mecanismo de la democracia representativa. La Corte Constitucional (2016) ha indicado que: “la posibilidad de postular una candidatura afianza la participación ciudadana.” (p. 75). La participación ciudadana en las elecciones del CPCCS –con sus disposiciones y

prohibiciones– se ve casi nula y, lo más importante, es que se ve coartada esta participación precisamente en un organismo que tiene como deber promoverla.

3.4.3 Derechos de libertad

Los derechos de libertad son detallados en 29 numerales del artículo 66 de la Constitución. El numeral 4 de referido artículo menciona que a los ciudadanos se les reconoce y garantiza la igualdad formal, material y la no discriminación. De igual forma, el numeral 6 garantiza y reconoce a los individuos el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones (Constitución, 2008, art. 66.4.6). Pero, estos derechos pueden derivar varios conceptos, por lo cual es fundamental conocer la perspectiva consuetudinaria, es decir, a lo que corresponden.

El derecho a la igualdad es un atributo humano esencial (Salgado, 2012, p. 67). Este debe partir desde una concepción clásica: hay que tratar igual a lo igual y diferente a lo diferente. La Constitución reconoce y garantiza dos formas de igualdad: la formal y la material. La formal hace referencia a aquel trato de igualdad ante la Ley, es decir, que la Ley tiene que ser aplicada para todos. Dicho en otras palabras, la paridad de trato en la legislación y en la aplicación del Derecho; esto es, igualdad en el tratamiento hacia determinadas personas en situaciones idénticas. Y, la igualdad material o real es traducida en igualdad de oportunidades (Corte Constitucional, 2016, pp. 77-78). Está claro que la igualdad formal se encuentra coartada con la LOAPT, ya que es –justamente– la Ley la que brinda tratos desiguales y discriminatorios con los que desean y van a participar en las elecciones populares del CPCCS.

Está por demás mencionar que la libertad de opinión se estableció bajo dos principios de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 al indicar que: nadie puede ser molestado por sus opiniones, mientras su manifestación no perturbe el orden público y, la libre comunicación del pensamiento y la opinión siendo uno de los derechos más preciados del hombre. La libertad de opinión es un postulado intangible de cualquier

ordenamiento democrático (Gaviria, 2002, pp. 45-47). La prohibición de manifestarse en las elecciones del CPCCS no perturbarán el orden democrático y público del país, mas bien enriquecerá la democracia en la que – supuestamente– se desarrollan las elecciones populares. No hay motivo fundado para que se trate desigual a las elecciones de los consejeros del CPCCS.

La Corte Constitucional ha argumentado que el derecho a la igualdad cobra sentido en la medida que se responde a tres preguntas: (1) ¿igualdad entre quienes? (2) ¿igualdad en qué? e (3) ¿igualdad con base a qué criterio? (Corte Constitucional, 2013, p. 20). Responder a estas preguntas para visorear si existe igualdad en el sistema electoral del CPCCS resulta sencillo.- (1) Igualdad entre sistemas electorales que, participan en elecciones populares y que – precisamente– se trata de los principales órganos de las funciones del Estado, como lo es la asamblea con la Función Legislativa, la presidencia de la República con la Función Ejecutiva y el CPCCS con la Función de Transparencia y Control Social. (2) Igualdad en que estas instituciones son elegidas mediante una elección popular. (3) Igualdad en base al criterio de que estas instituciones gubernamentales se conforman a través de una elección popular. En las elecciones para asambleístas o presidente de la República no se encuentran prohibiciones y requisitos arbitrarios como exigir título de tercer nivel o que se prohíba realizar proselitismo político a ningún ciudadano en general y ¿por qué sí en las elecciones del CPCCS? Sencillamente, su sistema electoral es inconstitucional.

4 CONCLUSIONES

De la investigación realizada se extraen las siguientes conclusiones:

(1) El CPCCS nace con la promulgación de la Constitución de 2008 a través de la creación de una cuarta función, la llamada Función de Transparencia y Control Social. El CPCCS es el principal organismo de la cuarta función y se la creó como la institución para promover la participación de los ciudadanos en el

actuar del Estado. Uno de los principales deberes del CPCCS es la de designación de las primeras autoridades de la Procuraduría General, la Fiscalía General y la Defensoría Pública y, de quienes formarán parte del CNE, el TCE, el Consejo Nacional de la Judicatura y la Corte Constitucional. Además de esto, otras de las principales atribuciones del CPCCS es promover la participación ciudadana y fomentar la lucha contra la corrupción.

(2) Desde su inicio el CPCCS no cumplió con la premisa de ser una función independiente y autónoma a nivel funcional, administrativo y financiero. La institución sufrió de falta de credibilidad popular por la forma en la que esta se conformaba, ya que los ciudadanos seleccionados como consejeros se encontraban bajo una vinculación muy estrecha con el gobierno de turno.

(3) En texto original de la Constitución de 2008, los consejeros eran elegidos de entre los postulantes propuestos por las organizaciones sociales y la ciudadanía en general. El proceso era llevado a cabo por el CNE mediante un concurso público de oposición y méritos. Este proceso fue criticado, ya que era un concurso burocrático y con una inclusión ciudadana muy vaga. Los vocales del CNE, de ese entonces, eran allegados al gobierno de turno. Y, los nombres que se proponían eran afines con organizaciones políticas y, aún más, con el gobierno de turno.

(4) A través de la aprobación de un referéndum y consulta popular realizada en 2018, la forma de conformación del CPCCS se modificó. Los cambios no sólo resultaron en la forma de elección, sino también en cuanto a los requisitos y prohibiciones. El CNE sigue a cargo de organizar el proceso, pero ahora no se trata de un concurso, sino de una elección popular con voto directo, secreto, igual y libre. Y, el tiempo de duración del cargo de los miembros del CPCCS ya no es cinco años, sino cuatro.

(5) El conjunto de reglas mediante las cuales el elector va a manifestar su preferencia en las elecciones del CPCCS se regula con la LOAPT. Los componentes de este sistema electoral son: (a) candidatura: lista única; (b) votación: personalizada hasta por siete candidatos; (c) circunscripción: única; y,

(d) fórmula electoral: el más votado. Este diseño y los requisitos para la presentación de candidatos han traído varios problemas constitucionales.

(6) El artículo 3 de la LOAPT exige que para poder postularse como candidato al CPCCS se debe poseer título de tercer nivel. Con esta disposición se coarta el derecho constitucional de elegir y ser elegido (Constitución, 2018, art. 61.1). Además, el legislador no ha justificado con qué propósito se incluyó este requisito. En la práctica, el título de tercer nivel que posea el candidato podría ser irrelevante para la función que va a cumplir, llegando a violentar el derecho a la igualdad y no discriminación (Constitución, 2018, art. 11.2).

(7) El candidato al CPCCS llega mediante la postulación que realice por cuenta propia o por intermedio de una organización social. Una de las prohibiciones para estas postulaciones es que el ciudadano en cuestión no haya pertenecido a una organización política durante los últimos cinco años (LOAPT, 2018, art. 5). Pero, con la aprobación en las urnas de la pregunta 3 –y por ende del anexo 3– esta prohibición se volvió constitucional. Un mandato de la Carta Magna que va en contra de un derecho constitucional fundamental en la vida democrática, como lo es el derecho a la participación ciudadana en los asuntos de interés público a través de los distintos mecanismos de democracia como lo es la democracia representativa (Constitución, 2008, art. 95).

(8) En el sistema electoral del CPCCS la campaña electoral es llevada a cabo por una sola institución estatal, el CNE. Prohibiéndose realizar actos de proselitismo político a las organizaciones políticas, organizaciones sociales, funcionarios públicos, candidatos o ciudadanos en general (LOAPT, 2018, art. 12). Con esto, derechos de libertad se encuentran coartados al no permitirse opinar, objetar y expresar su pensamiento libremente en todas sus formas y manifestaciones sin menoscabar otros derechos (Constitución, 2008, art. 66.6). Además, esto empaña a los principales pilares de las elecciones democráticas, –votaciones libres y auténticas–. No se puede hablar de elecciones libres y auténticas si la opinión se encuentra limitada y, si la opinión es manejada por una institución que, además de ser estatal, es la encargada de organizar,

dirigir, vigilar, promocionar y proclamar a los candidatos electos (LOAPT, 2018, arts. 6-12).

(9) Los ciudadanos que hayan ejercido un cargo de elección popular en los últimos cinco años se encuentran inhabilitados de participar en las elecciones del CPCCS (LOAPT, 2018, art. 5). Esta es otra de las tantas prohibiciones arbitrarias e inconstitucionales que la LOATP regula. Al no permitirse participar a estos ciudadanos, se restringe el derecho de la sociedad a tener igualdad de oportunidades (Constitución, 2008, art. 11.2). Además, el ejercicio de los derechos políticos es menoscabado al realizarse una distinción arbitraria que causa la inexistencia de igualdad de oportunidades (principio electoral).

(10) El diseño de la lista de candidatos del CPCCS es completamente errónea. Primero, entre las tres listas (hombres, mujeres y, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior) no se asegura una representación homogénea de candidatos (Constitución, 2008, art. 116). Segundo, para que la tercera lista surta efectos, no debe existir un representante de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios en las dos primeras listas, coartando así el derecho constitucional de elegir y ser elegido (Constitución, 2008, art. 61.1), pues la voluntad del elector expresada en la tercera lista no tendría efectos.

(11) El principio de igualdad y no discriminación se encuentra normado por la Constitución en el artículo 11 numeral 2, este es una de las normas violentadas por el sistema electoral del CPCCS al existir mandatos que no son similares con destinatarios en situaciones idénticas, mandatos con tratos enteramente diferenciados, a destinatarios cuyas situaciones comparten aspectos en común, mandatos diferentes dirigidos a destinatarios cuyas circunstancias presentan similitudes y diferencias, pero las similitudes son más relevantes que las diferencias, ya que –justamente– los consejeros del CPCCS, los assembleístas y hasta el presidente de la República serán electos a través de una elección popular.

(12) El artículo 95 de la Carta Magna (principios de la participación) y los derechos de participación contenidos en el numeral 1 y 2 del artículo 61 son coartados por el sistema electoral del CPCCS. El elegir y ser elegido y, participar en los asuntos de interés público (Constitución, 2008, art. 61.1.2).no es posible en las elecciones del CPCCS. La democracia faculta a los ciudadanos a participar de manera protagónica en los asuntos de interés público. La participación ciudadana en las elecciones del CPCCS –con sus disposiciones y prohibiciones– se ve casi nula y, lo más importante, es que se ve coartada esta participación precisamente en un organismo que tiene como deber promoverla.

(13) Los derechos de libertad contenidos en los numerales 4 y 6 del artículo 66 de la Constitución son vulnerados con las disposiciones y prohibiciones del sistema electoral del CPCCS. La Carta Magna reconoce y garantiza la igualdad y no discriminación y, el derecho a opinar y expresarse libremente (Constitución, 2008, art. 66.4.6). La prohibición de manifestarse en las elecciones del CPCCS no perturba el orden democrático y público del país. No hay motivo fundado para que se trate desigual en las elecciones de los consejeros del CPCCS. No existe una igualdad entre sistemas electorales que, participan en elecciones populares y que –precisamente– se trata de los principales órganos de las funciones del Estado, como lo es la asamblea con la Función Legislativa, la presidencia de la República con la Función Ejecutiva y el CPCCS con la Función de Transparencia y Control Social.

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2009). La Constitución de Montecristi, medio y fin para cambios estructurales. En L. Saavedra (Ed.), *Nuevas instituciones del Derecho Constitucional ecuatoriano*. Quito: INREDH.
- Aguilar, J. (2009). La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción. En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (Eds.), *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Arana, J. (2011). Democracia y sistemas electorales. En J. Fernández (Coord.), *Estudios de derecho electoral*. México D.F.: UNAM.
- Bolívar, S. (1985). Discurso de Angostura. En M. Perez (Comp.), *Doctrina del libertador*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Bonilla, M. (2012). Constitución, ley y antinomia. En P. Orozco, X. Díez y M. García (Coords.), *Ciencia Política y constitucional*. México D.F.: Porrúa.
- Brewer, A. (2011). La democracia representativa y la falacia de la “democracia participativa”. En J. Fernández (Coord.), *Estudios de derecho electoral*. México D.F.: UNAM.
- Burneo, R. (2009). *Derechos y garantías constitucionales en el Ecuador. Evolución y actualidad*. Quito: CEP.
- Burneo, R. (2010). *Derecho constitucional ecuatoriano. Evolución y actualidad*. Quito: CEP.
- Carletta, I., Crespo, I., Garrido, A., y Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Castillo, J. (2010). Propaganda prohibida sancionable vs. propaganda prohibida que no es posible ser sancionada. En J. Fernández (Coord.), *Estudios de derecho electoral*. México D.F.: UNAM.
- Consejo Nacional Electoral. (2018). *Presentación de resultados finales referéndum y consulta popular 2018*. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://resultados2018.cne.gob.ec/>
- Consejo Nacional Electoral. (2018). *Referéndum y consulta popular 2018*. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de

<https://spark.adobe.com/page/IVEJiFXHmIKsj/>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Reformas: Registro Oficial 490, Suplemento, del 13 de julio de 2011, Registro Oficial 653, Primer Suplemento, del 21 de diciembre de 2015 y Registro Oficial 180, Suplemento, del 14 de febrero de 2018.

Corona, L. (2011). Propaganda electoral y propaganda política. En J. Fernández (Coord.), *Estudios de derecho electoral*. México D.F.: UNAM.

Corte Constitucional del Ecuador. (2016). Conceptos desarrollados en la jurisprudencia de la primera Corte Constitucional del Ecuador. En A. Ruiz, P. Aguirre y D. Avila (Eds.), *Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional*. Quito: CEDEC.

De la Madrid, M. (2002). Las formas de democracia directa. En H. Concha (Coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México D.F.: UNAM.

Dirección Nacional de Organizaciones Políticas. (2013). *Democracia, organizaciones políticas y elecciones*. Quito: CNE.

El Comercio. (2010). No hay fecha para posesionar al Consejo de Participación. Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/no-hay-fecha-posesionar-al.html>

El Comercio. (2010). Un poder ciudadano subordinado. Recuperado el 10 de abril de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ciudadano-subordinado.html>

El Comercio. (2018). Foro-Pregunta 3: Se propone que se elija en las urnas al Consejo de Participación. Recuperado el 17 de abril de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/pregunta-cpccs-consulta-voto-autoridades.html>

El Comercio. (2018). ¿Cuáles son las siete preguntas del referéndum y la consulta popular del 4 de febrero del 2018 en Ecuador?. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de

<https://www.elcomercio.com/actualidad/preguntas-consulta-referendum-leninmoreno-ecuador.html>

El Comercio. (2010). El concurso se empaña en la fase final. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/concurso-empana-fase-final.html>

El Comercio. (2017). CNE acelera la logística para la consulta. Recuperado el 29 de abril de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/cne-logistica-consultapopular-convocatoria-democracia.html>

El Comercio. (2010). La participación ciudadana se burocratizó. Recuperado el 1 de mayo de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/participacion-ciudadana-burocratizo.html>

El Comercio. (2019). El Consejo de Participación Ciudadana y el futuro. Recuperado el 15 de mayo de 2019 de <https://www.elcomercio.com/opinion/editorial-elcomercio-consejo-participacion-ciudadana.html>

El Comercio. (2017). Jueza constitucional convoca audiencia pública sobre cinco preguntas de la consulta popular. Recuperado el 29 de mayo de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/jueza-constitucional-convoca-audiencia-consulta.html>

El Telégrafo. (2019). Candidatos promueven campañas en redes sociales. Recuperado el 30 de mayo de 2019 de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/candidatos-campanas-electorales-redes-sociales>

El Universo. (2017). Consejo de Participación Ciudadana no respondió a legisladores sobre elección de Contralor. Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/21/nota/6240937/consejo-no-respondio-legisladores-comision>

El Universo. (2019). Julio César Trujillo recorrerá el país en mayo para recoger firmas para que se elimine el CPCCS. Recuperado el 28 de abril de

- 2019 de
<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/29/nota/7258214/julio-cesar-trujillo-recorrera-pais-mayo-recoger-firmas-desaparecer>
- El Universo*. (2017). Diez años del Consejo de Participación Ciudadana bajo críticas. Recuperado el 29 de abril de 2019 de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/03/nota/6361702/diez-anos-consejo-participacion-bajo-criticas>
- Fernández, J. (2011). Los partidos políticos y la postulación de candidatos. En J. Fernández (Coord.), *Estudios de derecho electoral*. México D.F.: UNAM.
- Gangotena, A. (2010). *De la Constitución a la no Constitución*. Quito: Cevallos editora jurídica.
- Gaviria, C. (2002). *Sentencias. Herejías constitucionales*. Bogotá: FCE.
- González, R. (2011). Mecanismos de democracia directa. En J. Fernández (Coord.), *Estudios de derecho electoral*. México D.F.: UNAM.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: CEDEC.
- Hurtado, O. (2017). *Ecuador entre dos siglos*. Bogotá: Penguin Random House grupo editorial.
- Jaramillo, V. (2011). *Las garantías jurisdiccionales en el sistema jurídico ecuatoriano*. Quito: CEP.
- Kelsen, H. (2002). *Teoría general del Estado*. Granada: Editorial Comares.
- Larrea, J. (2000). Derecho constitucional ecuatoriano (6ta. ed.). Quito: CEP.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. (2009). Registro Oficial Suplemento 52 de 10 de enero de 2018.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. (2009). Registro Oficial 22, Suplemento, del 9 de septiembre de 2009.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia*. (2009). Registro Oficial Suplemento 578 del 23 de octubre de 2018.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la Aplicación de la pregunta 3 del referéndum celebrado el 04 de Febrero de 2018*. (2018). Registro

- Oficial 207 de 23 de marzo de 2018.
- Mantilla, S. (2010). El Quinto Poder. *El Comercio*. Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://www.elcomercio.com/opinion/quinto-1.html>
- Montalvo, E. (2010). El Consejo tiene muy poco de ciudadano. *El Comercio*. Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/consejo-ciudadano.html>
- Montalvo, E. (2010). La política marcó la hoja de ruta del Consejo.... *El Comercio*. Recuperado el 30 de abril de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica-marco-hoja-ruta-del.html>
- Moreno, J. (2010). *Elementos de Derecho Electoral ecuatoriano*. Quito: TCE.
- Noguera, A. (2008). Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social. En R. Ávila, A. Grijalva y R. Martínez (Eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Nohlen, D. (2008). *Sistemas electorales en su contexto* [versión electrónica]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de <https://es.scribd.com/document/66913463/Sistemas-Electorales-en-su-contexto-Dieter-Nohlen>
- Nohlen, D. (2016). Prólogo. En R. Ortiz (Ed.), *Reforma Electoral en Ecuador*. Quito: UDLA.
- Nohlen, D., y Sabsay, D. (2007). Derecho electoral. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thopson (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D.F.: FCE.
- Opinión Consultiva OC-5/85*. (1985). La colegiación obligatoria de periodistas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985).
- Ortiz, R. (2016). Las singularidades del sistema electoral legislativo. En R. Ortiz (Ed.), *Reforma Electoral en Ecuador*. Quito: UDLA.
- Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 16 (2), 527-566.

- Oyarte, R. (2014). *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: CEP.
- Oyarte, R. (2019). *Derecho constitucional (3a. ed.)*. Quito: CEP.
- Pachano, S. (2008). Democracia directa en Ecuador. En S. Pachano (Comp.), *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura.
- Reglamento de Promoción Electoral*. (2018). Registro Oficial 390 de 18 de diciembre de 2018.
- Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional*. (2015). Registro Oficial Suplemento 613 de 22 de octubre de 2015.
- Rosa, G. (2011). Formas de participación ciudadana. En J. Fernández (Coord.), *Estudios de derecho electoral*. México D.F.: UNAM.
- Salgado, H. (2012). *Lecciones de derecho constitucional (4ta ed.)*. Quito: Ediciones legales.
- Sánchez, M. (2009). *Derecho constitucional ecuatoriano en el siglo XXI*. Quito: Editorial jurídica del Ecuador.
- Sentencia Acción Extraordinaria de Protección 080-13-SEP-CC*. (2013) Registro Oficial Suplemento 136 de 3 de diciembre de 2013. (Corte Constitucional, 9 de octubre de 2013).
- Sentencia Acción Pública de Inconstitucionalidad 002-10-SIN-CC*. (2010) Registro Oficial Suplemento 188 de 7 de mayo de 2010. (Corte Constitucional para el periodo de transición, 8 de abril de 2010).
- Sentencia Conflicto de Competencia 001-SDC-CC*. (2011) Registro Oficial Suplemento 601 de 21 de diciembre de 2011. (Corte Constitucional para el periodo de transición, 16 de noviembre de 2011).
- Vistazo. (26 de marzo de 2019). CNE evalúa candidatos sujetos de destitución por campaña. Recuperado el 30 de mayo de 2019 de <https://www.vistazo.com/seccion/elecciones-2019/pais/cne-evalua-candidatos-sujetos-de-destitucion-por-campana>
- Zovatto, D. (2007). Las instituciones de democracia directa. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de derecho*

electoral comparado de América Latina (pp. 134-161). México D.F.: FCE.

