

TCE

TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR

Justicia que garantiza democracia

DEMOCRACIA Y SUFRAGIO EN EL ECUADOR

DR. VICENTE CÁRDENAS

DR. MIGUEL PÉREZ

DR. FABIÁN MORENO

República del Ecuador
Tribunal Contencioso Electoral

Dr. Patricio Baca Mancheno
JUEZ - PRESIDENTE

Dr. Guillermo González Orquera
JUEZ - VICEPRESIDENTE

Dra. Patricia Zambrano Villacrés
JUEZA ELECTORAL

Dr. Miguel Pérez Astudillo
JUEZ ELECTORAL

Ab. Angelina Veloz Bonilla
JUEZA ELECTORAL

Dr. Guillermo Falconí Aguirre
SECRETARIO GENERAL

LOS CRITERIOS CONTENIDOS EN ESTA OBRA SON DE PROPIEDAD EXCLUSIVA DE SUS AUTORES Y NO REPRESENTAN NINGUNA POSICIÓN INSTITUCIONAL.

AUTORES

Dr. Miguel Pérez Astudillo
Dr. Vicente Cárdenas Cedillo
Dr. Fabián Moreno Nicolalde

Lic. Francisco Tomalá
Coordinador de la Unidad de Comunicación

Dirección de Investigación Contencioso Electoral
Coordinación de la publicación

Ing. Fernando Rivera
Diagramación

Ing. David Echeverría
Portada

La Caracola Editores
Corrección de estilo

© Derechos reservados TCE 2014
ISBN:
Impreso en ADVANTLOGIC
Tiraje: 1000 ejemplares
Primera edición: octubre 2014
Quito, Ecuador

Índice

DEMOCRACIA Y SUFRAGIO EN EL ECUADOR

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

I. DEMOCRACIA

1. Generalidades.....	7
2. Acepciones.....	19
3. Definición.....	23
4. Fundamentos de la democracia.....	32
5. Clases de democracia.....	37

II. MARCO JURÍDICO DEL SUFRAGIO

1. Definición de sufragio.....	55
2. El sufragio como fuente del Derecho Electoral.....	60
2.1. El sufragio en la Constitución.....	63
2.1.1. Principio de aplicación del derecho al voto.....	65
2.1.2. Preceptos relativos al derecho al voto.....	67
2.2. El sufragio en la Ley.....	75
2.2.1. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.....	77
2.2.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.....	80
2.2.3. Otras fuentes.....	81
2.2.3.1. Jurisprudencia.....	81
2.2.3.2. Disposiciones reglamentarias.....	82
2.2.3.3. Costumbre.....	82
3. Naturaleza jurídica del sufragio.....	83
4. Características del sufragio.....	86
4.1. Voto universal.....	88
4.2. Voto igual.....	89
4.3. Voto directo.....	89
4.4. Voto secreto.....	90

4.5. Voto escrutado públicamente.....	91
4.6. Voto obligatorio.....	92
4.7. Voto facultativo.....	93
4.8. Voto periódico.....	94

III. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL SUFRAGIO EN EL ECUADOR

La Constitución de 1812.....	98
Constitución Política cuencana del año 1820.....	101
Constitución grancolombiana de 1821.....	102
Constitución política del año 1830.....	107
Constitución política del año 1835.....	109
Constitución política del año 1845.....	111
Constitución política del año 1851.....	115
Constitución política del año 1852.....	118
Constitución política del año 1861.....	121
Constitución política del año 1869.....	122
Constitución política del año 1878	125
Constitución política del año 1884.....	127
Constitución política del año 1897.....	128
Constitución política del año 1906.....	129
Constitución política del año 1929.....	131
Constitución política del año 1945.....	132
Constitución política del año 1946.....	135
Constitución política del año 1967.....	139
Constitución política del año 1979.....	146
Constitución política de la República del Ecuador, codificación 1993.....	148
Constitución política de la República del Ecuador, codificación 1996.....	149
Constitución política de la República del Ecuador del año 1998.....	151
Constitución de la República del Ecuador 2008.....	161
 Bibliografía.....	 184
Normativa constitucional y legal.....	186
Enlaces de Internet.....	186

DEMOCRACIA Y SUFRAGIO EN EL ECUADOR¹

Miguel Pérez Astudillo²
Vicente Cárdenas Cedillo³
Fabián Moreno Nicolalde⁴

Colaboración:

Ab. Pedro Vargas Rivera

1 Tema escogido para el trabajo que se pone a consideración de la ciudadanía ecuatoriana para que se entere de lo que en el tema del derecho de participación ha ocurrido en el Ecuador a partir de 1812 que es desde cuando se tiene conocimiento según las fuentes históricas consultadas.

2 Autor en este trabajo, nacido en Mulalillo, cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi. Estudió en la Universidad Central del Ecuador, en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales. Es Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales; Doctor en Jurisprudencia, y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República. Funciones principales: fue Presidente de la Fundación Indígena de Desarrollo, Ciencia y Tecnología; Asesor Parlamentario (1996); Diputado de la República en el H. Congreso Nacional en representación de la provincia de Cotopaxi (1998); Asesor del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010). Actualmente es Juez principal del Tribunal Contencioso Electoral (2012).

3 Coautor en este trabajo nacido en Quito. Títulos obtenidos: Lcdo. en Ciencias Políticas y Sociales, Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, Dr. en Jurisprudencia, Competencias Profesionales y Gestión Empresarial, Especialista Superior en Derecho Procesal, Magíster en Ciencias Ambientales. Obras publicadas: autor: *Fundamentos de Hecho en la Demanda* (2013), coautor: *Derecho Electoral Ecuatoriano, Preguntas y Respuestas* (2014).

4 Coautor en este trabajo, nacido en Quito. Títulos obtenidos: Lcdo. en Ciencias Políticas y Sociales, Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, Dr. en Jurisprudencia, Especialista en Derecho Penal y Justicia Indígena, Especialista en Derecho Civil Comparado, Diplomado Superior en Investigaciones del Derecho Civil, Magíster en Derecho Penal y Criminología, Magíster en Derecho Civil y Procesal Civil. Funciones Principales: Director Provincial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en Cotopaxi; Juez Segundo de Contravenciones en Quito; Asesor en el Tribunal Contencioso Electoral. Obra publicada: *Garantías Constitucionales y Derechos Humanos* (2007).

PRESENTACIÓN

El Tribunal Contencioso Electoral, ha emprendido la tarea de dar a conocer a la ciudadanía, comunidades, pueblos y nacionalidades la labor que viene realizando y las funciones que desempeña y para las que fue creado en la Constitución del 2008.

Pese a la juventud de la Institución, ésta ha tenido una labor fructífera apegada al mandato de los convenios y tratados internacionales de derechos humanos, a la Constitución y a la ley, privilegiando en todas sus actuaciones la tutela efectiva de los derechos.

En este mismo afán, ahora se presenta el trabajo elaborado por los servidores de la Institución, que se encuentran convencidos de su labor frente a la sociedad a la que le sirven tesoneramente.

Este trabajo resalta la construcción institucional en el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 221 de la Constitución en concordancia con el artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocido también como Código de la Democracia.

Tres partes fundamentales tienen este trabajo, la primera que trata sobre la democracia señalando las generalidades, acepciones, definiciones, fundamentos y clases.

En la segunda parte que trata del marco jurídico del sufragio se encuentra la definición, el sufragio como fuente del derecho electoral, el sufragio en la Constitución, los principios de aplicación del derecho del voto, los preceptos, el sufragio en la ley, en el Código de la Democracia y

en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En esta misma parte se encuentra un breve estudio de las otras fuentes del derecho al voto como la jurisprudencia, reglamento y la costumbre. Otra parte que se analiza en este capítulo es la naturaleza jurídica del sufragio y concluye con las características propias del voto.

En la tercera parte se hace un breve recuento de la evolución del sufragio en el Ecuador, sobre la base de las constituciones aprobadas desde 1812 hasta la del 2008, que se constituyó en la revolución también del derecho de participación.

Esta recopilación de la normativa permite conocer la transformación que en materia electoral se ha dado en Ecuador así como genera el compromiso de todos y cada uno de los ecuatorianos de aunar esfuerzos para fortalecer la construcción de este nuevo Estado constitucional de derechos y justicia.

Espero que este libro se constituya en una fuente de consulta que favorezca a las organizaciones políticas así como a las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios del Ecuador.

Dr. Patricio Baca Mancheno

PRESIDENTE DEL TCE

INTRODUCCIÓN

El mundo del Derecho, como toda norma social, es cambiante con los tiempos y con los modelos de desarrollo. La evolución del Derecho se encuentra en todas partes y a todo momento, y sus vestigios son antiguos unos y nuevos otros.

En el ir y venir de las informaciones se encuentra el proceso de cambio continuo que hace vivir al Derecho en todos los tipos de sociedad y modos de producción.

En el tema electoral también se encuentra una serie de movimientos y actuaciones de los seres humanos en los diversos continentes, formas de gobierno, estructuras de los Estados, costumbres, legislación, cultura, orientación religiosa, épocas.

En cada una de ellas el derecho de participación ha tenido diferente significación y diferente aplicación, y todo ello ha respondido a los intereses de la clase dominante en cada era, ciclo o tiempo.

En el presente trabajo hemos recogido algunos datos que hemos creído conveniente recopilar para tener unos antecedentes que son tratados como generalidades de la democracia, en el primer capítulo, denominado “Democracia”, compuesto de varios subcapítulos como: generalidades, acepciones, definición, fundamentos y clases de democracia.

El segundo capítulo lo hemos denominado “Marco jurídico del sufragio”, y en él se hace un breve estudio y análisis de: definición del sufragio, el sufragio como fuente del Derecho Electoral, y se presentan las características del sufragio resaltando de ellas algunas que consideramos las más importantes.

Finalmente, en el capítulo tercero, denominado “Evolución Constitucional del sufragio en el Ecuador”, se realiza el estudio de las Constituciones que han regido en el territorio donde actualmente es el Ecuador a partir de 1812 hasta la actualidad, destacando de cada una de ellas lo más relevante del Derecho de Participación y, de él, el voto y el sufragio.

Consideramos, con este trabajo, realizar un aporte a la comunidad ecuatoriana a la que está dirigido todo el esfuerzo del equipo humano que colaboró e investigó este tema, que en un momento dado se constituyó en un proyecto y que ahora se hace realidad.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA⁵

1. GENERALIDADES

Nos parece adecuado, para la mejor comprensión de lo que queremos hacer conocer al público lector al que está dedicado este ensayo, hablar en forma general de ciertos antecedentes que nos permitan ubicar el conjunto de las ideas en torno a la Democracia y al proceso contencioso electoral, que es donde se aplican los principios y las reglas que darán como resultado las sentencias que reflejen la aplicación de la Constitución y la Ley en cada caso particular cuando de protección de derechos y garantías se trata.

El Derecho de Participación, contenido en los Tratados y Convenios Internacionales así como en varias Constituciones de los Estados y Repúblicas señaladas o catalogadas como democráticas, ha sufrido una evolución producto del desarrollo de las ideas y de la práctica democrática.

Podemos asegurar sin temor a equivocación, y así consta en los diferentes textos consultados, que la democracia en todo su recorrido histórico no ha tenido la misma significación y aplicación.

En el camino del desarrollo de los diferentes modos de producción social por los que ha cruzado la humanidad se encuentran diferentes ideas expuestas por los pensadores en cada uno de esos tiempos; y en efecto, se llega a la conclusión de que en lo que a democracia se refiere, cada una de ellas le ha dado la significación y definición que a ella correspondió.

Lo que hoy conocemos y aplicamos como democracia no significó lo mismo en otras sociedades y en otros tiempos. Para explicar mejor estas ideas, consideramos menester hacer una breve revista en torno a este tema desde sus más remotos tiempos.

Se asegura por parte de algunos tratadistas que este “término ‘democracia’ fue acuñado por Herodoto en el siglo V a.C., en atención al significado etimológico que aglutina: ‘poder’ (kratos) del ‘pueblo’ (demos)”⁶.

La verdad es que, en todos los tiempos, la humanidad ha buscado una forma de direccionar sus actividades políticas, económicas y sociales en pos de mejores días y de la propia felicidad general de la sociedad y particular de cada individuo que la compone.

En esta incesante búsqueda ha encontrado y experimentado diversas formas y modelos de gobierno como las monarquías, oligarquías, aristocracias, democracias. De todas estas se ha llegado a encontrar en la democracia el mejor de los sistemas y el más extendido en las naciones del mundo.

Es de advertir, del mismo modo, que la democracia ha tenido diversas etapas de desarrollo y evolución que se deben, desde luego, a las luchas y protestas de la población mediante los movimientos sociales y la organización de los partidos políticos.

En Grecia, la democracia surgió como sistema de gobierno que se opuso a la monarquía que se creía dueña de todo lo que existía e incluso de la vida de los seres humanos, quienes aún no eran considerados, en esa época, como personas.

6 Zambrano Álvarez, Diego. “Derecho Electoral: Pluralidad y Democracia”. En Paulina Torres Proaño (editora). Quito-Ecuador, Primera Edic; Diciembre 2012, p. 61.

En esta primera forma de gobierno solo los ciudadanos son los que ejercen la democracia. Hay que considerar que para esta época solo los ciudadanos (es decir los seres humanos de sexo masculino, con recursos económicos, libres, dueños de fortuna y poder) pueden ejercitar, por medio de las asambleas, su voluntad de modo directo.

La primera noticia que se tiene sobre la instauración de la democracia en el mundo es la griega, que comienza con la organización de la asamblea de ciudadanos que se reunían para discutir la política municipal, esto es, la *ekklesia*, donde se permite a todos los ciudadanos no solo asistir a ella sino también expresar con total libertad sus opiniones antes de la toma de la decisión.

Hay que considerar en esta parte que no todos los habitantes y pueblo griego eran considerados ciudadanos con capacidad para participar en las asambleas: los metecos o extranjeros, por ejemplo, los esclavos y las mujeres, no podían elegir y tampoco ser elegidos.

Cabe destacar a Pericles, uno de los políticos con mayor peso en el proceso y desarrollo de la democracia que, aunque fue interrumpida por períodos, finalmente se restauró con Euclides, otro prominente luchador por la democracia en Grecia.

En este ensayo se destaca también la democracia en Inglaterra, donde se ha desarrollado y fortalecido de distintas formas y maneras. Inglaterra, como es sabido, cuenta con una cultura centenaria de grandes tradiciones y con instituciones fortalecidas.

La democracia en Inglaterra se halla ligada al desarrollo del Parlamento que en el transcurso del tiempo se ha ido consolidando, y con posterioridad a la Revolución Industrial.

Hay que recordar que el antecedente más remoto de los orígenes democráticos en Inglaterra se encuentra en el parlamentarismo, que se ha ido vigorizando a lo largo del tiempo. En efecto, ya en el año de 1430, se estableció el sufragio censatario, esto es, el voto de los terratenientes dueños y poseedores de las tierras y con un ingreso anual considerable como requisito para ser representante. Este sistema estuvo vigente por más de cuatrocientos años y, pese al desarrollo de la democracia, se marginó por mucho tiempo a la mayoría de los ingleses; en efecto, hasta principios del siglo XIX solo los nobles integraban la Cámara Alta en virtud de haber sido herederos de familias de la nobleza, o por beneplácito de la Familia Real. Para que operara el cambio de tales privilegios debieron realizarse reformas que fueron superadas gracias a la acción de quienes ostentaban la representación en la Cámara de los Comunes o también llamada Cámara Baja.

A pesar de la incipiente participación democrática de los ingleses, esta ha servido de ejemplo para las democracias principalmente de Europa, desde luego después de múltiples protestas por parte de los sectores de clase media y de los obreros.

El Poder Legislativo en este país tiene una gran tradición, que se remonta a épocas medievales. Esta institución tuvo gran relevancia a raíz de que la monarquía se vio forzada a reducir su poder, frente a las protestas y las luchas de la clase media y sobre todo la trabajadora de la industria.

A partir del año 1663 se producen significativos avances democráticos, sobre todo cuando se publica el *Instrumento de Gobierno*, documento en el cual se expresa que debe limitarse el poder político por medio de garantías tendientes a evitar el abuso del poder real.

Se destaca también la aprobación del Acta de Derechos en el año de 1689 y el Acta de Establecimiento de 1701, estatutos que mantenían

la preeminencia del Parlamento; sin embargo de esto, por primera vez en la historia inglesa, estos actos marcaron el inicio de la Monarquía Constitucional inglesa y la subordinación al Parlamento. Así, la triunfante democracia de Inglaterra aplicó en el Parlamento la libertad de discusión, principio básico de la sobrevivencia democrática.

En 1836, se fundó la Asociación de Trabajadores de Londres que surgió para defender y luchar por los intereses de los obreros. Esta Asociación luchó y exigió el sufragio universal, pero fue en la mitad del siglo XX cuando se llegó a establecerlo.

Se puede entonces asegurar que existe una interrelación directa entre la Revolución Industrial, el parlamentarismo y el movimiento obrero como procesos que coadyuvaron en el desarrollo de las instituciones democráticas de Inglaterra.

Desde esa época hasta la actualidad, la Corona representa tanto al pueblo como al Gobierno; ante todo es el símbolo del Poder Ejecutivo supremo, representado por la Reina aunque que en realidad sus funciones son ejercidas por los ministros, quienes responden ante el Parlamento. En esta época, la Reina es la figura respetada del Reino Unido; pero el poder lo ejerce el Parlamento, que aprueba o no leyes, acuerdos, política exterior, etc.

España, por su parte, también presenta en su proceso evolutivo ciertas características y rasgos que queremos destacar para entender lo que significa la democracia.

Este país ha sido gobernado desde hace varios siglos por las llamadas monarquías que, en su momento, llegaron a constituirse en imperio dueño de una gran parte del globo terráqueo.

En realidad, la democracia en la península ibérica surge a partir de 1812, cuando se promulga por primera vez la Constitución en España que en su tiempo fue calificada como la más liberal de esa época. En efecto, mediante esa Constitución se introdujo el principio de la soberanía nacional y no del Rey dando lugar al nacimiento de la democracia indirecta. Cabe señalar que esta Constitución fue promulgada por las Cortes Generales de España, realizadas en Cádiz el 19 de marzo de 1812, a las que se les ha otorgado una gran importancia por ser las que se convirtieron en el hito democrático que trascendió a varias Constituciones europeas y dio origen a las Constituciones de la mayor parte de los Estados americanos durante y después de su Independencia.

Como todos sabemos y conocemos, pese al desarrollo de la democracia en España, esta, con posterioridad, fue perdiendo el predominio sobre todo por la Independencia que lograron las colonias existentes en América Latina.

Sin embargo, es necesario señalar que mediante Decreto de 24 de mayo de 1836, se consigue por primera vez la celebración de elecciones directas con la participación de candidatos que realizan su campaña electoral con la presentación pública de sus candidaturas.

Los candidatos comparecen ante la prensa y presentan sus programas de gobierno.

En 1907, con la promulgación de la Ley Electoral, se crea por primera vez el Órgano Jurisdiccional para el Control del Proceso Electoral.

De la bibliografía consultada, se puede colegir que el desarrollo de la democracia se ve impedido dada la inestabilidad política que imperaba en la época que dura hasta el primer tercio del siglo XX

cuando, tras la salida de Alfonso II del país, se proclamó la II República, que acabaría en 1936 con el golpe de Estado y la subsiguiente guerra civil, que concluiría en 1939 con la victoria del bando acaudillado por el General Francisco Franco. Desde entonces el país se sumergió en la dictadura franquista que se mantuvo hasta la muerte del dictador, en 1975.

A partir de esa fecha hasta el presente, en España rige el sistema de gobierno democrático, donde sus autoridades son designadas por la voluntad soberana expresada en las urnas por medio del voto.

México, país ubicado en Centroamérica, cuenta con una historia muy rica desde lo que se conoce como el imperio azteca hasta la federación de los Estados Mexicanos.

En su proceso de construcción, ha pasado por muchas guerras, revoluciones, que se han sucedido en varios estados de lo que ahora es la República.

Como nos cuenta la Historia, en la época colonial, México, al haber sido conquistada por España, formó parte de la Corona Española y con una gran importancia, tanto así que allí se estableció el Virreinato, lo que produjo, como era de esperarse en ese tiempo, el ingreso de las órdenes religiosas y, con ellas, de nuevas ideas, costumbres e incluso dioses.

Con el adoctrinamiento también vinieron nuevas formas de vida y hasta devociones, como ocurre con el aparecimiento de la Virgen de Guadalupe, por ejemplo, a lo que hay que adicionar el advenimiento con cambios en la actividad económica y administrativa, social y educacional, como ocurre con la instauración del arte barroco.

Podemos asegurar que la democracia en México comienza a desarrollarse a partir del año 1812, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones. En efecto, en la ciudad de México, se eligieron por primera vez los Compromisarios bajo la normativa de la Constitución denominada de Cádiz.

Vale la pena destacar que esta Constitución, como sabemos, fue restrictiva ya que excluía de ser ciudadanos a los negros y sirvientes domésticos; además suspendía los derechos electorales a quienes fueran deudores quebrados, deudores a los caudales públicos, a quienes no tuvieran empleo, oficio o modo de vivir conocido.

La primera vez que se eligió Presidente de la República fue en el año de 1824, recayendo tal dignidad en Guadalupe Victoria, y una vez que se obtuvo la Independencia del Reino de España, destacando que este obtuvo el voto de 15 de los 19 estados que formaron la Unión de Estados de México.

En lo que corresponde a lo que hoy es el Ecuador, se puede asegurar, por lo que afirman los historiadores, que los primeros antecedentes del sufragio en la América Colonial surgen en Quito. Se indica que varios procesos de independencia se aceleraron debido a factores externos como la invasión de Napoleón a la península Ibérica (España), lo que dio origen a que en la mayoría de territorios de América sucedieran procesos libertarios y con ello el ejercicio democrático al momento de designar a los representantes de las nuevas sociedades y Estados.

Es de anotar que mientras España se defendía de la invasión de los franceses, las colonias americanas buscaban por su parte obtener la libertad que concedía la democracia toda vez que los pueblos deciden sus propios destinos. Al parecer, los próceres comprendieron que, en ese momento, era necesario aprovechar tal circunstancia, pues percibieron la indefensión en que caía el Reino de España.

Producto de todas estas actividades se encuentran resultados democráticos como el ocurrido el 10 de agosto de 1809, en que se lleva a cabo la designación de los representantes de la Junta que depuso a las autoridades coloniales y asumió el poder, argumentando la defensa de los intereses del Rey de España.

Merece nuestra atención señalar como bien lo hacen los historiadores en esta materia, que para la elaboración del texto constitucional de 1812, se integró la Segunda Junta de manera democrática y es ella la que precisamente establece con mucha claridad que la soberanía radica en el pueblo, y así lo dejó establecido y por escrito en el artículo 7 aunque la representación del Estado se conserva y recae en los Diputados Representantes de las Provincias libres.

No hay que olvidar, desde luego, que en la Constitución de 1812, pese a la proclama del poder y la autoridad soberana del pueblo así como de la soberanía del Estado, se sigue reconociendo la autoridad del Rey, en este caso Fernando VII, que a la época había sido depuesto por la invasión francesa de Napoleón. Hay que destacar estos hechos ya que el predominio de los que conforman la Constituyente son los sectores moderados y monárquicos liderados por Carlos y Pedro Montúfar, por ejemplo, que enfrentan a los radicales republicanos como Jacinto Sánchez de Orellana, quienes aún son minoría.

Pese a los adelantos y evolución de la democracia para esta época, todavía existían requisitos que restringieron el derecho del sufragio para los habitantes de nuestro territorio. En efecto, se puede leer en los archivos de las normas aquellas disposiciones que negaron el voto y la posibilidad de ser elegidos a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de los servidores públicos, también a los paniaguados (empleados domésticos) y comensales de una misma casa, los deudores del fisco, los menores de 25 años, los que no son naturales de estas tierras, y a aquellos que profesaban una religión distinta a la católica.

En 1820, en el entonces ayuntamiento de Guayaquil, se lleva a cabo otro proceso democrático en el que se designa a José Joaquín de Olmedo para que presida y convoque a un proceso electoral. En efecto, el indicado ciudadano efectúa la convocatoria a elecciones de una Junta o Colegio Electoral, en el que se obligó a todos los residentes del lugar, y especialmente a todos los jefes de hogar, bajo el argumento de que, si no concurrían deberían ser tenidos por sospechosos. Estaban excluidos los esclavos.

A partir de 1830, cuando el Ecuador se constituye como República, el proceso democrático se desarrolla bajo la influencia de la legislación de la Gran Colombia.

A partir de la Presidencia de Juan José Flores, se aplicó el sufragio censitario y se sustentaba principalmente en la posesión las tierras, lo cual aseguraba el poder económico y político de los terratenientes dejando de lado el derecho de participación de la gran mayoría de los pobladores, debido quizá a que en la participación de las gestas libertarias actuaron activamente las clases sociales altas lideradas por los criollos, que fueron quienes depusieron del poder a los españoles.

No hay que olvidar que en estos primeros tiempos de vida republicana, el poder de las clases dominantes lo constituían especialmente los dueños de grandes extensiones de tierra, que fueron los que detentaban la economía y los que, por las posibilidades económicas, podían acceder a la representación en el Congreso, por medio del cual dictaban las leyes donde imponían los requisitos de acceso al poder.

Como las exigencias que constaban en las leyes se referían a los aspectos económicos, culturales y de género, se dejaba de lado al resto de la población que no reunía estos requisitos; pese a que se puede leer en el artículo 11 de la norma suprema que los derechos de

los ecuatorianos son: igualdad ante la ley y opción igual a elegir y ser elegidos para los destinos públicos teniendo las aptitudes necesarias.

Por su parte, en Latinoamérica los procesos democráticos en la mayoría de países sucedieron después de su emancipación, entre los años 1808 – 1826, época en la que surgieron regímenes constitucionalistas y en la que se promulgaron Constituciones en todos los países. No hay que olvidar que, en este proceso evolutivo, se multiplicaron, como consecuencia de los constantes cambios políticos y las imposiciones de los grupos dominantes, los descontentos y las protestas sociales así como el empoderamiento y el predominio de las oligarquías que llevó a las sociedades a los enfrentamientos entre clases políticas.

También son dignos de recordar la serie de golpes militares que florecieron por la década de los años sesenta a setenta; pero a partir de los años ochenta, América Latina vive un auténtico renacer de la democracia que se extiende con mayor fuerza a raíz de los cambios ocurridos en Ecuador y Perú.

Por el contenido que se quiere transmitir y hacer conocer, nos parece necesario reproducir una parte de lo que informa Rodrigo Borja Cevallos en su *Enciclopedia de la Política* acerca de la democracia, cuando dice:

A Clístenes se le considera el iniciador de la democracia ateniense, 500 años antes de nuestra era, aunque era muy poco probable que él ni sus contemporáneos emplearan el término democracia, que recién apareció con Herodoto (484-420 a.C.) para designar la forma de organización social en la que el poder residía en todos los ciudadanos. Un siglo más tarde, en la tradición aristotélica, se esbozaron tres formas puras de gobierno: monarquía-aristocracia-democracia. La democracia era, según ella, el gobierno del pueblo, es decir, el gobierno de muchos, el gobierno de la multitud. Dos elementos esenciales contenía este concepto: libertad e igualdad. Bajo la forma de gobierno democrático, sostenía Aristóteles, “cada uno

vive como quiere” –esta era la libertad– y “todos tienen lo mismo con independencia de sus merecimientos” –esta era la igualdad-. Pero pronto se vio que estos elementos entraban frecuentemente en conflicto porque la acentuación de la libertad menoscababa la igualdad y la profundización de la igualdad atentaba contra la libertad. Las diferencias conceptuales que han surgido en torno a la palabra democracia parten precisamente del énfasis que se ha dado a uno de tales elementos: en unos casos se ha privilegiado la libertad y en otros la igualdad. Las democracias liberales acentuaron la libertad y las democracias socialistas, la igualdad. Se podría decir de manera general que la evolución histórica del concepto democracia –que ha pasado progresivamente de la democracia formal a la democracia económica y social– se ha dado por el avance de la igualdad a costa de la libertad.

El pensamiento revolucionario francés en el siglo XVIII atribuyó al pueblo la decisión última de los destinos sociales y forjó el concepto de la soberanía nacional. Maximiliano Robespierre (1758-1794) afirmó que: “La democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, regido por la leyes que son obra suya, hace él mismo todo lo que puede hacer, y permite hacer, por medio de delegados, todo lo que él mismo no puede hacer”. En esta definición, el líder jacobino conjugó el principio de la soberanía popular con la de la representación política del Estado de derecho.

Los pensadores de la revolución francesa, en la práctica, antepusieron la libertad sobre la igualdad no obstante su trilogía revolucionaria de “libertad, igualdad y fraternidad”. Tuvieron un concepto restringido de democracia, que fue un concepto de democracia compatible con su tiempo y sus circunstancias. Por eso el revolucionario francés Francois Noel Babeuf (1760-1797), que dirigió la conspiración de los iguales, condenó como “antidemocráticos” a los grupos de dirigentes de la revolución francesa.

A comienzos del siglo XX, vino el fenómeno de la rebelión de las masas y, con él, la extensión de los derechos políticos y, más tarde, económicos hacia sectores cada vez más amplios de la población. Así fue integrándose un concepto cada vez más integral de democracia en el curso de su evolución histórica.

A partir del triunfo de la Revolución de Octubre, se agudizó el debate entre la democracia formal de Occidente, a la que los marxistas llamaban democracia burguesa, y la democracia popular adoptada por ellos, aunque esta denominación recién apareció en la segunda posguerra. Los ideólogos del otro lado de la cortina de hierro solían medir el carácter de una democracia en función del grado de igualdad social y de homogeneidad ideológica que es capaz de generar. No tenían ninguna sensibilidad para el despotismo gubernativo. El intelectual marxista húngaro Gyorgi Lucaks (1885-1971) acuñó la expresión “dictadura democrática” para referirse a la “posibilidad de crear las formas organizativas con cuya ayuda las amplias masas de los trabajadores puedan defender sus intereses frente a la burguesía”. En Occidente, en cambio, la noción democrática estuvo y está indisolublemente ligada al pluralismo político y social.⁷

2. ACEPCIONES

Avanzando en el desarrollo del ensayo, nos parece adecuado señalar algunas acepciones de la democracia que nos permitan establecer una especie de definición nacida de nuestra propia experiencia.

Para el logro de este objetivo, a continuación reproducimos una parte del trabajo presentado por el Dr. Rodrigo Borja, quien, al estudiar la democracia, nos adentra en los siguientes pareceres:

1. *Democracia: algo más que una forma de gobierno.* Empiezo por decir que la democracia es una forma de organización estatal –no solamente forma de gobierno– que promueve un alto grado de participación popular en las tareas de interés general. Mientras mayor es esa participación tanto más democrático es el Estado y, a la inversa, mientras menores posibilidades de participación se otorgan

⁷ Borja Cevallos, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Tercera Edición. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2002. Tomo A-G, pp. 313-314.

al pueblo, tanto menos democrático es y tanto más cerca está el modelo autocrático de organización.

Hay que enfatizar que la democracia es más que una forma de gobierno, es decir, más que un modo de ordenación de las magistraturas públicas o que una manera de ejercer el poder. La democracia es una forma peculiar de organización de la sociedad en su conjunto, que por tanto comprometa al todo social y no solamente a una de sus partes, que es el gobierno. Con esto quiero decir que ella comprende las relaciones interpersonales y no solo de las personas con el gobierno.

La democracia es, por consiguiente, una forma de Estado antes que una forma de gobierno.

2. *La democracia como meta.* La democracia como forma de Estado, es un modelo puramente conceptual que jamás se dio ni puede darse en su realidad más pura. Lo que hay son aproximaciones mayores o menores al modelo abstracto. La democracia es un ideal, una meta, a la que hay que acercarse en lucha permanente no obstante que nunca se la alcanzará plenamente y que el orden quimérico de total identificación entre gobernantes y gobernados nunca dejará de ser una generosa utopía. Aquel orden de cosas en que el pueblo es, al propio tiempo, el sujeto y el objeto del orden jurídico y en que la autoridad del Estado está ejercida por los mismos que a ella están sometidos, no se da en realidad. Siempre hubo y habrá intermediarios entre el pueblo y el ejercicio del poder.

De esto se desprende que democracia y autocracia son los dos extremos inalcanzables de una escala muy rica en posibilidades intermedias. Para juzgar a los regímenes políticos actuales o a las experiencias del pasado hay que ver cuánto se aproximan o se alejan de esos paradigmas abstractos. No hay en la historia ningún Estado que haya sido absolutamente democrático. Se diría que la democracia es un imposible físico porque no hay forma de que los gobernados participen masiva y directamente en la conducción del Estado –y en el desempeño de las tareas crecientemente especializadas que ella entraña–, ni de que la distribución de los bienes económicos y sociales, por óptima que sea, pueda tener plenos alcances democráticos.

La realidad no admite el ideal de un gobierno de todos: una “omnicracia”. Siempre será de algunos: de los más, pero en el marco

de sociedades inclusivas.

La democracia debe estar consciente de sus propias limitaciones. No puede ignorar las restricciones inherentes al sistema. Para enfrentar los hechos sociales debe perfeccionarse, actualizarse y modernizarse constantemente. En este sentido, la democracia es tarea de todos los días. Dista mucho de ser un sistema acabado. Pero no hay alternativa. Al menos no la hay para quienes amamos la libertad. Winston Churchill tuvo razón cuando expresó irónicamente que la democracia es el peor de los sistemas, a excepción de todos los demás.

3. *La participación. La democracia es participación.* Mientras mayores son las posibilidades de participación popular tanto más democrático es un Estado y, recíprocamente, mientras menores son ellas, tanto más cerca está el modelo autocrático.

La democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus tiempos y personas. Cuando yo, tú, él, nosotros, vosotros y ellos participen igualitariamente tanto en la toma de decisiones políticas como en el disfrute de los bienes y servicios de naturaleza socioeconómica dentro del Estado, habrá democracia.

Bajo este orden de ideas, en los regímenes democráticos existen métodos directos e indirectos de participación popular en la toma de decisiones políticas dentro del Estado. Los métodos directos más usuales –llamados así porque a través de ellos el pueblo toma decisiones concretas que habrán de cumplirse– son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y las elecciones. Los métodos indirectos –por medio de los cuales la comunidad o parte de ella influye o condiciona el ejercicio del poder– son: la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de presión, los grupos de tensión, los nuevos movimientos sociales y las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG).

[...] 4. *La regla de la mayoría.* En el sistema democrático impera, como norma de procedimiento, la regla de la mayoría, en virtud de la cual se considera que la voluntad de ella es la voluntad del grupo porque es la que mayor número de consentimientos individuales abarca. De este modo, para que la voluntad sea general y se imponga no es menester la unanimidad: basta la mayoría. Esta regla impera en las elecciones universales, en las operaciones parlamentarias, en

las decisiones de los órganos colegiados del Estado y en todas las modalidades del sufragio.

La ley determina, en cada caso, de qué mayoría se trata: si de la mayoría absoluta —que es la mitad más uno de sus miembros— la mayoría relativa —que lo es en relación con las minorías, aunque no llegue a la mitad más uno— o la mayoría especial —que puede ser de las dos terceras partes o cualquier otra porción de los integrantes del cuerpo colegiado—.

El principio de la mayoría para la toma de las decisiones de interés general dentro de la vida estatal funciona en todas las operaciones de participación popular directa previstas en el sistema democrático que son el referéndum, el plebiscito y las elecciones.

Sin embargo, el hecho de que la voluntad de la mayoría valga como voluntad del grupo no significa que el poder de ella esté exento de limitaciones. La primera limitación que soporta es precisamente el respeto a la opinión de las minorías. Este es un supuesto legal y moral del sistema democrático. Se hace lo que la mayoría dispone, pero se garantiza la opinión de las minorías y su derecho de expresarla.

La democracia prohíbe a la mayoría el abuso de la fuerza que la determina: la del número, y a las minorías, el uso de la única fuerza que podría estar a su alcance: la material.

5. *La democracia social.* La democracia debe ser entendida como un sistema tridimensional integrado por elementos políticos, económicos y sociales. Quiero decir con esto que en el sistema democrático deben darse eficaces, positivos y concretos métodos de participación popular no solamente en la toma de decisiones políticas dentro del Estado, sino también en el disfrute de los bienes y servicios de naturaleza socioeconómica —la propiedad, la renta, el bienestar, la cultura, la educación, el trabajo, la seguridad social, la salud, la recreación y otros— que se generan con el trabajo de todos. Este es el aspecto económico y social de la democracia. Ciertamente, es importante que mande en la sociedad solo quien tiene derecho a mandar y que lo haga dentro de los cánones de la libertad y del respeto a las prerrogativas de las personas, pero no se agota allí la democracia, que tiene también efectos económicos y sociales trascendentales.

Estamos muy lejos de menospreciar la democracia liberal o burguesa

y el conjunto de sus libertades formales, que han sido fruto de siglos de lucha del hombre por su libertad. La caída de la Unión Soviética y de su bloque de países marxistas nos ha puesto de manifiesto lo importante que son las libertades políticas. No se trata, por consiguiente, de sustituir la democracia formal por la democracia material o económica, sino de complementarla, agregando a las libertades tradicionales las modernas libertades socioeconómicas que le hacen falta.⁸

3. DEFINICIÓN

Consideramos necesario que todos convengamos en lo que debemos entender por democracia.

Como este término ha sido usado de distintas formas y maneras, en este trabajo presentamos, para conocimiento del público lector al que está dirigido, lo que varios tratadistas políticos han manifestado acerca de la democracia.

Dieter Nohlen, en el *Diccionario de Ciencia Política*, informa:

Democracia (del griego *demos* = ‘pueblo’ y *kratein* = ‘dominar’), dominio del pueblo, dominación de la mayoría, de los muchos, a diferencia de otras formas de Dominación u otras Formas de Estado, entre otras la Monarquía o la Aristocracia del Régimen Autoritario o de la Dictadura. Según la famosa fórmula de Gettysburg, de Abraham Lincoln, acuñada durante la guerra civil de los EE.UU., en el año de 1863, la D. es el “gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”, es decir, en la D, la dominación surge del pueblo, es ejercida por el pueblo mismo y en su interés.⁹

8 Ídem, pp. 314-316

9 Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política*. México: Editorial Porrúa-México. 2006. T. I. p. 335.

Guillermo Cabanellas de Torres sostiene que:

DEMOCRACIA: esta palabra procede del griego *demos* ‘pueblo’, y *cratos*, ‘poder’, ‘autoridad’. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen directamente la soberanía popular a ellos delegada.

Aristóteles, en su *Política*, dice: “Monarquía es aquel Estado en que el poder dirigido al común interés no corresponde más que a uno solo; aristocracia, aquel en que se confía a más de uno; y democracia, aquel en que la multitud gobierna para la utilidad pública. Estas tres formas pueden degenerar así: el reino, en tiranía; la aristocracia, en oligarquía; la democracia en demagogia”.

La democracia se concibe como una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, no solamente en la organización del poder público, si no también en su ejercicio.¹⁰

En la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, se encuentra lo siguiente:

La palabra democracia proviene del griego *demokratia*, de *demos*, ‘pueblo’, y *kratos*, ‘autoridad’ (también ‘fuerza’ o ‘poder’). Gramaticalmente, democracia, según definición de la Academia de la Lengua, significa doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo.

[...] El concepto moderno de pueblo aparece en la historia cuando se suprimen las separaciones producidas en la sociedad por un ordenamiento en castas, en castas o capas sociales. Suprimidos los estamentos o estados o clases –políticas más que sociales–, que existían en Francia antes de la Revolución francesa, el tercer estado abarcó y comprendió a los otros dos, que habían perdido su privilegios, y todos los franceses constituyeron, así, el pueblo de Francia con igualdad de derechos y deberes.

10 de Torres Caballenas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta. 2008. T. III. 30Ed. p.87.

Ese es hoy el concepto corriente de pueblo, pero desde el punto de vista institucional, solo forman el pueblo los ciudadanos, es decir, los habitantes que poseen derechos políticos y que pueden intervenir en la formación del gobierno.¹¹

Con la finalidad de conocer un poco más sobre la democracia, consideramos necesario reproducir una parte del trabajo presentado por Alberto Borea Odria en el *Diccionario Electoral*, que dice:

Las formas modernas de gobierno se han definido, curiosamente, por su denominación antigua en la cultura occidental. La democracia, la teocracia, la autocracia, la plutocracia, la anarquía, la poliarquía, etc, son vocablos que recogen de sus viejas voces su contenido esencial. Democracia viene de las raíces griegas *demos*, que significa 'pueblo', y *kratos*, que significa 'gobierno'; de esta manera tenemos que la democracia es el gobierno del pueblo, como la autocracia es el gobierno de uno. La plutocracia, el gobierno de dinero, o la teocracia; el gobierno de Dios. Asimismo, la autarquía es el poder de uno, la poliarquía el poder de todos y la oligarquía el poder de un grupo. Sin embargo, aunque el espíritu de la palabra antigua representa en esencia la forma moderna de entender el sistema que se alude con este término, los cambios de significación en cada época nos hacen que seamos un tanto cuidadosos en una asimilación exacta del vocablo. Democracia puede ser el gobierno del pueblo, pero el pueblo no significaba lo mismo en la época clásica de los helenos que ahora, ni en extensión, ni en contenido del término mismo. Pueblo, en su acepción que se refiere a la decisión política, en la era y en el lugar en que se acuña la palabra democracia, significaba un grupo de personas, ciudadanos de Atenas, que se consideraban iguales entre sí en tanto que compartían una capacidad o atribución de la que carecían el resto de los habitantes de esa ciudad-estado: la de gobernar a la sociedad en la que vivían.

11 Bibliográfica Omeba, *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Buenos Aires: Editorial Drinkill S.A. , 1991. T. VI. p. 506.

Los extranjeros, los esclavos, las mujeres, los minusválidos vivían en la comunidad, pero no eran considerados pares por los demás habitantes de esa sociedad.

La razón fundamental de la exclusión radicaba en la estimación que por no haber nacido como parte de esa república, no podía tener estos seres, un interés auténtico comprometido con la buena marcha de la ciudad. Su vida, en lo esencial, no se iba a ver afectada por aciertos o desaciertos que se logran o cometieran desde el gobierno.

Por otro lado, en cuanto a la consideración propia del pueblo, se aceptaba que cada uno de los miembros de esa sociedad era juzgado, estimado y hasta su destino y su vida misma administrada por el interés mayoritario de esa comunidad que podía disponer de su persona de cualquier manera que estimase conveniente. El hombre tenía existencia dentro de la comunidad, a ella se debía y ella arbitraba su destino por la decisión de los más de entre iguales. Así, a las personas notables que poseían grandes méritos se les podía condenar al destierro para evitar que esas cualidades pudieran opacar al resto o convertirse en un peligro para el sistema de gobierno instalado en esa colectividad. El pueblo era el conjunto de la comunidad, más que una reunión de personas con sus propios valores y su individualidad.

Esta democracia como sistema de gobierno y como punto de referencia real para las formaciones políticas desaparece en la Antigüedad y la Edad Media y es con el redescubrimiento de Aristóteles que se vuelve a recuperar como categoría académica primero y como modelo de gobierno bastante después.

Pero con la reaparición práctica, que se produce bajo el imperio del racionalismo filosófico y en el auge de las ideas liberales, ni el pueblo significaba lo mismo, ni el contenido del término era similar.

Pueblo fue entonces, para efectos políticos, sinónimo del conjunto de personas que podían participar en el gobierno, pero quienes podían hacerlo, quienes acreditaban ese interés que les daba cabida en esa estimación de igualdad no fueron todos los hombres libres que se consideraban naturales de la comunidad, sino aquellos mayores de determinada edad y con un nivel de ingresos o con una riqueza bastante que les permitía decir que el interés que ellos ponían en un buen gobierno podía medirse porque, de tomar decisiones

equivocadas iban a perder lo que en sus vida o en su herencia familiar habían logrado. Quienes no tenían ni esa riqueza ni esos ingresos no calificaban para participar en el gobierno de la sociedad y para los efectos reales no eran sujetos de decisión en el sistema.

La lucha entonces se comenzó a dar para que dentro del término pueblo y dentro de la posibilidad de participar en el gobierno de la comunidad, se abriera el campo a otras personas que no tenían esa riqueza. Se señaló entonces que, para acceder a ese escalón, había que tener una determinada cultura o educación. Con un mínimo se podía reclamar el derecho de una decisión responsable y, por lo mismo, de un compromiso real con las decisiones que se adoptaran o se propusieran a los demás. Quienes no alcanzaban ese mínimo de cultura o educación o no tenían esa riqueza, no eran parte del pueblo con significación política decisoria.

Poco a poco se fue dejando de lado esas barreras y se estimó que forman parte y tienen capacidad de participar en el gobierno y sus decisiones todas las personas mayores de una determinada edad, pertenecientes a cualquier sexo y sin ningún criterio de discriminación que no sea el de estar comprometido con la vida futura de la comunidad. Por ello, a los extranjeros, a quienes antes por razones inicialmente religiosas (sus dioses no estaban en la ciudad) se negaba el acceso a las decisiones políticas, se les abrió la posibilidad de participar en ellas demostrando el interés por el Estado a través de la vía de nacionalización.

Hoy podemos decir que el sistema democrático es el sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo entendido como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad.

Esta modificación expresa la igualdad básica en que los seres humanos se estiman el día de hoy, más allá de los diversos grados de fortuna o ubicación en el mapa social o cultural de una nación y la consecuencia lógica de tener el mismo derecho a decidir el destino de la colectividad.

Pero la segunda modificación, conceptualmente tan importante como la primera, fue que el pueblo estaba formado por seres humanos que tenían su propia individualidad y sus propios derechos que no venían otorgados por el Estado sino por la naturaleza misma. De esta forma,

cualquier gobierno encontraba los límites de esa dignidad que no se podía vulnerar. Incluso el gobierno de la mayoría encontraba esos límites.

Al proclamar los derechos de cada persona, se pone una barrera a la acción del gobierno. No se puede traspasar esos derechos sin desfigurar el sistema. La democracia es así, en la Edad Moderna, un sistema de gobierno de seres humanos que se autoperciben dignos e iguales.

La reaparición de la democracia se hace en conjunto con la aparición de las cartas de derechos, de las declaraciones de las condiciones mínimas que se exigen respetar para la vigencia de la vida con condición humana.

Las constituciones no solo son instrumentos de asignación de competencias para los detentadores del poder, sino que son la expresión de la concesión de un poder limitado a los gobernantes. Limitado por esa dignidad y esos derechos que no pueden desconocer y contra los cuales no pueden atentar.

La preocupación de los constituyentes y de los hombres públicos americanos se centró en evitar que la mayoría pudiera reemplazar al capricho o la arbitrariedad de los gobernantes absolutos, sin ningún respeto a la persona. En ese sentido es importante recordar la frase de Alexander Hamilton en *El Federalista* que señala que una Nación, luego de liberarse de la opresión de los gobernantes extranjeros debe estar muy atenta para no caer en la dictadura de las mayorías.

La voluntad del gobernante absoluto no es entonces reemplazada por la voluntad de un gobernante elegido por una mayoría que también puede actuar con criterio absolutista, sino que es referida al respeto a esos derechos fundamentales de esa persona. Esos derechos son el límite y su remoción no depende del Estado, el que siempre debe de atender con respeto esas capacidades del ser humano.

La democracia es incompatible con el gobierno absoluto, cualquiera sea su titular.

La democracia moderna no solo es, entonces, el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría entre iguales, sino que es el gobierno del pueblo asumido como sociedad de personas humanas con derechos básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre

iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos. En el gobierno democrático, el pueblo en general, la sociedad que vive en ese territorio, tanto la mayoría como la minoría, deben mantener como consecuencia de su aplicación esa condición que no es posible alterar con normas que convierten en inferiores a un grupo en superiores a los demás. La igualdad no solo debe estar presente en el momento en que se adopta una decisión, sino que, en la democracia, esa igualdad debe ser una vocación permanente.

Para que el gobierno del pueblo se produzca con esas características, debe cumplirse una serie de reglas que garanticen que ello suceda y que aseguren que no se trata de una suplantación de una persona o de un grupo de personas que se arroga la voz del pueblo o que lo desfigura cercenando sus derechos esenciales hasta convertirlo en un grupo de seres sin libertad y sometidos.

Esas reglas son las que constituyen el sistema democrático y las que nos hacen reconocer si en verdad estamos o no en una democracia.¹²

Rafael del Águila, de la Universidad Autónoma de Madrid, en la obra *Manual de Ciencia Política*, al hablar de la Democracia, sostiene que:

La democracia es una fórmula política para resolver el hecho de la pluralidad humana. Esta pluralidad engloba todo tipo de particularidades y diferencias entre los seres humanos: pluralidad de intereses, valores, ideologías, poder, riqueza, prestigio, pluralidad nacional, cultural, social, ideológica, religiosa, de orientaciones sexuales, de modos de vida, de concepciones del bien, etc. Al contrario de lo que ocurre con otras soluciones políticas al problema de la pluralidad (con soluciones digamos, autoritarias o totalitarias), la democracia aspira, al mismo tiempo, a respetar ese pluralismo y a ofrecer una esfera compartida por todos donde esas diferencias pueden expresarse, construyendo a la postre una comunidad de deliberación y decisión política. La democracia, por lo tanto, es una solución

12 Borea Odria, Alberto. Democracia, en *Diccionario Electoral*. San José: Editorial Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2000. Segunda Edición, T 1. pp. 346-351.

particular y específica cuya aspiración es resolver el problema que surge cuando apreciamos que vivimos juntos y sin embargo somos diferentes.

[...] Así pues, la democracia exige que la pluralidad de opciones (políticas, ideológicas, sociales, culturales, etc.), pese a todas las esenciales diferencias que las separan, mantengan, sin embargo, ciertos puntos de acuerdo mínimo. Pese a que la democracia puede definirse como un sistema caracterizado por el disenso, debe no obstante fundamentarse en la existencia de ciertas reglas mínimas compartidas y objeto de consenso entre los diversos actores. Algo así como lo que John Rawls ha llamado un consenso superpuesto (*overlapping consensus*) entre las distintas concepciones plurales. Esto es un espacio de acuerdo que sirva para ordenar los desacuerdos. Puede, en efecto, que no estemos de acuerdo en muchas cosas, y que por esa razón entremos en conflicto los unos con los otros, pero lo que es crucial es que estemos de acuerdo en el procedimiento que utilizaremos para resolver los conflictos.¹³

Aníbal D' Angelo Rodríguez, en el *Diccionario Político*, sostiene que:

Desde su comienzo, la reflexión sobre las humanidades (es decir, al campo que hoy analizan las llamadas “ciencias humanas”) ha tenido que construir modelos, configuraciones ideales que abstraen los datos de la realidad que se estudia. No hay otra forma de trabajar, en este terreno, y tales construcciones no solo son lícitas y necesarias sino imprescindibles para entender la realidad. Pero, claro, siempre ha de tenerse en cuenta que la realidad es mucho más rica que los modelos y que estos sirven como una guía intelectual pero no sustituyen a la realidad.

Cuando los primeros pensadores griegos contemplaron las formas de gobierno, decidieron construir sus modelos tomando como fenómeno central la “titularidad” del Gobierno. Si gobernar, es

¹³ Del Águila, Rafael (Editor). *Manual de Ciencia Política*. Madrid, España: Editorial Trotta. 2005. Cuarta Edición. pp. 154-155.

mandar, el mando puede estar en manos de una persona, de un grupo o del conjunto. En verdad que la crítica moderna ha puesto en cuestión este modelo en cuanto a su punto de partida. Diciendo, en efecto, que en política, mandar, lo que se llama mandar, manda siempre un grupo y que “en ese sentido” toda forma de gobierno sería una oligarquía, porque el soberano y el *demos* necesitan de un grupo que ejerza los oficios del poder.

Sin embargo, la misma clasificación se ha mantenido solo cambiando el criterio de distinción: las formas de gobierno no se distinguen por su titularidad –“cuántos” mandan– sino principalmente por aquello que otorga legitimidad a su clase política y por el modo que de esta se seleccionan los que efectivamente mandan en momento determinado.

Con este punto de partida, monarquía (o monocracia) es el sistema en el cual la designación de los que mandan por el monarca implica un proceso de selección y legitimación. La aristocracia (y oligarquía) es la forma de gobierno en la cual la que hace esa función de legitimación y selección es la cooptación de los oligarcas. Y democracia es la forma de gobierno en la cual la legitimación y selección la hace el *demos*.

Si se quiere conservar el significado de las palabras, si no se quiere agregar más oscuridad a un lenguaje ya de por sí confuso, la palabra democracia debería reservarse para este modelo y nada más. De modo que para saber si en un país rige o no la forma de gobierno democrática habrá que atenerse a la comprobación de que los que gobiernan son elegidos por el *demos* o si esta es la doctrina que inspira sus instituciones (es decir en nuestro siglo, si eso es lo que dispone su constitución). Este concepto no es tan formal ni rígido que no permita otros análisis conectados con esta idea. Especialmente la comprobación de si las elecciones son verdaderamente tales o una parodia, ya sea porque el fraude impide la expresión sincera de la voluntad popular o porque un partido único las convierte en una contradicción semántica (no se puede elegir si no hay al menos dos opciones posibles).¹⁴

14 Rodríguez, Aníbal D' Angelo. *Diccionario Político*. Buenos Aires: Editorial Claridad S.A. 2004, pp. 154-156.

Con todo lo manifestado hasta esta parte, consideramos nosotros que la democracia es el gobierno del pueblo, pero entendiendo al pueblo como el conjunto de seres humanos que forman ese Estado y en el que participan activamente en la toma de decisiones que interesan a todas y todos ya que los otros temas de gobierno son resueltos por el grupo de personas que, por medio del voto, han sido elegidos para tomar la dirección del mismo.

4. FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA

Alberto Borea Odria establece que cuatro son los valores o principios que conlleva la democracia, cuando afirma:

La organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios que deben de plasmarse en su normativa, los mismos que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ellos son el principio de la igualdad, el de la libertad, el del pluralismo y el de la tolerancia.¹⁵

Para otros, los fundamentos de la democracia son libertad, igualdad y justicia.

Consideramos que, para la mente de las personas, es posible comprender a la libertad como el derecho que se tiene para actuar por sí mismo, independientemente sin que nadie pueda oponerse o coartar su accionar tanto en su vida pública como privada.

El concepto y la aprehensión de la libertad se encuentran de manifiesto en este orden de ideas como para hacernos creer que podemos actuar sin ninguna clase de restricción. Se ha intentado hacer aparecer como si la libertad no tuviera restricciones. La realidad es que la libertad, en nuestra sociedad, tiene límites, los mismos que están

15 Ídem, p. 351.

dados por las leyes que rigen el Estado de derecho, los que han sido impuestos precisamente para evitar excesos y que ellos desborden el verdadero objetivo de lo que es la libertad, la que anhelamos disfrutar todos los seres humanos.

La libertad hace referencia a muchos aspectos de la vida humana. Sobre todo libertad natural, pero comúnmente se le define como aquella facultad que posee el ser humano de poder obrar según su propia voluntad y sin que desmejore o perjudique a la de los demás.

Alberto Borea Odria, sobre la libertad, expresa:

El segundo principio es el de la libertad. La democracia tiene que respetar esta característica especial del ser humano. Los límites a la libertad solo pueden imponerse en razón de la conveniencia mutua. El ser humano siempre debe mantener en la sociedad las condiciones para su desarrollo individual. Esto implica el reconocimiento de un campo de acción en el que el Estado no puede inmiscuirse. En la democracia, se estima que la libertad del ser humano no le es concedida por el Estado, sino que solo le es reconocida por este. Ello hace que el Estado no pueda pretender cancelarlas, porque al no darlas u otorgarlas, no puede quitarlas.

En América, buena parte de las constituciones recoge expresamente este principio. La superioridad de la persona humana está, por ejemplo, fraseada directamente en la constitución del Perú de 1979, o en la de El Salvador de 1983. El Estado, se señala, está orientado a la promoción de la persona humana que deviene en el fin supremo de la sociedad.¹⁶

En lo que corresponde a la igualdad, que para varios pensadores es el primero de los principios que caracteriza a la democracia, nos expresa que todo ser humano nace en igualdad de derechos y condiciones, libre e independientemente sin diferencia de raza, sexo, color, religión, ideología y posición social, y que debe mantenerse por todo el tiempo. Sin embargo la experiencia nos demuestra que muchas

veces no se cumple. El ejercicio de estos derechos ha sido diferenciado, hemos visto que no ha significado lo mismo en diferentes etapas del desarrollo de la sociedad y con más notoriedad en el campo político.

Solo con los movimientos sociales de los últimos años es que hemos llegado a obligar a que todos los ciudadanos en ejercicio de las garantías constitucionales, tengan el derecho a votar, elegir y ser elegido, y a constituir partidos y movimientos políticos con la ideología de su preferencia. Este principio de igualdad garantiza que en la sociedad todos tengan las mismas oportunidades de participación, de expresión y que su voz y pensamiento sean respetados.

Siguiendo a Alberto Borea Odria, encontramos que:

La igualdad de los seres humanos en lo fundamental es uno de los presupuestos básicos de la democracia porque hace que todos tengamos el mismo derecho de participar en el gobierno común. Las diferencias que existen en relación con respecto a la religión, al sexo, a la cultura, a la riqueza entre los seres humanos no resultan relevantes para los miembros de una comunidad política. Las diferencias que se asumen importantes en este momento son las relativas a la pertenencia a la misma comunidad, vale decir al haber nacido en ella o al haberse naturalizado, vale decir el comprometer el ser humano su destino con esa sociedad. Quienes forman parte de la misma tienen el derecho igual de participar en la decisión sobre su destino. Esta igualdad se ha ido conquistando paulatinamente y ha dado lugar, como lo señalara Thomas Paine, a luchas, guerras civiles y secesiones cuando era desconocida a una porción de personas que vivían en un territorio y a quienes, al ser tratadas como inferiores, se les desconocía también su derecho a la libertad.¹⁷

Este derecho de igualdad, en todo caso, se refiere a esa sobrevivencia en sociedad porque ella no hace distinción de raza o grupo étnico al que pertenece, nacionalidad, sexo ni otra consideración.

Cuando falta este derecho la sociedad se intranquiliza, se convulsiona. La ausencia de este derecho implica que la sociedad viola los derechos humanos universalmente aceptados. Hay que considerar que la igualdad además nos permite visualizar cuán tolerante es una sociedad y cómo garantiza los derechos fundamentales de sus conciudadanos.

Otro de los fundamentos de la democracia constituye la justicia, de la que la sociedad ha aportado a su definición desde distintos puntos de vista. Efectivamente, a la justicia se la ha calificado desde varios aspectos y de distintas formas. Así, en unas ocasiones, se ha puesto énfasis en la virtud de juzgar respetando la verdad, y poniendo en práctica el derecho que le asiste a cada persona haciendo que se respeten sus derechos o que le sean reconocidos, así como las consecuencias de sus actos y su comportamiento.

Además a la justicia se le considera como un principio básico, como valor de todo ordenamiento jurídico.

Pero la justicia tiene como papel fundamental, según nosotros, reconocer y defender los derechos de cada persona. Desde luego, no hay que olvidar que en tiempos anteriores a los actuales, sobre todo en países en vías de desarrollo donde se practicaron las dictaduras, la justicia se determinaba por opciones ideológicas, políticas y hasta sociales.

Resulta entonces que la justicia es la base de la vida social de una sociedad; es la que permite una mejor convivencia, vela por el respeto y el acatamiento de las normas y reglas indispensables para el

buen funcionamiento de la sociedad, sobre todo en el ámbito de una sociedad democrática.

La justicia ha sido definida desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, para Aristóteles “la justicia es la virtud más alta”. La justicia ha sido entendida como la cualidad de obrar ante los demás conforme a las leyes existentes.

Resulta que, siguiendo la línea de pensamiento aristotélica, la justicia es esa voluntad humana orientada hacia el bien último del hombre. Para alcanzar tal fin, el hombre tiene esta facultad, usa lo que llama *sindéresis*, que le permite detectar los principios más generales de justicia plasmados en el derecho natural.

Hay que destacar que la justicia, vista desde los distintos ángulos del conocimiento, también ha sido definida por el Derecho Canónico y la Teología.

Finalmente queremos destacar que incluso en la Biblia, que nos cuenta de los tiempos de creación y las evoluciones sociales, se encuentran varios pasajes en los que se habla de justicia.

Dignas de destacar son, por ejemplo, las lecciones que se pueden extraer del pasaje en el que se entrega al pueblo de Dios las reglas del comportamiento que son conocidas por nosotros como los diez mandamientos, donde se presenta la fuente de justicia teológica mirada desde el respeto a Dios y al prójimo, todo esto para confirmar las diferentes formas de ver a ella y la diferencia que existe entre la justicia humana (que se manifiesta como el interés de las masas para asegurar que los actos son justos en la medida en que sus consecuencias contribuyen positivamente a la felicidad general) y la divina (que es entregada en forma individual a cada ser humano por el hecho de ser tal).

En relación con el pluralismo y la tolerancia, otros principios básicos de la democracia, Alberto Borea Odria manifiesta:

El tercer principio, concordante con los dos anteriores, es el del pluralismo. Si los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y son iguales entre sí, debe de entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses. Van a actuar, asimismo, de distinta manera. El único límite que se puede fijar es precisamente el de la paz social. Estas diferencias no pueden estimarse como perniciosas o inconvenientes. Es más, una sociedad democrática se reconoce por la diversidad de planteamientos y su libre discusión.

El cuarto principio es el de la tolerancia. Una sociedad democrática tiene que ser una sociedad pluralista donde el dogmatismo esté proscrito. El dogmatismo, la intolerancia se sustentan en la presunción de que uno de los intereses es superior al del resto, que quien promueve un tipo de pensamiento tiene una superioridad sobre los demás que hace que se pueda prescindir o sojuzgar a los disidentes. Esto es impropio de la democracia, donde, al ser todos iguales, tiene el mismo derecho de ser oídos y de cotejar con el resto de la comunidad, que es el titular del poder, sus puntos de vista y sus propuestas.¹⁸

5. CLASES DE DEMOCRACIA

En términos generales y por no ser materia del presente ensayo, en esta parte nos limitaremos a enunciar lo que consideramos ciertas clases de democracia.

En realidad, de la literatura consultada, se ha podido extraer que se pueden encontrar tres clases de democracia: una directa, que tiene sus características y particularidades; otra representativa; y la

comunitaria, que a decir verdad se encuentra en proceso de construcción en el Ecuador aunque en otros países se ha desarrollado bastante.

Sin embargo, también que se puede afirmar que existe una democracia económica y otra política, una formal o denominada también burguesa, y otra popular, sin descuidar desde luego a la social, como bien afirma Alberto Borea Odria, que dice:

Se ha señalado que el voto es solo una formalidad que sirve para esconder una dominación similar a la dominación que ejercieron antaño la realeza y la nobleza. Con el alegado propósito de modificar esa situación que denunciaban, con el pretexto de profundizar la democracia es que incluyeron los sistemas de las democracias populares, las democracias económicas o las democracias sociales u otras especies como la democracia de participación plena.¹⁹

Sobre la democracia directa, informa Alberto Borea Odria:

Se dice que hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar las decisiones políticas. Ese es el sistema que imperaba en la antigua Atenas. Aunque no es cierto que a ella concurriera la mayor parte de los habitantes de esa ciudad-estado, sí es verdad que a dicha asamblea podían asistir todos los que quisieran. Este sistema resulta imposible de aplicar en las formaciones estatales actuales y aun es difícil de imaginar en las poblaciones más pequeñas. No solamente por el número de habitantes, sino porque la complejidad de la vida actual no concede a las personas el tiempo suficiente para poder consagrarse al gobierno de la comunidad que es una ocupación exigente. En la Grecia de la que hablamos, el gran número de esclavos permitía que muchas de las faenas las realizaran estas personas mientras que sus amos, a los que consideraba el pueblo y con lo que se consideraba

19

Ídem. p. 354.

satisfecha la exigencia democrática, concurrían al ágora a informarse, debatir y decidir.²⁰

Por su parte, Rodrigo Borja, sobre la democracia directa, asegura que:

Conceptualmente, democracia directa es aquella en que el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, esto es, sin intermediarios, en contraste con la democracia indirecta o representativa en que la sociedad está gobernada por personas elegidas por ella y a quienes confía el cumplimiento de funciones de mando de naturaleza y duración determinadas y sobre cuya gestión conserva el derecho a una fiscalización regular.

La democracia directa es un valor puramente conceptual. En rigor, ella nunca existió ni puede existir. Ni aun la democracia ateniense, considerada tradicionalmente como modelo de gobierno ejercido por el pueblo, fue realmente directa, puesto que se limitó a la participación de la clase esclavista en las funciones directivas de la sociedad. La mayor parte de la población, constituida por esclavos, no tuvo la menor injerencia en ellas. Federico Engels, en su libro *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, afirma que, en el tiempo de su mayor prosperidad, el conjunto de los ciudadanos libres de Atenas, incluidos mujeres y niños, componiáse de 90.000 personas al lado de las cuales había 365.000 esclavos y 45.000 metecos, o sea extranjeros y libertos.

La democracia directa es un imposible físico porque no hay manera de que el pueblo, masivamente, tome en sus manos la conducción de sus destinos. De ahí que todo gobierno, desde las épocas primitivas en que el hombre valiente asumía la conducción del grupo, ha estado confiado a la gestión a un pequeño núcleo de personas. Y conforme pasa el tiempo el gobierno directo es cada vez más difícil, ya por la extensión de los territorios y la creciente densidad de la población, ya porque la civilización científica conduce hacia la división del trabajo, de manera que, mientras el sabio está en su laboratorio, el artista en

sus creaciones y el industrial no puede abandonar su fábrica, ciertas personas asumen la responsabilidad de desempeñar diaria y asiduamente tareas especializadas en que el gobierno consiste.

En consecuencia, la democracia directa tiene un carácter y un interés fundamentalmente teóricos, puesto que, en la experiencia humana, no hay un solo sistema político que pueda ser exhibido como modelo de esta forma de gobierno. Ella tiene más de hipótesis de laboratorio que de dato de la experiencia. Jamás, en parte alguna, la masa popular ha sido llamada a desempeñar las funciones gubernativas de la sociedad.²¹

Consideramos que se puede asegurar que en la democracia directa actual, los ciudadanos toman parte en las decisiones políticas trascendentales para la administración del Estado y, por tanto, del gobierno. Este modelo permite que el pueblo participe o tenga una influencia directa en las decisiones públicas, las que se expresan generalmente a través de referéndum o plebiscitos, consultas populares, reformas y enmiendas a la Constitución, revocatorias del mandato como formas o mecanismos de expresión popular.

En lo que corresponde a la democracia indirecta, dice el Dr. Rodrigo Borja:

Entre la masa popular y el ejercicio del poder siempre hay personas interpuestas, dado que hasta hoy no ha podido resolverse la contradicción que se planteó –y que cada vez asume con más fuerza– entre el pueblo, titular de la soberanía, y la imposibilidad física del gobierno directo. La fórmula que se ideó para resolver esta contradicción, aunque deja mucho que desear, fue la del sistema representativo, en que el poder se ejerce por personas que, elegidas por el pueblo, actúan en su nombre y representación y le ligan con sus actos.

21 Borja Rodrigo. Op.cit. p. 321.

Varios juristas, entre ellos el francés León Duguit, sostienen que este sistema es una ficción y que en la práctica no se da ninguna relación representativa entre gobernantes y gobernados. Más aún: afirma que en la realidad ocurre todo lo contrario: se plantea entre ellos una permanente contradicción. No dejan de tener alguna razón esos juristas. Hay en efecto algo de fantasía en la condición representativa, que se atribuye a los gobernantes. Sin embargo, merece la pena mantenerla si de ella pueden surgir imperativos éticos que lleven a los gobernantes a la convicción que conducen a un grupo humano gracias a la voluntad de sus miembros, por lo cual deben hacerlo con el mayor respeto a sus derechos, y de que administran bienes de propiedad de la comunidad y no propios, de modo que están obligados actuar con la máxima delicadeza.²²

Si bien es cierto que en la democracia la soberanía radica en el pueblo, este no la ejerce directamente. La soberanía está encargada como función al poder público, al Estado que delega a sus funcionarios y servidores el ejercicio de la misma.

En esta forma de democracia, la ciudadanía se manifiesta por medio del voto para la toma de las decisiones políticas y de quienes lo representarán en los diferentes niveles de gobierno. En efecto, mediante procesos electorarios, se nombra autoridades que lo representen para la toma de decisiones. Estas autoridades elegidas pueden ser nacionales, regionales, seccionales o locales. Además, los representantes pueden ser de diferentes tendencias, movimientos o partidos políticos.

Asimismo, estos representantes pueden elegir a otros de menor rango para constituir otras organizaciones o ejecutar otras actividades propias del Estado como tal.

Por lo general, en los países democráticos, la Función Legislativa es la que tiene el poder para dictar leyes de carácter nacional en razón de que el pueblo, mediante un proceso electoral, ha depositado su confianza, en este grupo de seres humanos que la conforman, para la aprobación y promulgación de leyes, por ser sus funciones, y es el máximo organismo o poder en la creación de leyes que regirán para todo el país.

En el Ecuador, el artículo 10 de la Constitución de la República, en forma clara y precisa, señala que: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”, los que, para su ejercicio, se rigen por los principios descritos en el artículo 11, como son el ejercicio individual o colectivo, la igualdad en derechos, deberes y oportunidades, aplicación directa e inmediata, impedimento de restricción de los derechos y garantías, aplicación e interpretación favorable a la efectiva vigencia, inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, interdependencia e igualdad jerárquica, no exclusión de otros derechos, desarrollo progresivo.

Como se ha sostenido, la democracia exige la participación de todos sus iguales en el concierto social, y en el Ecuador esta participación se encuentra asegurada en el artículo 61 de la Constitución, que prescribe:

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

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

7. Desempeñar empleos y funciones públicas sobre la base de méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que estos adopten.

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

En el Título IV, referido a la “Participación y Organización del Poder”, en el Capítulo Primero, dedicado la “Participación en democracia”, se encuentran desarrollados en seis secciones: a) los principios de participación; b) la organización colectiva; c) la participación en los diferentes niveles de gobierno; d) la democracia directa; e) las organizaciones políticas; y f) la representación política.

Varias normas relativas a la democracia participativa las encontramos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El artículo 1 de esta normativa señala que la indicada ley propicia, fomenta y garantiza el ejercicio efectivo de los derechos de participación de todas y todos, incluidos ciudadanas y ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, cuando dispone:

La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de ciudadanas y ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública...

Esta misma ley, en el artículo 4, nos vuelve a recordar que este derecho de participación se ejercerá por medio de los mecanismos “de la democracia representativa, directa y comunitaria.”, y nos indica los principios entre los que destacamos aquí la interculturalidad y la plurinacionalidad, de las que asegura:

Interculturalidad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas;...**Plurinacionalidad.-** Es el respeto y ejercicio de la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, conforme a sus instituciones y derecho propios.

Finalmente, de esta Ley Orgánica de Participación Ciudadana, destacamos el artículo 30, que se refiere al reconocimiento de las organizaciones sociales, en que también se hace referencia a los de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, cuando dispone:

Art. 30.- Las organizaciones sociales.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del Buen Vivir; que incidan en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como, de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos [...] Para el caso de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, se respetarán y fortalecerán sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y

normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la ley.

Ya en el tema que nos corresponde, la parte final del artículo 95²³ de la Constitución de la República, manifiesta: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”, reconociendo de este modo esta tercera forma de democracia sobre la que aun se ha regulado legalmente.

Daniel González Pérez publica un artículo en el diario *La Hora*, del 18 de junio de 2012, en el que asegura:

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 95, establece que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria; estos tres tipos de democracia deben ser conceptualizadas de forma clara para poder desarrollar la aplicación de los derechos y garantías constitucionales en el Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural, plurinacional y laico.

La democracia representativa se limita a que los ciudadanos tienen el derecho a un voto universal, igual, secreto y escrutado públicamente con el objeto de elegir a sus autoridades de elección popular, que son: Presidente de la República, Vicepresidente de la República, asambleístas nacionales, representantes en el Parlamento Andino, prefectos provinciales, viceprefectos provinciales, asambleístas provinciales, alcaldes, concejales urbanos, concejales rurales y vocales de las juntas parroquiales rurales. La democracia participativa o

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

directa, la cual se fortalece con la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi en que se determinan algunos mecanismos de democracia participativa o directa, entre ellos: la iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el referéndum, etc. La democracia comunitaria que es una forma novedosa de democracia; con ella, se configura la democracia intercultural; en principio, se relaciona con la aplicación de algunos de los derechos colectivos, es decir, el derecho colectivo de las comunas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y los pueblos montubios de constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política, y la obligación del Estado ecuatoriano de reconocer y promover todas las formas de expresión y organización; así también, ejercer todas las formas de consulta, consulta previa y consulta prelegislativa que establece la Constitución de la República.²⁴

En forma personal, compartimos este criterio porque, en realidad estos tres tipos de democracia son los que reconoce la Constitución, y las dos primeras tienen sus limitaciones al igual que la tercera o comunitaria.

En efecto, la democracia representativa entrega al pueblo el derecho a un voto universal, igual, secreto y escrutado públicamente con el objeto de elegir a sus autoridades de elección popular, y hasta allí llega; por su parte, la democracia participativa determina algunos mecanismos como la iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el referéndum y otras, pero nada más; mientras que la democracia comunitaria configura la democracia intercultural; en principio, se relaciona con la aplicación de algunos de los derechos colectivos y sobre todo esta novedosa forma de participación respeta la tradición y la cultura de los pueblos.

Estamos convencidos de que, frente a la pugna del poder que nos ofrece la democracia representativa y la participativa de corte liberal, la democracia comunitaria puede ser la solución a varios de los conflictos por los que ahora estamos cruzando como sociedad en general.

Luis Villoro, profesor del Instituto de Investigaciones Filosóficas de Universidad Autónoma de México, el 21 de noviembre de 2006, dictó una conferencia sobre Democracia Comunitaria, en la que presentó las características de los movimientos indígenas y pueblos aborígenes de América y África. También en esa conferencia se hizo mención a los trabajos realizados en este sentido por el intelectual ganés Kwasi Wiredu, que se refiere a la democracia consensual.

Este notable profesor mexicano explica que, compartiendo los criterios de Wiredu, la democracia comunitaria o consensual se regiría por los siguientes principios:

1. La prioridad de los deberes hacia la comunidad sobre los derechos individuales. El servicio a la comunidad es condición de pertenencia y la pertenencia, condición de derechos.
2. El servicio obliga a todos. Está dirigido a un bien común en el que todos participan. Establece, por lo tanto, una solidaridad fundada en la dedicación colectiva al bien del todo.
3. La realización de un bien común está propiciada por procedimientos y formas de vida política que aseguran la participación de todos por igual en la vida pública. Son procedimientos de democracia participativa que impiden la instauración permanente de un grupo dirigente sin control de la comunidad.

Nuestros indígenas expresan este principio en una fórmula tradicional: los servidores públicos –dicen– deben “mandar obedeciendo”.

4. Las decisiones que se tomen se orientan por una meta regulativa; dejar que todos expresen su opinión, acercarse lo más posible al consenso.²⁵

Ferrán Cabrero, sobre la democracia comunitaria, piensa que se la debe entender como el ejercicio efectivo de los derechos interculturales; por eso señala que:

En nuestros países, esta ciudadanía intercultural de derechos colectivos está inevitablemente vinculada a la autonomía política de los pueblos indígenas, cuya expresión más clara es la democracia comunitaria, distinta de la representativa clásica y de la participativa desde una perspectiva, como bien lo diferencia, por cierto, la Constitución boliviana.²⁶

Y continúa señalando: “Como decíamos, consideramos que las comunas, que la comunidad en sí es una estructura ancestral, político-social que enriquece al Estado, con miras a que este sea efectivamente plurinacional y, por ende, profundamente democrático, tanto en lo que concierne a los derechos individuales cuanto a los derechos colectivos de todos sus ciudadanos”²⁷.

Luego, expresa la contribución del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) desde el Programa GPEX (Gestión Pública de Extremadura), señalando:

El GPEX, por ejemplo, promueve el respeto de los procesos propios de elección política desde la comunidad, y la sistematización de buenas prácticas, así como el respeto entre los órganos de gestión electoral –se trate de comisiones o de tribunales– y las autoridades

25 Luis Villorio, profesor del Instituto de Investigaciones Filosóficas de Universidad Autónoma de México, en la conferencia sobre Democracia Comunitaria, dictada el 21 de noviembre de 2006, en el Auditorio Raúl Baillères del ITAM.

26 Ferrán Cabrero. “Experiencias sobre democracia comunitaria. La acción del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. En *Memoria del Primer Encuentro Internacional Retos para una Democracia Intercultural* efectuado en Quito, Ecuador, el 27 y 28 de febrero de 2012. Consejo Nacional del Ecuador. p. 29.

27 Ídem.

tradicionales. En este sentido y respecto del trabajo de sistematización de experiencias, estamos trabajando en un estudio regional en seis países para dilucidar, comprender aquellas formas de participación tradicional comunitaria desde las comunidades indígenas que ayuden, de alguna forma, a enriquecer nuestras democracias.²⁸

Por su parte, Pedro de la Cruz, en el discurso “Democracia comunitaria: un paradigma en construcción”²⁹, sobre la democracia comunitaria señaló:

¿Cómo es que la práctica de la interculturalidad podrá generar este paradigma de igualdad, respeto y armonía entre los diversos? Para abordar este segundo aspecto de mi exposición me parece importante compartir con ustedes las diversas formas de expresión comunitaria en la convivencia democrática de las comunidades andinas. Estas formas comunitarias se manifiestan en varios aspectos de la vida misma de las comunidades: la producción familiar campesina, el régimen parlamentario de los gobiernos comunitarios, la justicia indígena, entre muchos otros aspectos.³⁰

El exasambleísta Pedro de la Cruz, en el mismo discurso, posteriormente manifiesta y sostiene:

En el ámbito de la práctica parlamentaria no existe, al parecer, otra forma más democrática que la gestión comunitaria. Las formas de actuar de los gobiernos comunitarios recrean la sabiduría y el conocimiento ancestral. La gestión tinsa y sabia del consejo de ancianos y ancianas da cuenta de ello. La toma de decisiones de manera absolutamente democrática definida por la mayoría es otra de las formas de esa práctica ancestral: en muchos casos, si no en la mayoría, las decisiones se toman por consenso. En lo político y lo social, la minga, el compadrazgo, las relaciones familiares, establecen

28 Ídem. p. 30.

29 Pedro de la Cruz. “Democracia comunitaria: un paradigma en construcción”. En *Memoria del Primer Encuentro Internacional Retos para una Democracia Intercultural* efectuado en Quito, Ecuador, el 27 y 28 de febrero de 2012. Consejo Nacional del Ecuador. p. 37.

30 Ídem. p. 38.

formas democráticas, solidarias, complementarias de un convivir armónico y solidario.³¹

Como sabemos y conocemos, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios tenemos nuestra forma propia de comunicación y de convivencia, pues nuestro *sumak kawsay* nos exige formas propias de resolución de los problemas que, en muchos casos, difieren en mucho de cómo se resuelven los temas en la cultura occidental.

En relación con la comunicación y la forma de llevarla a cabo para la toma de resolución en los temas de interés general, en las comunidades prevalece el diálogo, no la imposición. En nuestras comunidades, prevalece el razonamiento en el que participan no solo los dirigentes, sino los miembros de la comunidad, es decir que nuestro diálogo y comunicación se acerca mucho al consenso razonado; por ello, cuando se llega a la decisión, esta se la toma por acuerdo colectivo.

Esta forma de democracia es la que reconoce la Constitución y la ley y a ella nos referiremos en estos momentos, toda vez que los criterios y comentarios antes realizados han sido considerados ya en nuestros cuerpos legales.

En el Capítulo Cuarto, del Título II, de la Constitución de la República, destinado a los derechos, y en este caso a los de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en el artículo 56 se manifiesta: “Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”; y que precisamente a todos nosotros se nos reconocerá y garantizara los derechos colectivos

31 Ídem. pp. 38-39.

establecidos en el artículo 57, de los que para efectos de esta participación queremos destacar los siguientes:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador.

El Estado proveerá los recursos para el efecto.

14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación

temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.

Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.³²

Y más tarde, en los artículos 58 y 59, se particulariza el reconocimiento y garantía de estos derechos a los pueblos afroecuatorianos y montubios, quienes además, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 60, pueden constituirse en circunscripciones territoriales.

Queda destacar que, conforme lo prescrito en el inciso tercero del artículo 1 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, lo que se regula y desarrolla en esta norma es el ejercicio de la democracia directa, pero no la comunitaria. En efecto, la norma dice: “Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria de mandato de las autoridades de los órganos de poder público”.

32

Ver texto completo: Constitución de la República del Ecuador, artículo 57.

El artículo 103, que regula la democracia directa, nos pone de manifiesto que el Ecuador ha escogido como modelo político de desarrollo y convivencia a la “democracia directa” y ha escogido como herramienta en este caso la iniciativa popular normativa. Esta herramienta se la usa para “proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas”.

Otra herramienta de participación se encuentra descrita en el artículo 104 del mismo cuerpo normativo supremo, que se refiere a la consulta popular, así como el descrito en el artículo 105 referido a la revocatoria del mandato.

De todo lo manifestado hasta esta parte, bien se puede asegurar que, en el Ecuador, se tiene como forma política de gobierno por una parte la democracia directa, como se señala en el artículo 103 de la Constitución de la República; y por otra, la indirecta, establecida en la parte final del artículo 95, sin que exista una ley que regule la democracia comunitaria.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DEL SUFRAGIO³³

1. DEFINICIÓN DE SUFRAGIO

Esta palabra proviene del latín *suffragium*, que significa ayuda o auxilio. Algunos consideran que, mediante el sufragio, los ciudadanos contribuyen a la conformación y fortalecimiento de las instituciones del Estado; hay quienes creen que *suffragium* se remonta a las épocas en que nombramientos y acciones recibían adhesión por aclamación por parte de los hombres armados, que provocaban un ruido chocando las armas como forma de demostrar su aceptación de alguna acción, o de alguien a quien se elige.³⁴

Consiste en el derecho a voto de toda la población adulta de un Estado, independientemente de su etnia, sexo, creencias o condición social.

El sufragio es una manifestación de voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva, sea para designar los titulares de determinados cargos concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de asuntos que interesan a esta.³⁵

A partir de 1789, el poder político comenzó a estar en manos de presidentes y cámaras de representantes, por lo que resultó necesario regular su sistema de elección. A lo largo de los siglos XIX y XX, se fueron estableciendo sistemas electorales que comenzaron siendo muy restringidos y limitados a una élite, hasta establecer sistemas de

33 Trabajo realizado por el Dr. Vicente Cárdenas Cedillo.

34 Soriano, María Vicenta García. *Elemento de Derecho Electoral*, 3ª Edición. 2010. p. 122.

35 López, Mario Justo. *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires-Argentina: Editorial Kapeluz; 1973. p. 440.

reconocimiento universal del voto. Aunque no todos los países pasaron por las mismas etapas y restricciones, ni en el mismo orden, en términos generales el sufragio universal se estableció luego de una evolución a lo largo de varios sistemas.

El sufragio es la herramienta para poder ejercer el derecho político que consiste en la expresión de la voluntad personal que se realiza mediante el acto del (voto) por el cual el ciudadano participa en los asuntos de carácter público, al decidir sobre asuntos que benefician a la comunidad; y otra al escoger a sus representantes, mediante esta elección, y con dicha participación contribuye al fortalecimiento de las democracias.

Por medio de esta institución democrática, los ciudadanos pueden ejercer ese derecho; el sistema electoral ecuatoriano divide este tipo de votos en sufragante activo y participante activo.

El concepto sufragio engloba a la manifestación que se puede hacer pública o mantener en secreto relacionada a una elección que desarrolla cada sujeto en privado. La noción se emplea como sinónimo de voto y describe al medio, gesto u objeto que hace posible la difusión de tal preferencia, cabe relatar que esta palabra está asociada al sistema electoral que rige cuando se debe asignar y ocupar diferentes cargos públicos. El sufragio constituye un derecho de carácter constitucional y político que incluye al denominado sufragio de tipo activo, el cual gira en torno al derecho de todo individuo a participar con su voto de la elección de gobernantes o de la aprobación o rechazo a algún referendo.

A lo largo de la historia. El derecho a sufragar ha sufrido múltiples transformaciones. Los señores feudales y los reyes de la antigüedad no consideraban hombres libres a sus súbditos y, por lo tanto, no permitían que se expresaran mediante el voto.

En los gobiernos democráticos, de todas formas, el sufragio está limitado por ciertas condiciones legales. De acuerdo a cada país, el sujeto debe ser mayor de edad, contar con la nacionalidad del país

donde pretende votar o presentarse como representante o cumplir con otros requisitos. En algunas naciones musulmanas, por ejemplo, las mujeres aún no gozan del derecho de sufragio.

En la política, el sufragio puede ser de tipo activo, que es el derecho o la libertad que tienen los individuos para participar en la elección de los gobernantes de un país o de la aprobación o rechazo en algún referéndum con sus votos; y de tipo pasivo, que es el derecho o la libertad que tienen los individuos a presentarse como candidatos durante el proceso electoral y a poder resultar elegidos.

El sufragio es considerado hoy en día como uno de los elementos políticos y sociales más importantes de las sociedades occidentales, ya que es el medio a través del cual el pueblo elige a sus representantes y expresa libremente sus opiniones y deseos políticos. El sufragio es, en otras palabras, el acto de emitir el voto en el momento apropiado y específicamente señalado para tal actividad.

De acuerdo a las teorías de derecho político, el sufragio es uno de los derechos primordiales del ámbito de la política para el ser humano. El sufragio es quizá uno de los únicos momentos en los cuales el pueblo expresa su preferencia política y obtiene consecuencias directas de ello. Para ser considerado válido, el sufragio se emite en momentos previamente elegidos para tal fin como son los actos eleccionarios. Es allí donde los votantes se reúnen para expresar su voto y lo hacen, por lo general, de manera privada y secreta.³⁶

Para entender al sufragio, esto es el derecho al voto, considero necesario señalar que este es tratado dentro del derecho electoral y por ello se ha escogido para este trabajo algunas definiciones.

Para comprender cabalmente el derecho ciudadano a ser elegido para los cargos de elección popular es preciso trazar un recorrido por ciertos conceptos previos. En primer término, es necesario tener presente la naturaleza de las prerrogativas del ciudadano dentro del esquema general de los derechos subjetivos. No es nuestra intención desarrollar una discusión teórica-conceptual profunda, ya que ello

excedería los límites de este ensayo. Tan solo nos apoyaremos en algunas nociones que consideramos que nos servirán para ofrecer un panorama lo suficientemente claro de la ubicación del derecho a ser elegido para ocupar cargos de representación popular.

No solo el derecho electoral activo, o capacidad electoral, sino también el pasivo, o “elegibilidad”, debe ser lo más general posible, es decir, no debe estar ligado a condiciones que solo pueden ser cumplidas por cierto número de hombres. En general, las condiciones de la elegibilidad son las mismas que las que se exigen para ser elector. Pero a veces se requiere para la primera un límite más alto de edad, o estar en posesión de la ciudadanía desde más largo tiempo.³⁷

Varios documentos bibliográficos que definen al derecho electoral lo hacen en dos sentidos: uno estricto y otro amplio. El sentido estricto se refiere netamente al derecho al sufragio (activo y pasivo); el diccionario electoral expresa que “el derecho electoral en el sentido estricto señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar, además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto”³⁸.

Esta definición, en sentido estricto, hace honor a su denominación y deja de lado cuestiones importantes que van más allá del solo hecho de acudir el día de las elecciones para marcar una papeleta electoral, ya que no se puede olvidar que alrededor de este evento convergen una serie de momentos importantes, antes y después de ese acto, entre los cuales se encuentran: la inscripción de organizaciones políticas, calificación de los partidos y movimientos políticos, conformación de alianzas electorales, procesos de democracia interna, inscripción y calificación de candidaturas, campaña electoral, proceso de escrutinio y asignación de escaños, entre otros.

37
p. 83.

Migallón Fernando Serrano. *Derecho Electoral*. México-México: Editorial Porrúa. 2006.

38
ral.htm

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/derecho%20electoral.htm

Aragón define al derecho electoral en su sentido amplio, esto es que incluye, en torno al derecho de elegir y ser elegido, los elementos que forman parte de este momento y lo considera como “conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados”³⁹.

Merece resaltarse la palabra *titularidad* en la definición anterior, pues, en los Estados democráticos, el pueblo es quien, por medio de representación directa o representativa, marca el camino que se debe seguir; por esto el derecho electoral va más allá de la normativa que rige el proceso electoral y se constituye en un concepto más amplio que garantiza democracia. Así lo expresa Aragón: “El derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular”⁴⁰.

Entonces, el derecho electoral no se podría concebir de otra manera que no fuera en un sentido amplio, pues el derecho en sentido estricto dejaría varias omisiones que incluyen, además de otros, derechos fundamentales de las personas. Por todo esto, el derecho electoral es un conjunto de normas que regulan el proceso electoral antes, durante y después de las votaciones, que son el instrumento por medio del cual se expresa la democracia; esta definición algo simplificada de lo que consiste el derecho electoral permitirá determinar sus fuentes.

39 Aragón, Manuel. *Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo*. Disponible en línea en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/X.pdf

40 Nohlen, Dieter. Zovato, Daniel. Orozco, Jesús. y Thompson, José. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2da edición. México: Fondo de Cultura Económica. 2007. p. 33.

Nosotros consideramos que, dentro del Derecho Electoral, el sufragio es un medio de expresión de las ciudadanas y los ciudadanos, el mismo que se practica en los Estados modernos donde se pregona la democracia que se utiliza para la conducción o destino del Estado, en los temas de interés público.

2. EL SUFRAGIO COMO FUENTE DEL DERECHO ELECTORAL

En términos generales, así como la gran mayoría de entendidos en la materia que han sido consultados están de acuerdo en que el término *fuerza de derecho* es todo lo que contribuye o ha contribuido a crear un conjunto de reglas jurídicas aplicables dentro de un Estado en un momento dado.

Nohlen y Sasbay⁴¹, cuando se refieren a las fuentes del derecho, las entienden como medios a través de los cuales surge o se expresa el derecho. Puntualmente, en lo que tiene que ver con el derecho electoral, cabría preguntarse “¿Cuál es el hecho que genera o que da a lugar al Derecho Electoral? Para contestar esta interrogante, es obligatorio precisar qué comprende el Derecho Electoral.

Normalmente se suele aludir a que el derecho proviene de dos tipos de fuentes: las reales y las formales. Las fuentes reales del derecho son hechos o momentos surgidos con motivo de las necesidades de las sociedades, y pueden ser de tipo económico, social, entre otros, las cuales dan lugar a la normativa; es decir que el derecho surge de una fuente real cuando es producto de una necesidad del colectivo. Por otra parte, el derecho formal se refiere a la forma en la cual se establece la normativa para que los derechos producto de la materialidad sean realizables.

41 Ídem. p.32

Los procesos históricos de las sociedades han llevado a establecer a la democracia en su connotación actual como la forma de organización social contemporánea en la mayoría de los Estados del mundo, sistema en el cual el pueblo (cada persona sin discriminación alguna) es quien ejerce el poder político en las decisiones del país. Poder que lo ejerce cada persona por medio del sufragio.

El sufragio surge como la necesidad para que el pueblo pueda ejercer la democracia, es decir esa participación activa en el Estado, decidiendo sobre alguna tesis política y designando a sus representantes, quienes serán los voceros de su voluntad. Este hecho, producto de un proceso histórico, da lugar a que en torno a este acto democrático se establezcan elementos de carácter normativo y procedimental para su desarrollo. Por todo lo anterior, estos antecedentes hacen concluir que el sufragio es fuente real o también llamada fuente material que da origen al Derecho Electoral, lo que, en consecuencia, permite el establecimiento de las fuentes formales.

Entendido el sufragio en su sentido más simple, esto es, identificado únicamente con el derecho de voto, es claro que no está ligado necesariamente con la democracia, sino con la colegialidad, la existencia del derecho al voto es necesaria allí donde una decisión ha de ser adoptada por un órgano o entidad compuesto por una pluralidad de personas, ya sea el viejo Senado romano, la antigua Dieta Imperial alemana o el Colegio Cardenalicio, por proponer ejemplos bien alejados de la democracia.⁴²

Las fuentes formales del Derecho permiten que los derechos reales sean realizables y estas son la normativa en sus distintos niveles jerárquicos. Es así que Rafael Santos Jiménez al respecto del Derecho electoral tiene como fuentes formales del derecho a las “disposiciones constitucionales y legales, instrucciones y reglamentos, jurisprudencia

gubernativa y contenciosa, usos y costumbres de trascendencia jurídica; pero tenemos también fines y causas; inducciones y deducciones; análisis y críticas; comparaciones, comprobaciones y síntesis”⁴³.

Investigando más allá del derecho al sufragio como fuente del derecho electoral, siendo que es un instrumento que encamina a la democracia de las simples palabras a los hechos, el derecho al voto podría ser considerado como el medio gracias al cual se pueden plasmar ciertos derechos humanos fundamentales. De esta manera Aragón, citado en Dieter Nohlen y Daniel Sabsay, expresa cuáles serían los derechos que podrían verse afectados de no ejercerse los derechos de participación:

el derecho subjetivo a elegir está íntimamente relacionado con los demás derechos; con el de igualdad en primer lugar, con los de libertad de expresión y asociación en segundo lugar, con los de libertad y, en fin, con el resto de los derechos del hombre que, por serlo, es precisamente un ciudadano, esto es, un hombre libre que participa en el gobierno de su comunidad⁴⁴.

Claro está entonces que el sufragio se constituye en la fuente del derecho electoral, y quizá de muchos otros derechos más, porque a través de este medio se cumple con la normativa que permite la realización del proceso electoral, establecer el sistema electoral y la forma del voto; cada uno de estos elementos se constituye de manera distinta para cada país dependiendo de su realidad, de aspectos de carácter cultural, social, económicos, entre otros. Asimismo es elemento común que refleja los demás derechos humanos, específicamente los de libertad e igualdad.

Las particularidades de cada país, con sus respectivos sistemas electorales, han dado lugar a que se construyan distintos y únicos sistemas, procesos electorales en el mundo. Ecuador no es la excepción,

43 Ídem. p. 32

44 Nohlen, Dieter. Zovato, Daniel. Orozco, Jesús. y Thompson, José. Ob. Cit. p. 33.

ya que tiene su propio sistema electoral y demás complementos para que el sufragio se lleve a cabo, los cuales se encuentran debidamente normados.

2.1. EL SUFRAGIO EN LA CONSTITUCIÓN⁴⁵

Desde la existencia del ser humano y a lo largo de la historia hemos comprobado que los hombres no logran alcanzar acuerdos por sí mismos, por ende se agrupan por una razón, formar una primera sociedad necesaria: la familia. Pero verifican que la familia no les permite la plena realización intelectual y social; luego, forman otras sociedades voluntarias, con finalidades diferentes, de diverso género y naturaleza, con el propósito de satisfacer algún fin específico o parcial, lo que los liga con otras personas que también buscan ese mismo fin específico, parcial. Surgen, así, múltiples organizaciones de índole vecinal, territorial, entre otros, que unen a las personas por sus actividades, afinidades o intereses.

Pero como aun así no alcanzan a satisfacer sus fines plenamente, se agrupan y constituyen el Estado. De este modo, el Estado, como organización jurídica superior, al permitir que las personas alcancen sus fines, posee un vínculo natural con la politicidad. Por lo mismo, si la vida política ha existido siempre, entonces el Estado –naturalmente– también, llegando a consolidarse como un Estado que es considerado como una sociedad de sociedades. En este momento todas y todos convienen en la forma del Estado, su estructura, su organización y su destino. Sabemos y conocemos que nacen así las funciones que los individuos deben realizar así como el propio Estado.

⁴⁵ La Constitución de la República es el conjunto organizado de los principios y fundamentos sobre los que se asienta el Estado. En este documento se encuentran descritos los principios generales así como los valores superiores que deben ser observados, acatados y cumplidos por todos los miembros.

Es así que convinieron en entregar al Estado funciones propias y particulares así como exclusivas y excluyentes. Acordaron también que se debe regular las relaciones entre los miembros de la colectividad y de estos con el Estado, naciendo así lo que conocemos como la norma suprema, la Constitución.

Cuando nace el Estado, surgen algunas características como la soberanía, por ejemplo, de la que podemos decir que etimológicamente está referida a lo que está por encima de las cosas. En efecto, así se ha entendido a la soberanía y, en el caso ecuatoriano, las y los ciudadanos son quienes se encuentran sobre todas las cosas, y el soberano se constituye por ese poder en la fuente de la ley.

Luego hay que señalar que el artículo 1 de la Constitución de la República describe que el Ecuador es un país soberano y en el segundo inciso expresa: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.

Así, las y los ciudadanos ejercen la soberanía utilizando una herramienta democrática como las elecciones, designando así a sus representantes, quienes a su vez serán los que expresen la voluntad del soberano por medio de sus decisiones, o pronunciándose directamente sobre temas de interés público. En todo caso, para garantizar el ejercicio de este derecho, la Constitución establece que es deber primordial del Estado garantizar una sociedad democrática y libre de corrupción, como bien lo señala en los numerales 1 y 8 del artículo 3.⁴⁶

46 Constitución de la República del Ecuador: “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:
1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.”

Si bien los principios como soberanía y democracia son los fundamentales, no basta con que se encuentren establecidos ligeramente, es obligatorio que el Estado sea el garante de estos que son indispensables en los Estados modernos; y para que esto se cumpla a fin de contar con la expresión de la voluntad popular, se utiliza las votaciones, las cuales se encuentran reguladas por normas de carácter secundario como ocurre en el Ecuador, por ejemplo, donde existe la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, donde se establecen las demás normativas y los diferentes reglamentos, al igual que en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

2.1.1. PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO AL VOTO

Hay varios principios que permiten vincular al sufragio con la democracia, y ellos se encuentran descritos y consagrados en el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador.

El primero de estos principios, según nuestro modo de entender, es el referido a la garantía del cumplimiento. El segundo expresa acertadamente que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, es decir, la igualdad material en todos los actos; así se destaca del inciso final de esta norma que expresa: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

El tercer principio es el de la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales y las del derecho internacional. Por este principio todas las servidoras y servidores así como las funcionarias y funcionarios públicos estamos obligados, en el cumplimiento de

nuestras funciones, a aplicar las normas constitucionales y las relativas a Derechos Humanos, aunque las partes así no las hayan invocado.

Lo que es más, no se puede negar la administración de justicia a ninguna persona ni aun por desconocimiento o inexistencia de norma. En efecto, así lo prescribe el inciso final del numeral 3, indicado, que dice: “Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”.

El cuarto principio contiene la prohibición de restricción del contenido de los derechos y las garantías, concatenado al quinto principio, reconocido por la doctrina como el de la favorabilidad en razón de que la norma expresa que todas y todos debemos “...aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”⁴⁷.

La norma constitucional que estamos revisando, en el numeral 6 establece el principio de inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, interdependencia e igualdad jerárquica de las normas, derechos y garantías, que es lo que caracteriza y singulariza al Estado de Derechos y Justicia.

Por el principio séptimo, contenido en el numeral 7 del artículo 11 de la Constitución, ningún derecho reconocido en la Constitución y en los instrumentos internacionales referidos a los Derechos Humanos excluye a los demás “...derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades...”.

Además, otro de los principios reconocidos para el ejercicio de los derechos consta contenido en el numeral 8 de la norma revisada

47

Ver Constitución de la República del Ecuador: artículo 3, numeral 5.

para este trabajo y se refiere precisamente al desarrollo progresivo de los derechos; por ello, en la parte final de esta norma se prescribe que “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”⁴⁸.

Finalmente, en el numeral 9, se establece el principio de respeto de los derechos garantizados en la Constitución así como el derecho de reparación y repetición frente a las violaciones a los derechos de los particulares.

2.1.2. PRECEPTOS RELATIVOS AL DERECHO AL VOTO

Los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Constitución de la República del Ecuador se refieren a quiénes son ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos, definición a la que es necesario referirnos en vista de que se hace una importante relación entre ciudadanía y derechos constitucionales. Así, podemos mencionar: “Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución”⁴⁹.

En esta normativa se señala cuándo una persona es ciudadano ecuatoriano que puede ser ya por nacimiento o ya por naturalización. También se deja prescrito que los extranjeros que se encuentren en el territorio ecuatoriano gozarán de los mismos deberes y derechos que las y los ecuatorianos, pero de conformidad con la propia Constitución.

La Carta Magna destina el Capítulo Quinto, del Título II, desde el artículo 61 al 65, para especificar lo que tiene que ver con

48 Ídem. numeral 8.

49 Constitución de la República del Ecuador. artículo 6, inciso primero.

los derechos de participación, que hacen efectiva la democracia en el país, en su sentido representativo y en su sentido directo, ejercitado por medio del sufragio.

En ocho numerales contenidos en el artículo 61 se reconoce el derecho a *Elegir y ser elegidos*, a participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular, a ser consultados, a fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular (democracia directa), a conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en las decisiones que estos adopten (democracia representativa); y también están los derechos a participar en los asuntos de interés público.

En el inciso final de la norma referida se hace hincapié en que los extranjeros gozarán de los derechos que les sea aplicable, puesto que ellos pueden ejercer este derecho siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

El artículo 62 de la Constitución Política del Ecuador señala quiénes tienen derecho al voto, así como su forma, y manifiesta que solo quienes se encuentren en goce de sus derechos políticos⁵⁰ pueden ejercerlo. También anuncia que el voto es “universal, igual, discreto, secreto y escrutado públicamente”.

Según esta norma, el voto es obligatorio y también facultativo. Es obligatorio para las personas mayores de dieciocho años incluyendo a las privadas de la libertad, que no se encuentren con sentencia condenatoria ejecutoriada. Es facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años, los adultos mayores de sesenta y cinco años, los ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las fuerzas armadas y policía nacional, y para aquellas con discapacidad.

50 Las razones por las cuales se suspenderán los derechos de participación serán por interdicción judicial, salvo en el caso de insolvencia o quiebra, sentencia ejecutoriada que condene pena privativa de libertad mientras subsista y demás de los casos establecidos en la ley (artículo 64).

Del artículo 63 de la misma norma constitucional, podemos comentar que se posibilita el voto de los ecuatorianos residentes en el extranjero pero solamente para elegir a “Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior”; y deja asimismo la posibilidad de que los residentes en el exterior pudieran ser elegidos, en cambio, para cualquier dignidad.

Esta misma norma reconoce el derecho al voto para los extranjeros residentes en el Ecuador con una permanencia de al menos cinco años.

Por su parte, el artículo 64 expresa los casos y los motivos por los cuales pueden ser suspendidos, en determinado momento, los derechos políticos de las personas, lo cual les imposibilita el derecho de ejercitar el voto por esas causas y tiempos.

El artículo 65, por su parte, garantiza la representación, paritaria de mujeres y hombres, en todas las instancias, incluyendo en la presentación de candidaturas para las elecciones pluripersonales, que será de forma alternada y secuencial. Asimismo, se deja establecida la obligación del Estado para garantizar los espacios de participación incluso mediante la adopción de “medidas de acción afirmativa”⁵¹ para todos los sectores discriminados.

En el sentido en el que estamos describiendo se debe resaltar lo que expresa el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución de la República, en razón de que todas y todos los ecuatorianos tenemos derechos y garantía de la igualdad formal y material a fin de que se elimine la discriminación en cualquiera de sus formas.

De esta misma norma queremos hacer una breve referencia al derecho de opinar y expresar el pensamiento libremente en todas

51 Mediante la adopción de medidas de acción afirmativa se favorece a los sectores que antes fueron desprotegidos y olvidados por así decirlo. Por esta política pública se ha previsto en el Estado ecuatoriano ciertos beneficios, por ejemplo en favor de las mujeres, los grupos de atención prioritaria, personas con discapacidad y otros.

sus formas y manifestaciones, como lo expresa el numeral 6 de esta misma norma, en razón de que en el Ecuador todas y todos tenemos los mismos derechos y garantías, como ya hemos manifestado.

Ahora, en lo que es materia del derecho de participación, la Constitución de la República desde el artículo 95 al artículo 117 regula lo que son los principios, la organización colectiva, la participación en los diferentes niveles de gobierno, la democracia directa, las organizaciones políticas, la representación política.

Así, en el artículo 95, que trata sobre los principios de participación, se expresa con claridad que estos son: "...igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad"⁵².

En el artículo 96, se reconoce a las organizaciones colectivas como expresión de la soberanía popular con fines de autodeterminación y poder en las decisiones y políticas públicas, dejándoles la posibilidad de articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano; con miras a garantizar, como así debe ser, la democracia interna de esas organizaciones, la alternabilidad en las postulaciones y representaciones para acabar con el caudillismo y mayorazgos de los dirigentes y la obligación de la rendición de cuentas para permitir el control de parte de los asociados a esas organizaciones.

Sobre esta misma organización se le concede la mediación como medio de solución de las controversias internas y en los términos que permite la ley, como lo establece el artículo 97 de la Carta Magna.

Inmediatamente, la Constitución reconoce a los ecuatorianos el derecho a la resistencia frente a las acciones u omisiones del poder

52

Ver Constitución de la República del Ecuador: art. 95.

público y de las personas naturales o jurídicas que pudieran vulnerar derechos o garantías, como se señala en el artículo 98.

Finalmente, en el artículo 99 se entrega la acción ciudadana para que sea ejercida por medio de la representación de la colectividad o de las personas naturales.

Más tarde, para regular la participación en los diferentes niveles de gobierno, para la elaboración de los planes y políticas, mejorar la calidad de las inversiones públicas, elaboración de presupuestos participativos, fortalecimiento de la democracia y la promoción de la formación ciudadana así como el impulso a los procesos de comunicación, en el artículo 100 se prevé la conformación de diversas instancias integradas por las autoridades elegidas y representantes del régimen dependiente y de la sociedad civil de cada nivel y circunscripción territorial.

Así, en esa nueva concepción y Constitución, como mecanismo de participación en democracia se ha previsto lo que se conoce como la “silla vacía”, descrita en el artículo 101 de la Constitución de la República.

En efecto, la norma dispone: “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones”.

Ya en el artículo 102, se garantiza la participación de los ecuatorianos, incluidos los domiciliados en el exterior, para presentar propuestas y proyectos en todos los niveles de gobierno pero supeditados a los mecanismos previstos en la Constitución y en la ley.

A partir del artículo 103 hasta el artículo 107 se consagra la democracia directa mediante los diferentes mecanismos como la iniciativa popular normativa, la consulta popular, revocatoria del mandato y el referéndum, las que se ejercitan cumpliendo requisitos y formas ya dispuestas en la propia Constitución y en la ley.

Sobre las organizaciones políticas, definición, características, requisitos, financiamiento, creación y extinción, se encuentra desde el artículo 108 al 111. Si bien se informa que son las expresiones de la pluralidad política del pueblo, se deja señalado la obligación que tienen de ser democráticas, alternables, iguales, paritarias en sus directivas.

Se hace la diferencia entre el partido político (que es de carácter nacional) y los movimientos (que si bien pueden ser también de nivel nacional, se les exige jurisdicción local a cualquier nivel de gobierno). Se señalan los requisitos para ser considerados como tales.

Se regula, como no puede ser de otra forma, los temas de financiamiento, así como la diferenciación entre afiliados, adherentes y simpatizantes, dejando en la parte final establecido el derecho a la oposición política en todos los niveles de gobierno.

En la sección sexta, del Capítulo Primero, del Título IV, de la Constitución de la República, desde el artículo 112 al 117 se regula y garantiza la representación política.

Así, en el artículo 112 se deja expresamente señalado que solo los partidos, movimientos y las alianzas políticas pueden presentar candidatos a elección popular, tras el cumplimiento del porcentaje mínimo de respaldos.

También se deja constancia de quiénes no pueden ser candidatos en los ocho casos expresamente señalados y descritos como bien dispone el artículo 113.

Merece especial atención la figura de la reelección, que queda sujeta a una sola vez para el mismo cargo, la que puede ser o no consecutiva, como bien dispone el artículo 114.

Ahora bien, en el artículo 115 se consagra la garantía de la equidad y la igualdad en la promoción electoral, disponiendo que el incumplimiento de esta norma genera sanciones que deben ser establecidas en la ley, como así debe ser. Igualmente se dispone la prohibición del uso de otros recursos distintos a los autorizados por el Estado, a quien también se le prohíbe la publicidad gubernamental en los tiempos de campaña.

También encontramos en esta sección que se garantiza, para las elecciones pluripersonales, la aplicación de los principios electorales de “proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres”, así como la obligación de determinar las circunscripciones territoriales.

Al final de esta sección se encuentra expresamente prohibido, en el artículo 117, las reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de las elecciones, y el caso de excepción.

Posteriormente, las normas constitucionales relativas al principio y derecho de participación que se encuentran descritas en el Capítulo Sexto, del Título IV, desde el artículo 217 al 224, regulan lo concerniente a la estructura, funcionamiento, finalidades y objetivos de la Función Electoral, a quien se le encarga la difícil tarea de garantizar “...el ejercicio de los derechos políticos” y los “referentes a la organización política de la ciudadanía”, como se expresa en el artículo 217.

En esta misma norma se establece la conformación de la función y sus pilares en la parte administrativa el Consejo Nacional Electoral y

la parte jurisdiccional el Tribunal Contencioso Electoral, así como los principios de “autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”.

El artículo 218 de la Constitución de la República del Ecuador trata sobre la integración del Consejo Nacional Electoral, período de funciones, renovación, elección de las dignidades, representación y requisitos para ser consejera o consejero.

En 13 numerales contenidos en el artículo 219, se encuentran las funciones del Consejo Nacional Electoral (CNE), entre las que se puede destacar, por ejemplo: garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales, organizar, dirigir, vigilar de manera transparente los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a los ganadores de las elecciones.

En el artículo 220 se regula la conformación del Tribunal Contencioso Electoral, tiempo de ejercicio de funciones de los miembros del organismo, forma de renovación, elección de dignidades internas, requisitos; mientras que en el artículo 221, se expresa en tres numerales las funciones como la de: “conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, así como los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas”, “sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales”; y “determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto”.

El último inciso de este artículo le da el sello de organismo de cierre al Tribunal Contencioso Electoral pues expresa claramente que “sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento”.

Esta norma además ratifica el principio de la independencia de la que goza el Tribunal Contencioso Electoral, la que es también contenida en el numeral 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.⁵³

2.2. EL SUFRAGIO EN LA LEY

Otra fuente del derecho electoral, referida al sufragio, la encontramos en la ley.

Hay varias definiciones de ley, una de ellas se encuentra definida en *El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, que nos informa que la ley es: “Una declaración solemne del poder legislativo que tiene por objeto el régimen interior de la nación y el interés común”; asimismo, González señala al respecto que Ley “es la fuente formal por excelencia, que hace parte del derecho escrito (ius scriptum) y proviene del Estado, y fundamentalmente consiste en un precepto obligatorio de conducta externa formulado por escrito por la autoridad pública, sancionado por la fuerza colectiva del grupo social”⁵⁴. Ambas definiciones caracterizan a la ley como fuente formal del derecho, que marca el camino que se debe seguir para alcanzar los elementos fuente del derecho y tal como se concluyó en puntos anteriores, el sufragio es uno de estos.

53 Ver Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 42.- Imprudencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta, la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.”

54 González, Augusto, *Introducción al Derecho*. Bogotá: 9na edición, Librería de ediciones del profesional LTDA., Colombia.(2007)

Del latín *lex*, una **ley** es una **regla** o **norma**. Se trata de un **factor constante e invariable de las cosas**, que nace de una causa primera. Las leyes son, por otra parte, las relaciones existentes entre los elementos que intervienen en un fenómeno.

Es un concepto jurídico en referencia a la conducta del ser humano, que regula o rige desde que nace el derecho de una persona, hasta los límites del mismo derecho.

En el ámbito del derecho, la ley es un precepto dictado por una autoridad competente. Este texto **exige o prohíbe algo** en consonancia con la justicia y para el bien de la sociedad en su conjunto. Por ejemplo: “La venta de cocaína está penada por la ley”, “la ley prohíbe que una misma persona vote dos veces en la misma elección”, “un hombre de bien nunca actúa de manera contraria a la ley”.

Bajo un régimen constitucional, la ley es una disposición aprobada por la Función del Estado encargado de dictar las leyes de carácter general y sancionada por el Jefe de Estado. Aquellas acciones que violan la ley son penadas con distintos castigos según la naturaleza y la gravedad de la falta. Puede decirse que las leyes limitan el libre albedrío de los seres humanos que conviven en sociedad, funciona como un control externo al cual se somete la conducta de las personas para asegurar que se cumplan una serie de normas que respondan a las necesidades de la comunidad. Si una persona sabe que realizar una acción está penado por la ley, lo normal es que se abstenga de hacerlo, dejando a un lado su creencia individual, pues su conducta puede ser sancionada.

La ley, como norma jurídica, cumple con diversos principios, como la generalidad mediante la cual se establece que la ley obliga a todos sin exclusión de persona alguna. Otro principio de la ley es el de la coerción, pues la ley es imperativa, no está al arbitrio de una persona.

Las personas están sujetas a la ley. La ley tiene otro principio, el de la permanencia y estabilidad: ella perdura en el tiempo, es de carácter indefinido.

Los derechos fundamentales que se encuentran plasmados en la Constitución se traducen en realidades por medio de la normativa legal. El Código Civil ecuatoriano señala que “la ley es una declaración de voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”⁵⁵. De la misma manera, la Constitución de la República del Ecuador expresa que las leyes son normas generales de interés común⁵⁶; consecuentemente, manifiesta que las leyes relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral, y aquellas que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, serán de carácter *orgánico*, es decir que para la aprobación de leyes de este tipo se deberá contar con la mayoría absoluta del Órgano Legislativo.

En lo que tiene que ver específicamente con las elecciones y el derecho a *elegir y ser elegido*, en Ecuador se encuentra vigente la normativa denominada Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; y en lo que tiene que ver más ampliamente con la participación política, sobre todo la directa, cuenta con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

2.2.1 LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA

El Ecuador, como un Estado plurinacional e intercultural, desde el retorno a la democracia, ha tenido varias leyes referentes al

55 Código Civil, artículo 1.

56 Constitución de la República del Ecuador, artículo 132

tema electoral. La más reciente es también conocida como Código de la Democracia y fue promulgada en el Registro Oficial Suplemento 578 de fecha 27 de abril de 2009. Ha tenido dos reformas: la primera se hizo efectiva mediante la publicación en el Registro Oficial 445, el 11 de mayo de 2011, que principalmente fue enfocada a reformar lo referente a los temas de revocatoria de mandato; la segunda se realizó el 6 de febrero de 2012 y fue publicada en el Registro Oficial 643. Allí se hicieron reformas importantes que toparon temas como la adjudicación de escaños, infracciones electorales, registro de organizaciones políticas, entre otras.

Dentro de los considerandos de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, se expresa que la presente ley surge como una necesidad de desarrollar las garantías que están establecidas en la Constitución ecuatoriana, respecto a los derechos políticos y de participación ciudadana, así como la independencia y autonomía de los órganos y organismos electorales, la transparencia y legitimidad del gasto y propaganda electoral. Y se sostiene que la normativa suprema dispone la creación de la jurisdicción electoral como garantía de los procesos eleccionarios y de consulta.

Tal como se señala en los principios fundamentales, la ley electoral regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación de las autoridades de los órganos de poder público⁵⁷ y, tal como lo manda la Constitución, se reconoce entre los derechos de las y los ecuatorianos el derecho a *elegir y ser elegidos* y otros referentes a democracia directa.

57 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, artículo 1, inciso 3.

La ley desarrolla los principios constitucionales con respecto al sistema electoral, sobre la participación político electoral de la ciudadanía, la forma de organización de la Función Electoral (Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral), proceso electoral, mecanismos de democracia directa, normativa y procedimientos de justicia electoral. Asimismo se menciona que los órganos que conforman la Función Electoral tienen como finalidad el asegurar que las votaciones y escrutinios reflejen la expresión auténtica, libre y democrática de la ciudadanía.

Concordante con la Constitución, esta ley define el derecho al sufragio como el medio por el cual la sociedad expresa su voluntad soberana y enuncia las características del voto, entre estas: universal, igual, periódico, secreto y escrutado públicamente; adicionalmente se dispone que será obligatorio, pero también facultativo en ciertos casos.

Pero además del ejercicio al voto, se encuentra estipulado lo referente al desarrollo del proceso electoral, como el registro electoral y los padrones electorales, sobre la convocatoria a elecciones y el calendario electoral, la presentación de candidaturas por parte de las organizaciones políticas, sobre la calificación de las candidaturas, papeletas electorales, forma de votaciones, juntas receptoras del voto, escrutinio, las circunscripciones electorales, la forma de lista y adjudicación de escaños, veedurías, participación ciudadana, sobre todo en lo referente a democracia representativa y con respecto a participación directa; se trata también sobre las instituciones de democracia directa, sobre las formas de iniciativa popular (enmienda constitucional, reforma constitucional, iniciativa de normativa, referéndum y consultas populares, revocatoria del mandato; y en ambos tipos de democracia sobre temas de financiamiento y control del gasto, campaña electoral, gasto electoral.

2.2.2. LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Esta normativa busca que, adicionalmente a la elección de los representantes a cargos públicos (democracia representativa), el soberano garantice que su voluntad popular sea expresada plenamente por sus representantes y que sea auditada permanentemente mediante los mecanismos de democracia directa participativa (iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y otros) y que en caso de no hacerlo, o no cumplir plenamente con esta responsabilidad, la ciudadanía está facultada para removerlos en sus funciones (revocatoria de mandato). Expresando la participación activa de los electores y para que estas puedan llevarse a cabo, necesariamente tienen que cumplir con ciertos requisitos, que la misma ley establece. Generalmente estos medios de participación ciudadana desembocan en el sufragio, por una tesis política o por nuevos representantes.

Esta ley Orgánica de Participación Ciudadana toma dentro de sus considerandos lo que la Constitución establece sobre el derecho a la participación de la ciudadanía de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad y de sus representantes. Y dentro de los principios generales menciona que el objeto de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de todos los sectores de la ciudadanía y organizaciones de manera *protagónica* en las decisiones que les correspondan, en la cual constan las instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión, y busca sobre todo sentar las bases para la democracia participativa.⁵⁸

58

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 1.

Cabe recalcar que se define a la participación ciudadana como un derecho que se ejerce por medio de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, que se rigen bajo los principios de igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad.

2.2.3. OTRAS FUENTES

2.2.3.1. Jurisprudencia

Brevemente ya se mencionó que la jurisprudencia también constituye fuente del derecho; y refiriéndose específicamente al derecho electoral, hay que mencionar que, con la creación del Tribunal Contencioso Electoral en el Ecuador, el organismo encargado de administrar justicia en materia electoral, se da apertura para que las sentencias dictadas por este organismo puedan ser consideradas como jurisprudencia y, por lo tanto, como fuente del derecho electoral, tales afirmaciones constan en la normativa ecuatoriana.

El inciso final del artículo 221 de la Constitución de la República establece que los fallos y resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral constituirán jurisprudencia electoral y que serán de última instancia e inmediato cumplimiento; así mismo lo establece el artículo 70 del Código de la Democracia. Las sentencias se convierten en jurisprudencia, pues ahí se encuentran plasmadas las decisiones de los magistrados aplicando el derecho electoral, lo cual se realiza analizando cada uno de los casos que se atiende de manera particularizada y que servirá de fundamento para decisiones futuras en otros casos que tengan similitud en aspectos fundamentales.

2.2.3.2. *Disposiciones reglamentarias*

Castro, citado en González, señala que las resoluciones “son providencias administrativas que tienen por objeto reglamentar puntos especiales del sector público...”⁵⁹. En el Ecuador, el Consejo Nacional Electoral es la institución encargada, entre otras cosas, de organizar los procesos electorales y para llevar a cabo lo establecido en la normativa constitucional y legal, la autoridad electoral lo instrumentaliza por medio de resoluciones emitidas por el Pleno del CNE; así lo establece el numeral 9 del artículo 25, que menciona como una de las funciones del Consejo Nacional Electoral “Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia”.

2.2.3.3. *Costumbre*

En el Ecuador, se considera a la costumbre como fuente del derecho. En lo que corresponde a la plurinacionalidad, se debe dejar sentado que este es un concepto en construcción. Utiliza los principios fundamentales de plurinacionalidad e interculturalidad, ya que de esta manera se reconoce los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios,⁶⁰ entre otros. La Constitución de la República les garantiza su identidad, el sentido de pertenencia, sus tradiciones ancestrales y formas de organización social; también, el conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social así como la generación y ejercicio de la autoridad dentro de sus territorios.

Siendo así, la norma suprema otorga el derecho para que estos pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios *creen, desarrollen, apliquen y practiquen su derecho propio o consuetudinario*,

59 González, Augusto, *Introducción al Derecho*, novena edición. Bogotá, Colombia: Librería de ediciones del profesional LTDA. 2007

60 Constitución de la República del Ecuador, artículo 57.

siempre que no vulneren los demás derechos constitucionales. A pesar de estar facultados para ejercer este derecho, no se ha podido instrumentar los mecanismos que permitan efectivizarlos, y mucho menos en el ámbito del derecho electoral, sobre el cual no están claras las tradiciones culturales al respecto.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL SUFRAGIO

En torno a la naturaleza jurídica del sufragio, a partir de la Revolución Francesa, se ha producido un intenso debate, con posiciones claras y antagónicas de distinta manifestación y orientación política e ideológica.

Entre las posturas más destacadas podemos encontrar aquellas que descubren al sufragio como derecho; otras lo ven desde la funcionalidad del mismo y finalmente como una obligación, es decir, un deber que debe ser ejercido plenamente.

En cuanto a la visión del sufragio como derecho, en el enlace de Internet http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm BIBLIOTECA CATÓLICA DIGITAL, se presenta un trabajo elaborado por Enrique Arnaldo Alcubilla, que dice:

La teoría del sufragio como derecho aparece conectada a la concepción rousseauiana de la soberanía popular entendida como la suma de las fracciones de soberanía que corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el sufragio es un derecho preestatal, innato a la personalidad. Para Rousseau, de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto, “derecho que nada puede quitar a los ciudadanos”, concluye.⁶¹

61

http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm BIBLIOTECA CATÓLICA DIGITAL

De esta descripción bien se puede asegurar entonces que desde la óptica del Derecho, el sufragio es el derecho humano, propio de la dignidad del ser humano que se ejerce a plenitud en un Estado democrático, puesto que en otro modelo de gestión no podría ser ejercido.

En el Ecuador, conceptualizado como el Estado constitucional de derechos y justicia, donde además se garantiza el ejercicio del derecho de participación, el derecho al voto es garantizado y, lo que es más, bajo las circunstancias determinadas en la ley, es obligatorio; y en otros supuestos claramente delimitados es facultativo.

En todo caso, según esta teoría, el sufragio es considerado un derecho y así debe ser entendido.

Desde otra óptica, el autor del trabajo antes indicado señala que el sufragio también puede ser considerado en su naturaleza como funcional. En efecto, indica que:

La teoría del sufragio como función se conecta con la concepción sieyesiana de la soberanía nacional –la nación, ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la única soberana– de la que se deriva la separación entre el derecho de ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho a ser elector (*jus suffragii*).

De acuerdo con esta doctrina, son titulares del *jus suffragii* aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la elección de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función política (J.M. Cotteret y C. Emeri: *Les systèmes électoraux*. Paris, 1973).⁶²

Hemos de convenir que en efecto, desde este punto de vista o visión, el sufragio no solo que es funcional sino que cumple una función específica en la vida democrática de los Estados. Esta opción nos hace ver al derecho innato o impersonal de las personas para ejercer el derecho no como consustancial al ser humano sino como una entrega que hace el Estado, pues en él radica la soberanía y no en el pueblo.

Es decir que esta concepción es contraria a la de considerar al sufragio como un derecho. Esta teoría de la función entrega la soberanía al Estado y no al pueblo al que según nuestro modo de pensar, le pertenece.

Esta misma persona, a la que nos hemos referido, nos informa que el sufragio también es un deber y lo hace del siguiente modo:

La lógica inherente a la concepción anterior conduce inevitablemente a admitir que el sufragio es un deber jurídico estricto; no es el sufragio –mantienen los que apoyan esta tesis– un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado. Aunque los teóricos del voto obligatorio sostienen que este no coarta la libertad individual porque solo obliga al ciudadano a participar bajo la amenaza de una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del voto, consideramos que el sufragio que deja de ser libre en cuanto a la decisión primaria sobre su emisión, deja de ser auténtico sufragio.⁶³

Lo manifestado nos coloca frente a la tesis de que el sufragio no es un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado. Esto, para nuestro modo de ver, nos remite nuevamente a entender que esta teoría contraría lo que sostenemos y

pensamos: que el sufragio es un derecho connatural a la esencia del ser humano, aunque no sea tan disponible como los otros derechos.

Por esta razón, el autor consultado para este tema, expresa, más tarde:

A partir de estas teorías clásicas han surgido modernamente otras concepciones que tratan de enmarcar el sufragio bien como función estatal, bien como función pública no estatal, bien, finalmente, como derecho público subjetivo y función pública no estatal. Esta concepción última, flexible e híbrida, es la que ha sido acogida mayoritariamente –tanto doctrinalmente como en el Derecho Positivo– y permite clasificar al sufragio entre los derechos-función. El sufragio es, además de un derecho personal –aunque ejercido corporativamente– de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.⁶⁴

4. CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO

Desde que se empezó a implementar la votación en la antigua Grecia como instrumento para trasladar la voluntad popular que fundamenta la democracia hasta la actualidad, se han presentado características particulares, dependiendo del momento y de la realidad de cada país, las cuales han sido criticadas y sobre las que se han realizado propuestas sobre cómo debería ser el sufragio para que la democracia sea abarcada en todo su concepto.

64

Ídem.

El meollo radica en que las características del sufragio determinan la calidad o el nivel de democracia en los Estados, asunto que no sería de significativa trascendencia si se tomara el significado etimológico de *democracia* en su sentido estricto, pues no habría ningún problema para determinar las características del sufragio si todos (pueblo) quienes deseen ser partícipes en las decisiones de la sociedad y manifiesten sus preferencias electorales lo puedan hacer con total libertad, sin limitaciones y distorsiones de ningún tipo; sin embargo, esto no se da debido a varios aspectos, entre los que se encuentran problemas desde definiciones básicas (como *pueblo*) hasta las condiciones en las cuales se ejerce el derecho al voto. Por todas estas puntualizaciones, el pueblo no puede ejercer plenamente el gobierno de los Estados, sino ciertos grupos de poder político, social, económico, incluso eclesiástico (en su momento) y otros más.

Los Estados modernos han adoptado dentro de su normativa las características que permitan acercarse a la concepción de democracia, entre las cuales coinciden que el voto debe ser universal, secreto, directo, libre, personal, intransferible, no delegable, obligatorio, facultativo, individual, preferente, entre otros.

La Constitución de la República establece las siguientes características particulares del voto,⁶⁵ entre las cuales están: *universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente*; y adicionalmente dispone que será obligatorio y facultativo. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, además de las características establecidas en la Constitución, establece que el voto deberá ser periódico.

65 Constitución de la República del Ecuador, artículo 62; Código de la Democracia, artículo 10.

4.1. Voto universal.- Es cierto que el pueblo es quien designa sus representantes para que sean ellos quienes tomen las decisiones del país; sin embargo, no todo el mundo puede expresar su elección por medio del voto. Si nos ceñimos estrictamente a que todo el pueblo debería votar por sus representantes, no habría la necesidad de definir el *voto universal*, el mismo que se refiere al acceso al voto (activo y pasivo) sin que existan discriminaciones de tipo económico, de género, etnia, capacidades especiales, religioso y de ningún otro tipo.

Si recordamos las sociedades en la antigüedad, el voto se encontraba supeditado a la condición económica o a la clase social y, más allá del voto, incluso para adquirir la calidad de ciudadanos. Quienes posteriormente fueron limitadas en su ejercicio del derecho del voto fueron las mujeres; tuvo que pasar mucho tiempo para que ellas pudieran sufragar. Lo mismo sucede con las personas con capacidades especiales; muchos no pueden expresar su voto, porque aún se encuentran limitaciones que van desde las barreras arquitectónicas en los recintos electorales, formas de las papeletas electorales y muchas más. En fin, también aquí se podrían enumerar varias exclusiones que se presentaron incluso ahora, no solo para elegir, sino también para ser elegidos.

Coincido con varios autores que sostienen que el voto universal es un ideal casi inalcanzable, puesto que no se pueden solventar por completo los problemas para que todos puedan acceder al voto; de ser así, el padrón electoral sería igual a la población total de cada país. Existen limitaciones para la totalidad de los discapacitados, de los ciudadanos domiciliados en el exterior, sin restricción de edades, entre otros, para que el voto sea realmente universal. A pesar de todo, este concepto permitirá incluir la voluntad popular de la mayoría de los ciudadanos. Tomando en cuenta el caso ecuatoriano, para las elecciones de 2014, el nivel de personas que votaron fue de 11 682 314, mientras que el número de habitantes llegó 15 520 973, lo cual representó aproximadamente un 75,27%.

Con todo, la universalidad del voto según nuestro entender está referida a la posibilidad que tienen todos los miembros habilitados de una organización para ejercer, bajo determinadas circunstancias, el derecho al voto o sufragio.

4.2. Voto igual.- El voto igualitario tiene que ver con el valor numérico del voto, esto es, que el voto de una persona no puede ser superior al voto de otra, y tampoco se podrá ejercer varias veces este derecho (**voto plural**), es decir que el voto de cada elector tiene el mismo valor. Aquí tiene que primar la relación *una persona igual un voto*, no cabe entonces la diferencia cuantitativa del voto, más aun si recordamos el principio de igualdad que es fundamental en las democracias modernas; de esta manera, Nohlen⁶⁶ acertadamente argumenta que “no es admisible diferenciar la importancia del voto de los electores en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de impuestos, educación, religión, etnia, sexo, o posición política”.

Esta característica del voto es fundamental puesto que permite trasladar equitativamente la voluntad personal en representantes elegidos y además, por otro lado, garantiza que quienes se presenten como candidatos reciban los votos de la ciudadanía en el mismo valor que es expresado por cada elector en las urnas.

Esta característica del voto no solo queda en el valor al derecho individual igual, sino que cada votante tiene el mismo derecho que cualquier otro. Al mismo tiempo, cada candidato recibe el voto de la misma cantidad de electores que lo favorecieron en la urna.

4.3. Voto directo.- “El voto directo es aquel que el elector se pronuncia por la persona que ha de representarle en la cámara

66 Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales del Mundo*, Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales. 1981, pp. 65-72

legislativa”⁶⁷. En el Ecuador, se realizan las votaciones conforme esta característica. Mediante votaciones, los electores ecuatorianos eligen a los legisladores, binomio presidencial y demás dignatarios seccionales, no requieren de intermediarios para expresar su decisión. Esta particularidad permite acercar al elector con sus representantes y que su voluntad no pueda ser manipulada; la personalización del voto es trascendental.

En los Estados Unidos de Norteamérica, se maneja hasta hoy el voto indirecto para la elección de Presidente, pues el voto tiene que cursar dos filtros; el elector tiene que designar la opción política que pretende para que sus representantes transmitan su voto en el Colegio Electoral. A pesar de que en la mayoría de elecciones de este tipo se ha expresado la voluntad popular, nada les garantiza a los ciudadanos que el Colegio Electoral transmita su voto.

Bajo estas consideraciones, el voto directo tiene esa dirección: permitir que el elector, de manera directa y no por interpuesta persona, decida a quién quiere elegir y, por otra parte, el candidato o la propuesta sometida al veredicto del soberano reciba directamente el apoyo que espera.

4.4. Voto secreto.- “El voto es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad”⁶⁸.

No es nada nuevo el hecho de que las codicias por el poder hayan motivado a diversos grupos económicos, sociales, políticos, religiosos y otros, a persuadir al elector a optar sobre determinada tesis política o candidato; esto contraviene totalmente la concepción de democracia, que es la expresión popular de manera igualitaria. Por el

67 (Diccionario CAPEL: 687)

68 (Diccionario CAPEL: 683)

contrario, este fenómeno expresa la voluntad de otros grupos, lo que de cierta manera se constituye en una suerte de *voto pluralista*.

Al ser el voto secreto, el elector lo puede ejercer libremente y a pesar de que los candidatos buscan (por medio de dádivas, regalos, propaganda e incluso amenazas) influenciar su voto, quien tiene la última palabra es el votante. Hay que informar que las actuaciones de influencia son prohibidas por la Ley Electoral, como ocurre por ejemplo con el artículo 204 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, referido a entrega de donaciones o dádivas; o el artículo enumerado agregado luego del artículo 285, referido a las acciones de presión, amenaza o cualquier tipo de fuerza contra las personas.

4.5. *Voto escrutado públicamente.*- El escrutinio tiene que ver con la contabilización de los votos expresados por los electores por medio de las papeletas electorales. Este conteo de las papeletas es total en cada etapa e incluye los votos válidos, blancos, nulos y, en ocasiones, además las abstenciones.

Estos escrutinios revelan la voluntad popular y son una de las etapas más importantes del proceso electoral; por esto es necesario que se lo realice con toda la transparencia posible. De aquí surge la exigencia de que esta etapa sea de carácter público, abierta para que la ciudadanía pueda conocer si efectivamente se está dando cumplimiento con lo expresado en las urnas.

En el Ecuador, este proceso de escrutinio se lo realiza en varias etapas: juntas receptoras del voto; juntas intermedias del voto; juntas electorales provinciales, regionales o distritales; y en el Consejo Nacional Electoral (a nivel nacional); estas dependerán de la circunscripción electoral.

La ley Orgánica Electoral garantiza el cumplimiento de esta característica en las Juntas Receptoras del Voto, pues, en los numerales 2 y 3 del artículo 125, dispone:

2. El Secretario leerá en voz alta el voto que corresponda a cada papeleta y lo entregará al Presidente para que compruebe la exactitud, lo mismo que a los otros vocales de la junta y a los delegados si estos lo solicitaren. Dos vocales de la Junta harán de escrutadores. De producirse discrepancias entre los escrutadores sobre los resultados, se procederá a repetir el escrutinio; y, 3. Concluido el escrutinio se elaborará el acta por triplicado detallando el número de votos válidos, votos en blanco y votos nulos.

En las Juntas Intermedias, esta característica se encuentra establecida en el artículo 129 Ley Orgánica Electoral que dispone:

A la sesión de las Juntas Intermedias de Escrutinio, que será pública, podrán concurrir los candidatos, los delegados de las organizaciones políticas, observadores nacionales e internacionales y medios de comunicación social...

También en el escrutinio provincial el artículo 133 dispone: “La sesión de escrutinios es pública. Podrán participar con voz únicamente los delegados de los sujetos políticos debidamente acreditados”; y en el caso de escrutinio nacional está prescrito en el artículo 141 de la misma ley que “[...] Se instalará en audiencia pública, previo señalamiento de día y hora, no antes de tres (3) días ni después de siete (7), contados desde aquel en que se realizaron las elecciones”.

De este modo se cumple con esta importante característica del sufragio.

4.6. Voto obligatorio.- El numeral 1 del artículo 11 del Código de la Democracia señala:

El voto será obligatorio para las ecuatorianas y los ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

Esta característica del voto no es aplicable en todos los Estados; cada Estado escoge si el voto es o no obligatorio. En todo caso, en el Ecuador, el voto, a más de ser un derecho, es un deber. Varios tratadistas mencionan que el voto debería ser voluntario; sin embargo, bajo este esquema, podría presentarse que los votantes caigan en el desinterés y, siendo que el pueblo es el soberano, es imprescindible que todos o al menos la mayoría de sus miembros manifiesten su apoyo o rechazo a tal o cual proyecto o candidato de manera obligatoria si así se ha escogido dentro del sistema.

Sin embargo de la obligatoriedad, tradicionalmente el nivel de ausentismo en el Ecuador se ha ubicado en niveles entre el 25% y 35%. En las elecciones de 2013 llegó a 19,11%. Que más personas voten por sus representantes o expresen su voto por una opción política permite el fortalecimiento de la democracia.

Las personas que no acuden a votar, por incumplir la obligatoriedad del voto, son sancionados con multa,⁶⁹ que en el Ecuador se ha fijado en el equivalente del diez por ciento de la remuneración mensual unificada⁷⁰; adicionalmente a este valor se incluyen los costos de impresión del certificado de votación, documento que es exigido obligatoriamente para los trámites ciudadanos, en entidades públicas y a veces privadas.

4.7. Voto facultativo.- El numeral 2 del artículo 11 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, dispone que

el voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas

69 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, artículos 292 y 133.

70 La remuneración mensual unificada para el año 2013 se estableció en \$ 318,00.

y ecuatorianos que habitan en el exterior, los y las integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas.

La Constitución de la República del Ecuador incluye el voto facultativo bajo el criterio de inclusión dentro del derecho de participación para ciertos grupos de ciudadanos. A los jóvenes mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad, que representan el 4,8% del total de electores. También se otorga el derecho al voto facultativo a los adultos mayores de 65 años de edad, quienes representan el 10,7% de los electores. De otra parte se otorga el voto facultativo para las personas con capacidades especiales, que representan el 2,4% de los electores.

Para garantizar el ejercicio de este derecho, los encargados del proceso electoral han implementado medidas de capacitación, motivación y otros elementos que facilitan el acceso al voto. Finalmente, la Constitución de la República y la Ley otorgan el voto facultativo a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en servicio activo.

4.8. Voto periódico.- La renovación, cada determinado tiempo, de las autoridades que son elegidas es clave para garantía de la democracia. Los representantes elegidos para la función pública expresan el mandato del pueblo para determinado tiempo, no solo porque los momentos y el entorno son cambiantes sino porque las decisiones también son distintas, en cada tiempo y circunstancia.

La determinación del período de funciones de las autoridades electas (la duración del poder político) es una de las características esenciales de la democracia, y la renovación de ellos se lleva a cabo por medio de elecciones periódicas.

Las elecciones periódicas también tienen otras funciones: permitir un cambio pacífico y periódico del gobierno, legitimar a quien ostenta

el poder, influir en las políticas de gobierno y ejercer el control sobre los gobernantes.⁷¹

Y como lo señala Solozabal: “en el sistema democrático no existe legitimación *ad aeternum* o permanente, sino periódica y necesitada de renovación constante”⁷².

En el Ecuador, las elecciones de los representantes de la Función Legislativa se realizan para un período de cuatro años⁷³; de la misma manera para las elecciones del Presidente o Presidenta de la República, que se realiza cada cuatro años⁷⁴; al igual que los prefectos provinciales, alcaldes, concejales, miembros de las juntas parroquiales rurales, que permanecerán también cuatro años en sus funciones.

Sin embargo de la periodicidad de las elecciones, estas no garantizan la renovación del poder político, ya que, en ocasiones, los mismos representantes pueden ser reelegidos. La Carta Magna, tomando en cuenta este aspecto, norma la reelección señalando que “las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo...”⁷⁵; estas dos condiciones, elecciones periódicas y límite para reelección, permiten que los electores tengan otras opciones políticas y que, además, diferentes personas puedan ejercer los cargos de elección popular.

71 *Derecho Electoral*, Centro de capacitación judicial Electoral. 2011. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/libro_derechoelec.pdf

72 Solozábal Echavarría, Juan José. “Una visión institucional del proceso electoral”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N°. 39, 1993, p. 66. Disponible en línea en: [http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/b4e47719711a1d49c12576cd002660cc/3fccb924ea7c24bec12574100054c93f/\\$FILE/SOLOZABAL.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/b4e47719711a1d49c12576cd002660cc/3fccb924ea7c24bec12574100054c93f/$FILE/SOLOZABAL.pdf)

73 Constitución de la República del Ecuador, artículo 118.

74 Constitución de la República del Ecuador, artículo 144, segundo inciso.

75 Constitución de la República del Ecuador, artículo 114.

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL SUFRAGIO EN EL ECUADOR⁷⁶

El Ecuador, como nos cuenta la historia, fue una colonia de España desde 1534 hasta 1824; por tanto, las leyes españolas fueron las que regularon el comportamiento de sus habitantes, existiendo muy pocos derechos para la mayoría. Los más beneficiados de estas normas regulatorias fueron los mestizos, pues se consideraba ciudadanos en aquella época a los que cumplían ciertos requisitos, entre los cuales estuvieron: saber leer y escribir, tener una profesión, ser poseedor de bienes. Estos requisitos primordiales tuvieron una duración bastante larga en la vida política del Ecuador.

Cumplidos estos requisitos, a la persona se le consideraba ciudadano y por ende acreedor de ciertos derechos como el de elegir, ser elegido y participar activamente en la administración del gobierno.

Para la administración y gobernabilidad del Ecuador han existido 23 Constituciones a partir de la de 1812 hasta la actualidad. Ellas han sido modificadas en algunas ocasiones y, en otras, renovadas de acuerdo con las conveniencias políticas de cada gobernante y grupos de poder.

En esta parte del trabajo que presentamos, hacemos unas breves referencias en lo que se refiere al derecho de participación y al del sufragio.

LA CONSTITUCIÓN DE 1812

La Constitución de 1812 fue dictada en Cádiz, capital de la Provincia de Cádiz (España). En esta se incorporó al Reino de Quito como una provincia más del territorio español. Esta Constitución fue promulgada mediante Decreto Ejecutivo No. 1 del 01 de enero de 1812 y constaba de 384 artículos. Esta Constitución sirvió de base para la elaboración de la Constitución del Estado de Quito, que es la que procedemos a comentar.

En el Ecuador, en ese mismo año, se dictó la Constitución de 1812 a la que también se conoció como “Artículos del pacto solemne de sociedad y unión entre las provincias que forman el estado de Quito”⁷⁷. Influenciados directamente por la religión católica, impuesta por los colonizadores españoles, esta Constitución se inicia con la frase: “En el nombre de Dios Todopoderoso Trino y Uno”. El Pueblo Soberano del Estado de Quito legítimamente representado por los Diputados de las Provincias libres que lo forman, y que se hallan al presente en este Congreso, dictan el siguiente articulado, tomando en cuenta a Quito como un Estado que debe ser representado; es así que el artículo No. 1 hace referencia a las provincias que lo conforman, y prescribe de la siguiente manera:

Las ocho Provincias libres representadas en este Congreso, y unidas indisolublemente desde ahora más que nunca, formarán para siempre el Estado de Quito como sus partes integrantes, sin que por ningún motivo ni pretexto puedan separarse de él, ni agregarse a otros Estados, quedando garantes de esta unión unas Provincias respecto de otras: debiéndose entender lo mismo respecto de las demás Provincias vinculadas políticamente a este Cuerpo luego que hayan recobrado la libertad civil de que se hallan privadas al presente por la opresión y la violencia, las cuales deberán ratificar estos artículos sancionados para su beneficio y utilidad común.

⁷⁷ Constitución Quiteña de 1812. decreto legislativo No.2 de 01 de enero de 1812. Consta de 54 artículos y fue dada en el Palacio del Reino de Quito el 15 de febrero de 1812 por el Supremo Congreso o Poder Legislativo. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como se puede apreciar, inicialmente fueron ocho provincias las que conformaron el Estado de Quito, las que se comprometieron a permanecer unidas. Esta unión fue garantizada por cada provincia; además se declaró que la forma de Gobierno del Estado de Quito será siempre popular y representativa. Por otra parte, la administración, como consta en esa Constitución, mantuvo la independencia y separación de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

El Poder Ejecutivo quedó constituido por el Presidente de Estado, tres asistentes y dos secretarios, con voto informativo, estos últimos nombrados por el Congreso.

El Poder Legislativo quedó conformado por el Consejo o Senado compuesto de ocho miembros, uno por cada Provincia Constituyente, y uno por cada cincuenta mil habitantes elegidos por el Supremo.

El Poder Judicial ejercitado por la Corte de Justicia estuvo conformado por cinco individuos, de los cuales cuatro fueron jueces que se turnaron en la Presidencia de la Sala, y un Fiscal, nombrados todos por el Congreso.

El artículo No. 10 de esta Constitución dice: “El Supremo Congreso será el Tribunal de censura y vigilancia para la guarda de esta Constitución, protección y defensa de los derechos del Pueblo, enmienda y castigo de los defectos en que resultaron culpables los miembros del Poder Ejecutivo y Judicial al tiempo de su residencia”; nótese que, en este artículo, se otorga al Congreso la facultad de fiscalizar al Poder Ejecutivo y al Judicial.

En cuanto a la renovación, se establece que en el Congreso se la realizará cada dos años, en el mes de noviembre. Para el efecto se anunciará a las provincias el término de las funciones de los diputados y se señalará el día de las elecciones parroquiales y de elección de

diputados en todas las provincias. Asimismo, solo se podrá elegir un diputado por provincia a excepción de Quito que, por el número de los habitantes, elige a dos.

En esta Constitución se señala el período de duración de cada funcionario, incluyendo al Presidente del Estado, en dos años, pudiendo ser reelegidos después de un período.

Otra de las novedades de esta Constitución es que dispone que los derechos vigentes en la Ley Juliana siguen vigentes en el Estado de Quito, y es así que el artículo 14 decía:

Art. 14 La Ley Julia Ambitus del derecho de los Romanos tendrá por esta Constitución toda su fuerza y vigor en el Estado de Quito contra los que por sí o por medio de otros pretendiesen ser elegidos, para tener parte en el Congreso, o en la Representación Nacional, o algún otro empleo de Judicatura en que tenga Parte el voto y representación del pueblo. Y todo aquel que por medio de sus gestiones, amenazas o promesas, coartase la libertad de las Provincias en la elección de sus Diputados, o en el informe por sus Gobernadores, será tratado como invasor y concusionario público, enemigo de la libertad y seguridad de su Patria.

Es necesario tomar en cuenta que en esta Constitución ya se otorga el derecho de elegir y ser elegido a los ciudadanos que han sido considerados como tales.

Esta es la primera vez que, en la Constitución, se hace mención al derecho al voto, a elegir y ser elegido, con las limitaciones que ya hemos comentado porque se dejó a la gran mayoría de hombres y mujeres sin este derecho de participación, por haber así dispuesto la Constitución española que regía hasta ese entonces en el Reino de Quito.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA CUENCANA DEL AÑO 1820

En materia de derecho de participación y gobernabilidad, esta Constitución Política Cuencana⁷⁸ destaca, en sus artículos 4 y 5, la duración y término del gobierno, que el sucesor será designado mediante elecciones populares.

El Art. 4 decía:

Su Gobierno Político durará en el presente Jefe el Exmo. Sr. D.D. José María Vásquez de Novoa por el término de cinco años, aún cuando la guerra con la Península o sus Secretarios se termine en menos tiempo, pero si esta continuase más, permanecerá el mando político y militar en el mismo Exmo. Sr. hasta que efectivamente, la América quede emancipada del antiguo despotismo Español.

Y el Art. 5 disponía:

Terminando el Gobierno político en el actual Jefe: pa. (sic) la posteridad se mudará cada dos años por elección popular practicada en el modo y forma que se ha verificado esta Junta.

Los integrantes del Gobierno fueron individuos nombrados por la Junta de Diputados del común, y duraban dos años en sus funciones; luego de este tiempo se volverá a elegir por el mismo orden. El número de integrantes del gobierno se encontraba determinado en el Art. 15 de esta Constitución, que disponía: “Se compondrá por ahora de cinco individuos, y en lo sucesivo de cuatro, suprimiendo el Vocal regular, será uno por el Clero Secular, otro por el Comercio, otro por la Agricultura, otro por la Milicia y hoy uno por el Clero regular”. Lo acotado anteriormente era lo más destacado en materia electoral

78 Constitución Política Cuencana de 1820, publicada en el Registro Auténtico No. 1820. Constaba de 55 artículos. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

que la Constitución otorgaba a sus habitantes, es decir, que el pueblo no era merecedor a elegir y ser elegido porque no reunían los requisitos ni las características para ello; dicho de otra manera, esta Constitución no legisló sobre el derecho de participación, ni sobre la democracia.

En esta Constitución primó el albor revolucionario, ya que las primeras manifestaciones de que Cuenca hace el espíritu de independencia son consecuencia del estudio, en unos, de la reflexión en otros, y del contagio de imitación en los demás, si bien en todos acusa una ansia nobilísima de mejoramiento.

Trátase de un hecho inevitable, previsto por los mismos políticos y publicistas peninsulares que, con clarividencia, estudian el problema, intrincado y complejo, que a fines del siglo XVIII presenta España en relación con sus colonias de América.

En vano los monarcas trataron de impedir la circulación de libros en los que la flámula revolucionaria ondeaba en cada página. En vano se intentaba reprimir con el argumento estulto de la fuerza los primeros conatos disimulados, al principio, más francos después, que estallaban incontenibles.

CONSTITUCIÓN GRANCOLOMBIANA DE 1821

Esta Constitución Grancolombiana⁷⁹ se caracteriza por disponer que el pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias; ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos. El poder supremo estará dividido para

⁷⁹ Constitución Grancolombiana de 1821, publicada en el Registro Auténtico No. 1821 de 01-ene-1821. Constaba de 191 artículos, fue dada en el Primer Congreso General de Colombia y firmada por todos los diputados presentes en la Villa de Rosario de Cúcuta-Colombia el 30-ago-1821, abalizado por: Simón Bolívar, el Ministro de Marina y Guerra Pedro Briceño Méndez, el Ministro de Hacienda y Relaciones Exteriores Pedro Gual, el Ministro del Interior y Justicia Diego B. Urbaneja. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como en la anterior Constitución se dividió la forma de administrar el Estado de Quito, otorgando responsabilidades a los tres poderes, cada uno de sus representantes mediante el sufragio, de tal manera que existe un capítulo que trata De Las Asambleas Parroquiales y Electorales. En la primera sección habla de las Asambleas parroquiales y el escrutinio de sus elecciones, y en el Art. 12 dispone que en cada parroquia, cualquiera que sea su población, habrá una asamblea parroquial, y que se reunirán el último Domingo de Julio de cada cuatro años. La Asamblea parroquial se compondrá de los sufragantes parroquiales no suspensos, vecinos de cada parroquia, y será presidida por el juez o jueces de ella con asistencia de cuatro testigos de buen crédito, donde quienes concurren sean los sufragantes parroquiales. Los jueces, sin necesidad de esperar ninguna orden, deberán convocar, en dichos períodos, para el día señalado en la Constitución.

Para ser sufragante parroquial se necesita: 1. Ser colombiano. 2. Ser casado o mayor de veintiún años. 3. Saber leer, y escribir, pero esta condición no tendrá lugar hasta el año de 1840. 4. Ser dueño de alguna propiedad raíz que alcance el valor libre de cien pesos. Suplirá este defecto el ejercitar algún oficio, profesión, comercio o industria útil con casa o taller abierto, sin dependencia de otro en clase de jornalero o sirviente. La calidad de sufragante parroquial se pierde: 1. Por admitir empleo de otro Gobierno sin licencia del Congreso, teniéndolo con renta, o ejerciendo otra confianza en el de Colombia. 2. Por sentencia en que se impongan penas afflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación. 3. Por haber vendido su sufragio, o comprado el de otro, para sí, o para un tercero; bien sea en las asambleas primarias, en las electorales o en otras. Por último, el ejercicio de sufragante parroquial se suspende: 1. En los locos, furiosos o dementes. 2. En los deudores fallidos y en los vagos declarados como tales. 3. En los que tengan causa criminal abierta, hasta que sean declarados absueltos, o condenados a pena no afflictiva ni infamatoria. 4. En los deudores a caudales públicos con plazo cumplido.

El objeto de las asambleas parroquiales es votar por el elector o electores que corresponden al cantón. En las provincias habrá un solo representante que nombrará diez electores, distribuyendo su nombramiento entre los cantones que tenga, con proporción a la población de cada uno. La provincia que deba nombrar dos o más representantes tendrá tantos electores cuantos correspondan a los cantones de que se compone, debiendo elegir cada cantón un elector por cada cuatro mil almas, y otro más por un residuo de tres mil. Todo cantón, aunque no alcance a aquel número, tendrá siempre un elector.

Para ser elector se requiere: 1. Ser sufragante parroquial no suspenso. 2. Saber leer y escribir. 3. Ser mayor de veinticinco años cumplidos, y vecino de cualquiera de las parroquias del cantón que va a hacer las elecciones. 4. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance al valor libre de quinientos pesos, o gozar de un empleo de trescientos pesos de renta anual, o ser usufructuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales, o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico.

El Art. 22 de esta Constitución indica que *cada* “sufragante parroquial votará por el elector, o electores del cantón expresando públicamente los nombres de otros ciudadanos vecinos del mismo cantón, los cuales serán indispensablemente asentados en su presencia en un registro destinado a este solo fin”. En esta Constitución se prevé la justicia electoral, que estará a cargo de los jueces designados para las elecciones; así, el Art. 23 dice: “Las dudas o controversias que hubiera sobre cualidades o formas en los sufragios parroquiales, y las quejas que se suscitaren sobre cohecho o soborno decidirán por los jueces y testigos asociados, y su resolución se llevará a efecto por entonces; pero quedando salva la reclamación al cabildo del cantón”.

Otro hecho que se destaca en esta Constitución es que las elecciones serán públicas y ninguno podrá presentarse armado en ellas. Además, las elecciones estarán abiertas por el término de ocho días, concluido el cual la asamblea queda disuelta; y cualquier otro acto más allá de lo que previene la Constitución o la Ley, no solamente es nulo, sino atentado contra la seguridad pública. Una vez concluido el acto de elecciones, el juez o jueces que hayan presidido la asamblea remitirán al Cabildo el registro de las celebradas en su parroquia, en pliego cerrado y sellado, los pliegos de las asambleas parroquiales; el Cabildo del cantón, presidido por alguno de los alcaldes ordinarios y, en su defecto, por uno de los regidores, se reunirá en sesión pública. En su presencia serán abiertos los pliegos de las asambleas parroquiales y se irán formando listas y cotejos de todos los votos, asentándolos en un registro. Los ciudadanos que resulten con el mayor número de votos se declararán constitucionalmente nombrados para electores. Cuando ocurriera alguna duda por igualdad de sufragios, se decidirá por la suerte, y finalmente el Cabildo del cantón remitirá al de la capital de la provincia el resultado del escrutinio que ha verificado; y dará también pronto aviso a los nombrados, para que concurran a la capital de la provincia en el día prevenido por la Constitución.

De las Asambleas electorales o de Provincia la asamblea electoral se compone de los electores nombrados por los cantones, y el día 1 de octubre de cada cuatro años se reunirá la asamblea electoral en la capital de la provincia, y procederá a hacer todas las elecciones que le correspondan, estando presentes, por lo menos, las dos terceras partes de los electores. Presidirá su reunión el Cabildo de la capital, mientras la asamblea elige un presidente de entre sus miembros, que será el que obtenga mayor número de votos. El cargo de elector durará por cuatro años. Las vacantes se llenarán, cuando sea necesario, por los que sigan en votos.

Una vez que han sido elegidos los representantes cantonales, estos forman la asamblea de electores provinciales, los que se encargan

de sufragar para elegir al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los Senadores y a los Diputados Provinciales. Los requisitos de los candidatos a estas dignidades se encuentran determinados en la Constitución; igualmente, la forma de nombrarlos se realiza uno por uno en sesiones individuales.

El Congreso es el encargado de elegir al Presidente de la República, dignidad que recaía en el candidato que hubiera obtenido las dos terceras partes de sufragantes; con las mismas formalidades se realizaba la elección para el Vicepresidente. En cuanto a los Senadores y Diputados, eran elegidos los que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos; así lo determinaba esta Constitución. Una vez designados los ciudadanos elegidos, el Congreso les notificaba por escrito, indicando el lugar, el día y la hora que debían concurrir para ser posesionados del cargo.

En cuanto al tiempo de duración en cada dignidad se encontraba determinado en la Constitución. En esta Constitución por primera vez se otorga el derecho al sufragio a los habitantes que cumplan ciertos requisitos para ser ciudadanos; también se concede este derecho a los extranjeros que cumplan con las formalidades constantes en la Constitución, y como ciudadanos podían elegir y ser elegidos.

Podemos colegir que en esta Constitución persiste el derecho a elegir y ser elegido, pero solo para unos pocos que reunían los requisitos, es decir, los ciudadanos entre quienes no estaban, por ejemplo, las mujeres, los analfabetos, los discapacitados. Se mantiene la forma de decisión destinada a favor de unos pocos.

En cuanto al derecho de participación de todos los integrantes que conformaban la Gran Colombia, era restringido pues se trató de incorporar las disposiciones de la Constitución española de 1812, en la que constaba que, para elegir y ser elegido se debía ser ciudadano, y

para tener esa calidad había que cumplir ciertos requisitos, que fueron incorporados por Simón Bolívar en esta nueva Constitución.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1830

Esta Constitución comienza con el siguiente preámbulo: “En el nombre de Dios, autor y legislador de la sociedad. Nosotros, los Representantes del Estado del Ecuador, reunidos en Congreso, con el objeto de establecer la forma de Gobierno más conforme a la voluntad y necesidad de los pueblos que representamos, hemos acordado la siguiente Constitución del estado del Ecuador”⁸⁰.

Su conformación está dada por los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito, quedando reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador. A su vez, el Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una sola Nación con el nombre de República de Colombia. Los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley y opción igual a elegir y ser elegidos para los destinos públicos teniendo las aptitudes necesarias.

Como en las Constituciones anteriores, el derecho a elegir y ser elegido se otorgaba a los ciudadanos y, en su artículo 12, determinaba los requisitos para el goce de este derecho:

- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere:
1. Ser casado, o mayor de veintidós años;
 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero;
 3. Saber leer y escribir.

⁸⁰ La Constitución Política de 1830 se publicó en el *Diario de la Convención Nacional* No. 1830 de 14 de junio de 1830. Constaba de 75 artículos y fue dada en la sala de sesiones del Congreso Constituyente en Riobamba el 11-sep-1830. Imprenta de gobierno por Rafael Viteri

Igualmente se puede perder estos derechos de ciudadanía por entrar al servicio de una nación enemiga, por naturalizarse en país extranjero, y por sentencia infamante. También se suspenden por deber a los fondos públicos en plazo cumplido; por causa criminal pendiente; por interdicción judicial; por ser vago declarado, ebrio de costumbre, o deudor fallido; y por enajenación mental.

El título II de esta Constitución trataba sobre las elecciones y en su primera sección determinaba sobre las Asambleas Parroquiales y disponía que, en cada parroquia, habrá una asamblea parroquial cada cuatro años el día que designe la ley. Esta asamblea se compondrá de los sufragantes parroquiales; la presidirá un juez de la parroquia, con asistencia del cura y tres vecinos honrados escogidos por el juez entre los sufragantes. La asamblea votará por los electores que correspondan al cantón. Y para ser elector se requiere: 1. Ser sufragante parroquial. 2. Haber cumplido veinticinco años. 3. Ser vecino de una de las parroquias del Cantón. 4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil. Los que tuvieren mayor número de votos, serán nombrados electores; en caso de empates en sufragantes, la suerte decidirá.

En la Sección II trata de las Asambleas Electorales y dispone que la asamblea electoral se compone de los electores parroquiales, que se reunirán en la capital de la provincia cada dos años en el día señalado por la ley con los dos tercios, cuando menos, de los electores. El cargo de elector dura cuatro años: las faltas por vacante o impedimento serán suplidas con los que hayan tenido más votos en el registro de elecciones. Además las asambleas electorales eligen los diputados de la provincia y los suplentes. Una ley especial arreglará el orden y formalidades de estas elecciones.

Esta Constitución fue el producto de la revolución y liberación del yugo español del 24 de mayo de 1822 y su posterior separación de la Gran Colombia, para la conformación del Estado del Ecuador; sin embargo, el derecho de participación sigue siendo restringido, pues el sufragio sigue siendo un privilegio de pocos; en esta Constitución ya se legisla sobre la pérdida y suspensión de los derechos políticos mediante el goce de los derechos de ciudadanía, y se dispone que en una ley especial se arreglará el orden y las formalidades para las elecciones.

También se disponía que, en cada parroquia, debía existir una Asamblea Parroquial cada cuatro años y con la finalidad de que todos los habitantes de la parroquia pudieran ejercer libremente el derecho al sufragio, se ordenó que la Asamblea debía estar conformada por los sufragantes parroquiales, un juez parroquial que debía ser escogido de entre los sufragantes, el cura de la parroquia y tres vecinos honrados.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1835

En el preámbulo de esta Constitución se prescribe: “En el nombre de Dios, creador y supremo legislador del universo. Nosotros los Representantes del Ecuador, reunidos en Convención, con el objeto de reconstituir la República sobre las sólidas bases de libertad, igualdad, independencia y justicia, conforme a los deseos y necesidades de los pueblos, que nos han conferido sus poderes; ordenamos, y decretamos la siguiente CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”⁸¹.

En el Art. 8 de esta Constitución se disponía que: “Los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley y opción igual a elegir y ser

81 La Constitución Política de 1835, fue publicada en el “*Diario de la Convención Nacional*” No. 1835 de 13-ago-1835 y constaba de 112 artículos, fue dada en el Palacio de Gobierno en Quito el 13 de agosto de 1835 y firmado por el Presidente Vicente Rocafuerte. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

elegidos para los destinos públicos, teniendo las aptitudes necesarias”. El derecho a elegir y ser elegido se ejerce por medio de las Asambleas parroquiales.

En cada parroquia habrá una asamblea parroquial cada cuatro años, el día que designe la ley. Esta asamblea se compondrá de los ciudadanos activos de la parroquia; la presidirá un juez de ella, asociado de tres vecinos honrados escogidos entre los sufragantes, y votará por los electores que, según la ley, correspondan al cantón.

Para ser elector se requiere: 1. Ser ciudadano en ejercicio. 2. Haber cumplido 25 años. 3. Ser vecino de una de las parroquias del Cantón. 4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces o del ejercicio de alguna profesión o industria útil. 5. No tener mando ni jurisdicción en el cantón o parroquia que lo elige. Los que tuvieron mayor número de votos serán nombrados electores; en igualdad de sufragios, decidirá la suerte.

En la Sección II, trata de las Asambleas electorales y dispone que asamblea electoral se compondrán de los electores nombrados en las parroquias de cada cantón.

Las funciones de las asambleas electorales son: 1. Sufragar por los Senadores de la provincia y sus suplentes. 2. Por los representantes de la provincia y sus suplentes. 3. Por los consejeros municipales de la provincia; 4. Proponer en terna al Poder Ejecutivo el Gobernador de la provincia. Las asambleas electorales se reunirán en la capital de la provincia, el día que señale la ley; y no se conservarán reunidas por un término mayor de ocho días. Y por último dispone que el cargo de elector dure cuatro años. Una ley especial arreglará el orden y formalidades de estas elecciones.

El sufragio en esta Constitución sigue siendo privilegio de pocos, pues determina que cada cuatro años habrá una asamblea parroquial igual que la anterior, y estará conformada por los habitantes de la parroquia, un juez que debía ser escogido de entre los sufragantes, quien presidirá la asamblea, y además tres vecinos honrados; esta asamblea votará por los electores que correspondan de acuerdo con la ley.

Pese a que en el Art. 8 disponía que los ecuatorianos son iguales ante la ley, la opción de elegir y ser elegidos estaba destinada para pocos ya que al final de esta disposición decía “teniendo aptitudes necesarias”, lo que significa que debían cumplir ciertos requisitos para ser ciudadano y poder gozar del derecho de participación política mediante el sufragio.

La reforma preponderante de esta Constitución sobre el derecho de participación fueron los requisitos que debían cumplir para ser elector y la imposición de ser ciudadano, mayor de 25 años; por tanto estos habitantes eran los privilegiados en poder designar los destinos de la República del Ecuador.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1845

En su preámbulo se describe: “En el nombre de Dios autor y supremo legislador del universo. Nosotros los Representantes de la Nación Ecuatoriana reunidos en Convención, con el objeto de establecer la forma de Gobierno más conveniente a la voluntad y necesidad de los pueblos que representamos, hemos acordado la siguiente CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”⁸².

82 La Constitución Política de 1843 fue publicada en el *Diario de la Convención Nacional* No. 1843. Constaba de 111 artículos, fue dada en el palacio de gobierno de Quito el 01 de abril

Los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley, y opción a elegir y ser elegidos para los destinos públicos, teniendo las aptitudes legales. El derecho de elegir y ser elegido se lo hará por medio de las Asambleas Parroquiales. Esta disposición es idéntica a la Constitución de 1835.

En cada parroquia habrá una asamblea parroquial cada cuatro años, el día que designe la ley. Esta asamblea se compondrá de los ciudadanos de la parroquia, y la presidirá un juez de ella, asociado de cuatro vecinos honrados y escogidos según la ley, y votará por los electores que correspondan al Cantón, sin guardar orden alguno para verificarlo. Para ser elector se requiere: 1. Ser ciudadano en ejercicio. 2. Haber cumplido veinticinco años. 3. Ser vecino residente en una de las parroquias del Cantón. 4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos, que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil. 5. No tener mando o jurisdicción eclesiástica, política, civil o militar en el cantón o parroquia que lo elige.

En la Sección II, trata de las Asambleas Electorales y dispone que se compondrá de los electores nombrados por las parroquias de cada cantón. Y son funciones de las asambleas electorales: 1. Sufragar por los Senadores de la provincia y sus suplentes. 2. Por los Representantes de la provincia y sus suplentes. 3. Por los Concejeros Municipales de la provincia conforme a la ley. 4. Hacer las demás elecciones que les atribuya la ley.

Para ser Presidente y Vicepresidente de la República se necesita ser ecuatoriano de nacimiento, y tener todas las demás cualidades que se requieren para ser Senador. El Presidente y Vicepresidente durarán

de 1843 y firmada por Juan José Flores. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores. En esta Constitución no existe cambios importantes en materia electoral. La Constitución Política de 1845 fue publicada en el *Diario Convención Nacional* No. 1845. Constaba de 145 artículos, fue firmada por Vicente Ramón Roca y José María Urbina. Imprenta de Manuel Ignacio Murillo, Guayaquil 1846. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

en sus funciones cuatro años, contados desde el día de su elección; y concluido el período, queda vacante el destino, que será ocupado por el que deba sucederle, o subrogarle. El Presidente y Vicepresidente no podrán ser reelegidos sino después de un período. El Presidente no podrá, sin que hayan pasado cuatro años, ser elegido Vicepresidente, y este, durante su período, no podrá ser nombrado Presidente. El Presidente y Vicepresidente de la República serán elegidos por el Congreso en sesión permanente, y por votos secretos. Si en el primer escrutinio no reuniere ninguno los dos tercios de los votos de los miembros concurrentes a la elección, se contraerá la votación a los dos que hayan tenido más votos; y si ninguno de estos los obtuviere, se repetirán las votaciones hasta que los obtenga uno de los dos.

El Presidente y Vicepresidente de la República no podrán salir del territorio durante el tiempo de su nombramiento, ni un año después, sin permiso del Congreso. La elección del Vicepresidente de la República se hará a los dos años de hecha la de Presidente, en los mismos términos prevenidos por esta Constitución en los artículos precedentes.

En algunas disposiciones transitorias de esta Constitución determinadas en los artículos 143 y siguientes, ordena:

Art. 143.- La Convención, aun después de sancionada y promulgada la Constitución, dará las leyes y decretos que considere más necesarios para el establecimiento de esta misma Constitución, y el arreglo de otros objetos importantes. Art. 144.- La presente Convención nombrará al Presidente y Vicepresidente de la República en este primer periodo, y a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, para poner en planta el nuevo orden constitucional. Art. 145.- El Presidente concluirá sus funciones el 15 de octubre de 1849; y el Vicepresidente el 15 de octubre de 1847, días en que estarán concluidas las elecciones de los que deben sucederles. Art. 146.- Por la primera vez se hará la calificación definitiva de las elecciones de los Senadores,

Representantes, y de sus cualidades, por las Municipalidades de las capitales de las respectivas provincias. Art. 147.- Hasta la reunión del primer Congreso constitucional, las faltas temporales o perpetuas del Presidente y Vicepresidente de la República, en los casos que debe encargarse del Poder Ejecutivo, las suplirá el Presidente de esta Convención, y en falta de este el Vicepresidente de la misma.

Esta Constitución fue dada en la Sala de las Sesiones de la Convención, en Cuenca, el 3 de diciembre de 1845.- Primero de la libertad.

De esta Constitución podemos extraer las siguientes conclusiones relativas al sufragio y al voto: a) los derechos de participación por medio del sufragio, o sea de elegir y ser elegido se determinan en forma idéntica a las Constituciones anteriores; b) había asambleas parroquiales con los mismos requisitos, pues no se reformó ese artículo; los requisitos para ser elector tampoco se reformaron; c) dentro de las funciones de las asambleas de electores, se les facultó sufragar por los Senadores de la provincia, por los representantes de las provincias, por los Consejeros Provinciales y hacer las demás elecciones de acuerdo con la ley; d) se determina los requisitos para ser Presidente y Vicepresidente de la República, los tiempos de duración de los períodos y se regula la reelección de los primeros mandatarios.

En cuanto a la igualdad de los derechos, se mantiene aisladas a diferentes clases sociales, tales como: analfabetos, personas de bajos recursos, funcionarios de la fuerza pública, presos, mujeres, etc., pues a estas personas no se les consideraba ciudadanos; y se sigue manteniendo el derecho al sufragio en manos de pocos privilegiados.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1851

En esta Constitución⁸³, al referirse al derecho a elegir y ser elegido, en el artículo 16 dispone:

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

En el Art. 31 de esta misma Constitución, se enumera las atribuciones de la Asamblea Nacional:

1. Admitir o negar las excusas y renunciaciones de los Diputados; 2. Trasladarse a otra población, cuando lo exija algún grave motivo; 3. Establecer los derechos, impuestos y contribuciones nacionales; 4. Apropiarse en cada una de sus reuniones ordinarias, las cantidades que deban extraerse del Tesoro nacional para los gastos públicos, en los dos años económicos siguientes a su reunión; y en la misma, o en las extraordinarias, las cantidades que se necesiten para gastos extraordinarios con vista, en ambos casos, de los presupuestos que le presente el Poder Ejecutivo, con los que podrá o no conformarse; 5. Velar sobre la recta inversión de las rentas públicas; 6. Autorizar a las corporaciones que hubiese creado o crease la ley para la imposición de derechos municipales; 7. Examinar en cada reunión ordinaria para su aprobación o desaprobación la cuenta correspondiente a los dos años anteriores económicos, que el Poder Ejecutivo debe presentarle, tanto del rendimiento de las rentas y producto de los bienes nacionales, como de los gastos del Tesoro público; 8. Autorizar

83 La Constitución Política de 1851 se publicó en el *Diario Convención Nacional* No. 1851 de 25 feb-1851; esta Constitución consta de 139 artículos, fue dada en el Palacio de Gobierno en Quito el 27-feb-1851 por Diego Noboa y Luis de Saa. Imprenta del Gobierno 2-mar-1851, Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

empréstitos u otros contratos, dando las bases y designando los fondos para cubrirlos; y aun permitir que se hipotequen los bienes y rentas de la República, para la seguridad del pago de dichos empréstitos o contratos; 9. Decretar la enajenación de los bienes nacionales, o su aplicación a usos públicos, y arreglar la administración de ellos; 10. Decretar la enajenación, adquisición o cambio de territorio; 11. Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medios de amortizarla; 12. Fijar el pie de fuerza de mar y tierra que en tiempo de paz pueda mantenerse en servicio activo; decretar su organización y reemplazo; y determinar el aumento que deba darse a dicha fuerza en los casos de guerra con otra nación, o de insurrección a mano armada; 13. Determinar y uniformar la ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda; arreglar el sistema de pesas y medidas; y fijar el valor y uso del papel sellado; 14. Prestar o no su aprobación a los tratados o convenios públicos que celebre el Poder Ejecutivo con otro Gobierno sin cuya aprobación no podrán ser ratificados ni canjeados; 15. Conceder o no el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República; 16. Permitir o no la estación de escuadra de otra nación en los puertos del Ecuador, por más de dos meses; 17. Permitir o negar la salida fuera del país de tropas nacionales; 18. Decretar la guerra en vista de los informes del Poder Ejecutivo, y requerirle para que negocie la paz; 19. Conceder al Poder Ejecutivo, en caso de invasión exterior o conmoción interior, y previo su informe, las facultades extraordinarias detalladas en los artículos 60 y 61, en todo o en parte con las ampliaciones o restricciones que estime convenientes, y por el tiempo que tenga a bien; 20. Conceder amnistías o indultos generales, cuando lo exija algún grave motivo de conveniencia pública; 21. Conceder premios personales y honoríficos a los que hayan hecho grandes e importantes servicios a la Nación, y decretar honores públicos a la memoria de sus autores; 22. Crear o suprimir provincias o cantones, arreglar sus límites, habilitar o cerrar puertos y establecer aduanas; 23. Crear o suprimir los tribunales y juzgados, y los demás empleos públicos de la Nación; determinar o modificar sus atribuciones; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; y fijar el tiempo que deban durar; 24. Elegir el lugar en que deban residir los Supremos poderes; 25. Promover y fomentar

la educación pública; 26. Conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos, y hacer indemnizaciones a los que inventen o introduzcan en la República máquinas o métodos, para promover los adelantos de las ciencias o las artes, la navegación, el comercio y la industria; 27. Establecer las reglas de naturalización; 28. Rehabilitar a los destituidos del ejercicio de los derechos de ciudadanía; 29. Dar los códigos nacionales, las leyes, decretos y resoluciones en todos los ramos que sean materia de ley o acto legislativo; interpretar, reformar o derogar cualesquiera leyes o actos legislativos vigentes; 30. Elegir al Presidente de la República, a los Ministros de la Corte Suprema, y Consejeros de Estado; 31. Prestar o negar su aprobación a las propuestas que el Poder Ejecutivo hiciere para el nombramiento de Generales y Coroneles; 32. Recibir el juramento del Presidente de la República, de los Ministros de la Corte Suprema y de los Consejeros de Estado; y admitir o negar las renunciaciones que estos y los demás funcionarios públicos, cuya elección le pertenece hicieren de su destino; 33. Conocer en los casos designados en esta Constitución y en la ley, de las acusaciones contra el Presidente de la República, los Secretarios y Consejeros de Estado y Ministros de la Corte Suprema; 34. Requerir a las autoridades y juzgados competentes para que exijan la responsabilidad a los funcionarios públicos en los casos de mala conducta en el ejercicio de su destino.

En su Art. 32 se dispone que

La Asamblea Nacional no puede delegar a uno o más de sus miembros, o a otra persona, corporación o autoridad ninguna de las atribuciones expresadas en el artículo anterior, o de las funciones que por esta Constitución le están encargadas.

Las reformas que se realizaron en esta Constitución fueron de carácter administrativo, pero no se reformaron los artículos sobre los derechos de participación, pues los artículos 16, 17 y 18 son iguales a la Constitución anterior, o sea, que la Constitución de 1845 sirvió de modelo en materia electoral.

Las novedades en esta Constitución fueron las atribuciones que se otorga a la Asamblea Nacional, las que están destinadas a la administración de todo el aparato público, o sea, la aprobación de presupuestos, nombramiento de funcionarios, velar por las correctas inversiones del Estado, celebrar contratos de venta, arrendamiento e hipotecas de los bienes del Estado, celebrar contratos que produzcan rentas para el Estado, fomentando la educación pública y, por último, se le faculta a la Asamblea Nacional el derecho de elegir al Presidente de la República, a los Ministros de la Corte Suprema y Consejeros de Estado, aprobar el nombramiento de General y Coroneles, conocer las acusaciones contra el Presidente de la República, de los Secretarios y Consejeros de Estado y Ministros de la Corte Suprema.

Por último, en esta Constitución se dispone que las atribuciones de la Asamblea Nacional no puede ser delegadas a ninguna persona natural o jurídica, ya que son funciones específicas de la Asamblea Nacional las determinadas en el artículo 31 y que fueron descritas anteriormente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1852

En el preámbulo de esta Constitución se describe:

En el nombre de Dios, autor y supremo legislador del universo. Nosotros los Representantes del Ecuador, reunidos en Asamblea Nacional con el objeto de hacer las reformas convenientes a la Constitución de 1845, conforme a la voluntad expresa de los pueblos; las hemos acordado y dispuesto que ellas y los artículos primitivos no reformados, formen la siguiente: Constitución de la República del Ecuador.⁸⁴

84 La Constitución Política de 1852 se publicó en el *Diario de la Convención Nacional* No. 1852 de 06-sep-1852. Constaba de 149 artículos, fue dada en la casa del gobierno de Guayaquil el 6 de septiembre de 1852 y firmado por José María Urbina. La Convención Nacional, reunida en Cuenca, aprobó la Constitución de 1845 y fue reformada por la Asamblea Nacional de 1852.

En el Art. 8 de esta Constitución, se describe que “los derechos de los ecuatorianos son: igualdad ante la ley, y opción a elegir y ser elegidos para los destinos públicos, teniendo las aptitudes legales”.

En el Título V, trata de las elecciones y manifiesta que habrá elecciones populares en los días y en los términos que la ley señale. El artículo 17 de esta Constitución determinaba que para ser elector se requería:

1. Ser ciudadano en ejercicio; 2. Haber cumplido veintiún años; 3. Ser vecino residente en una de las parroquias del cantón; 4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos, que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil; 5. No tener mando o jurisdicción eclesiástica, política, civil o militar en el cantón o parroquia que lo elija.

Todos los empleados políticos, judiciales y de hacienda durarán cuatro años en sus destinos, pudiendo ser reelegidos en todos los casos que no se opongan a alguna ley.

Esta Constitución faculta al Congreso Nacional el nombrar al Presidente y Vicepresidente de la República para el inmediato período constitucional, y a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, haciendo estas elecciones por escrutinio secreto, y a pluralidad absoluta de votos. Si en la primera votación no reuniese algún ciudadano la indicada pluralidad, se repetirá libremente el acto por dos veces. En la votación siguiente, se contraerán los votos a las personas que en la anterior hubiesen obtenido mayor número de sufragios, y en caso de empate, lo decidirá la suerte. El Presidente concluirá sus funciones el día 15 de octubre de 1856, y el Vicepresidente, el 15 de octubre de 1854, días en que estarán concluidas las elecciones de los que deban sucederles.

El Art. 147 dispone:

Por la primera vez se hará la calificación definitiva de las elecciones de los Senadores y Representantes, y de sus cualidades, por las Municipalidades de las Capitales de las respectivas provincias.

En idéntica forma, el Art. 148 disponía:

Hasta la reunión del primer Congreso Constitucional, las faltas temporales o perpetuas del Presidente o Vicepresidente de la República, las suplirá el Presidente de esta Asamblea, y en su defecto, el Vicepresidente de ella.

Pese a que en el preámbulo de esta Constitución se anuncia que se va a reformar la Constitución de 1845, el artículo 8 no es reformado y permanece igual. La Constitución de ese entonces decía que los derechos de los ecuatorianos son iguales ante la ley, pero el derecho de participación continuaba en manos de unos pocos privilegiados, pues el derecho de elegir y ser elegido para regir los destinos públicos estaba destinado para los que reunían ciertas aptitudes legales, o sea, los requisitos de ser ciudadano. En el artículo 17, se determinan los requisitos para ser elector, disposición que discrimina a varios habitantes, ya que el elector es un ciudadano que se encarga de elegir a las máximas autoridades de la República y por tanto este debe reunir varios requisitos.

Por ser política la Constitución, la reforma de este instrumento se dio principalmente en que el Congreso debía nombrar al Presidente y Vicepresidente de la República para el inmediato período constitucional; también debía nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y este proceso debía ser por escrutinio secreto y con una pluralidad de votos; si algún ciudadano no reunía los votos necesarios se realizaba una segunda votación, o sea, se realizaban dos votaciones y posteriormente se designaba al que mayor número de sufragios hubiera obtenido.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1861⁸⁵

En esta Constitución, en su Art. 7, se declara que los derechos de los ecuatorianos son:

Igualdad ante la ley, opción a elegir y ser elegidos para desempeñar los destinos públicos, siempre que tengan las aptitudes legales.

Al tratar sobre el derecho de elegir y ser elegido, en esta Constitución se dispone que habrá elecciones populares por sufragio directo y secreto en los términos que señale la ley. Y Para ser sufragante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de la parroquia en que se sufrague.

En materia electoral, en esta Constitución se destaca la posición del gobierno y fija que la Presidencia de la República quedará vacante por muerte, destitución, admisión de renuncia, imposibilidad perpetua, física o mental y por llegar al término del período que fija la Constitución.

En el Art. 61 de esta Constitución, se dispone:

Cuando por muerte, renuncia u otra causa vacare el destino de Presidente, el Vicepresidente o el que se encargue del Poder Ejecutivo, dispondrá, dentro de ocho días, que se proceda a nueva elección, la cual deberá estar concluida dentro de dos meses lo más tarde. El nombrado, en estos casos, cesará el día que debía terminar su antecesor.

⁸⁵ La Constitución Política de 1861 se publicó en el *Diario de la Convención Nacional* No. 1861 del 2-may-1861. Constaba de 137 artículos, fue dada en el Palacio de Gobierno en Quito a 10 de abril de 1861, y firmada por Gabriel García Moreno. Imprenta del Gobierno, Biblioteca del Ministerio de relaciones Exteriores.

Además dispone el tiempo de cuatro años para el ejercicio de las funciones de Presidente y Vicepresidente, y no podrán ser reelegidos sino después de un período.

En esta Constitución se hace énfasis en los cambios administrativos y políticos, con la finalidad de afianzarse en el poder el gobernante de turno. En cuanto al derecho de participación no se realizaron reformas importantes, pues se otorga el derecho de que los ecuatorianos son iguales ante la ley, pero el uso del derecho de elegir y ser elegido se mantiene para pocos, ya que todos los habitantes no poseen bienes cuantificables y determinados en la Constitución.

A los analfabetos no se les otorga el derecho al sufragio, ni a los que tienen capacidades especiales, ni a los ancianos, pues entre los requisitos limitantes estaba la parte económica y saber leer y escribir. Se debe tomar en cuenta que la educación siempre ha sido un privilegio de los pudientes que económicamente podían acceder a ella.

Se disponía que habría elecciones por sufragio directo y secreto, pero para ser sufragante se debía ser ciudadano en ejercicio y ser vecino de la parroquia en que se sufraga.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1869

Al igual que las Constituciones anteriores, se decreta que los derechos de los ecuatorianos son igualdad ante la ley y opción a elegir y ser elegidos para desempeñar los destinos públicos, siempre que tengan las aptitudes legales; por tanto, habrá elecciones populares por sufragio directo y secreto en los términos que señale la ley, y para ser sufragante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de la parroquia en que sufrague.

La Constitución Política de 1869⁸⁶, era una Constitución netamente política, porque se destaca la forma de gobierno y se dispone que para ser Presidente de la República se requiere tener las mismas calidades que para ser Senador. Y el Presidente de la República será elegido por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, debiendo el Congreso hacer el escrutinio y declarar la elección a favor del que haya obtenido la mayoría absoluta de votos, o en su falta, la relativa. En caso de igualdad, decidirá la mayoría absoluta del Congreso por votación secreta, contraída a los que hayan obtenido el mayor e igual número de votos en la elección popular. Si el empate se repitiera en el Congreso, el Presidente del Senado tendrá voto decisivo.

El Vicepresidente concluirá el período constitucional del Presidente a quien reemplace, si vacare la Presidencia por muerte, destitución, renuncia o impedimento físico o mental que, calificado previamente por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, inhabilite al Presidente para el ejercicio de sus funciones, y siempre que falte menos de dos años para concluir el período; pero si faltaren dos o más años, convocará a elecciones dentro de treinta días, las que se efectuarán en los noventa siguientes. El que fuere elegido de este modo concluirá el período, y será subrogado en los mismos términos del artículo 52.

Por ser de interés del gobernante elaborar esta Constitución, se dispuso que el Presidente de la República durará en sus funciones seis años, y terminará en el día señalado por la Constitución. Podrá ser elegido para el período siguiente, mas para serlo por tercera vez deberá mediar entre esta y la segunda elección el intervalo de un período.

86 La Constitución política de 1869 se publicó en el *Diario de la Convención Nacional* No. 1869. Constaba de 117 artículos, fue dada en el Palacio de Gobierno en Quito el 11-ago-1869 y firmada por Gabriel García Moreno. Imprenta Nacional Quito, Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En esta Constitución, el Art. 58 disponía:

El Presidente electo, al tomar posesión del cargo, prestará ante el Congreso o en receso de éste ante la Corte Suprema, el juramento siguiente: “Yo, N. N. juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, profesar y proteger la Religión Católica Apostólica Romana, conservar la integridad e independencia del Estado, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes. Si así lo hiciere, Dios me ayude y sea en mi defensa; y si no, Él y la Patria me lo demanden.”, bajo este juramento el gobierno ejercía con dureza su administración y castigaba severamente a quienes contradecían la supuesta voluntad de Dios impuesta por la Religión Católica.

En esta Constitución se destacan los requisitos para ser presidente y el tiempo de duración del período presidencial; se manifestaba que el presidente debía ser elegido por voto secreto de los ciudadanos y el Congreso tenía que realizar el escrutinio; y en caso de un empate entre los candidatos, el Presidente del Senado lo decidía.

Como en las Constituciones anteriores, para ser declarado ciudadano con derecho al sufragio se debía cumplir ciertos requisitos que eran discriminatorios para ciertos habitantes del sector, en los que constaban los analfabetos, los pobres, los asalariados, y los demás que constaban en la Constitución.

Por ser interés del presidente de turno, se amplió el tiempo de duración del periodo presidencial a 6 años, con derecho a la reelección inmediata, y para un tercer período se limitó que sea pasando un periodo.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1878

Por primera vez, en el preámbulo de esta Constitución, se expresó: “LA ASAMBLEA NACIONAL, EN NOMBRE Y POR AUTORIDAD DEL PUEBLO ECUATORIANO, DECRETA LA SIGUIENTE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”⁸⁷.

Al tratar sobre el derecho de participación se dispone que habrá elecciones populares por votación directa y secreta en los términos que señale la ley. Serán elegidos de esta manera el Presidente de la República, los Senadores y Diputados, y las demás autoridades que esta Constitución y las leyes determinen.

Además se dispone que, para ser elector, se requiere ser ciudadano en ejercicio, y vecino de la parroquia en que se vote. Las elecciones deben celebrarse en el día designado por la ley; y llegado este, las autoridades políticas de cada población están obligadas a mandarlas hacer bajo su más estricta responsabilidad, sin esperar orden del respectivo superior.

En esta Constitución se destaca el monopolio de ciertas funciones, pues el Art. 42 dispone:

Los Senadores y Diputados duran cuatro años en sus funciones y pueden ser indefinidamente reelegidos. Cada dos años se renovarán por mitad las Cámaras legislativas, debiendo estas sortear, por primera vez, seguir su Reglamento interior, los Senadores y Diputados que han de cesar en sus funciones los Cortes de Justicia. Tampoco puede ser elegida ninguna persona por el reglamento interior, los Senadores y Diputados que han de cesar en sus funciones.

⁸⁷ La Constitución Política de 1878 se publicó en el *Diario d la Convención Nacional* No. 1878 de 31-mar-1878. Contenía 128 artículos, fue dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional en Ambato el 31-mar-1878 y fue firmada por Ignacio de Veintimilla. Imprenta Nacional Ambato, Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, el Congreso era el encargado de convocar a elecciones y proclamar sus resultados. El Presidente de la República era elegido por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, conforme lo disponen la Constitución y la ley; el Congreso debía hacer el escrutinio y declarar la elección a favor del que hubiese obtenido mayor número de votos. En caso de igualdad, se decidiría por la suerte.

En esta Constitución, se dispone que el Estado ya no está bajo el dominio de la religión católica, pues en el preámbulo decía: “En nombre y por autoridad del pueblo ecuatoriano”, lo que significa que toda decisión se debía consultar al pueblo ecuatoriano.

En esta Constitución, como en las anteriores, se otorga el derecho al sufragio a las personas que tenían la calidad de ciudadanos, o sea que para ser elector se debía cumplir ciertos requisitos como ser ciudadano y vecino de la parroquia donde votara.

Una de las novedades en cuanto al derecho de participación fue la disposición a las autoridades políticas de cada población, que estaban obligadas, el día que determine la ley, a realizar el sufragio sin esperar orden del respectivo superior.

Como era de esperarse, esta Constitución no iba a ser la excepción, se dispuso la reelección indefinida de todas las autoridades, especialmente los Diputados y Senadores, quienes serían renovados cada dos años y por sorteo la primera vez.

Por tanto, el derecho de participación continuaba en manos de pocas personas que ostentaban cierto poder económico, dejando al margen a la gran mayoría de personas de poder ejercer el derecho al sufragio y, por ende, no podían elegir ni ser elegidos. Con las limitantes dispuestas en la Constitución, se contradice a la intención de los Asambleístas cuando definen “que en nombre y por autoridad del pueblo ecuatoriano”, pues no se toma en cuenta que el pueblo ecuatoriano comprende a los analfabetos, a los asalariados, a las personas con capacidades especiales, etc.; y para los políticos se entendía que

el pueblo era unos pocos individuos que contaban con cierto poder económico.

Pese a que Ignacio de Veintimilla tenía su tendencia al socialismo comunitario, en materia de derecho de participación la reforma constitucional se llevó a cabo para beneficiar exclusivamente a su círculo familiar y de amigos que eran parte de la administración gubernamental.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1884⁸⁸

Dentro de las reformas de esta Constitución, se destaca la disposición de que el sufragio es libre y se dedica todo un título a las elecciones. También dispone que habrá, conforme a la ley, elecciones populares por votación directa y secreta. Serán elegidos de esta manera el Presidente y Vicepresidente de la República, los Senadores y Diputados, y los demás funcionarios determinados por la Constitución y las leyes.

Además hace hincapié en los requisitos de los votantes y dispone que son electores los ecuatorianos que ejerzan los derechos de ciudadanía. Y que las elecciones se efectuarán el día designado por la Ley; llegado el día de las elecciones, las respectivas autoridades, bajo su más estricta responsabilidad deben poner en ejecución la Ley de Elecciones, sin esperar orden del superior.

La reforma constitucional en materia electoral dedica un título entero a determinar los requisitos para ser ciudadano, para ser elector, para ser presidente, vicepresidente, senadores y congresistas; la manera de suspender y rehabilitar el derecho a ser elector; se determina las

88 La Constitución Política de 1884 fue publicada en el *Diario de la Convención Nacional* No. 1884 de 04 de febrero de 1884. Constaba de 140 artículos, fue dada en el Palacio de Gobierno en Quito el 13 de febrero de 1884 y firmado por José María Plácido Caamaño, Imprenta del gobierno, Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

funciones de cada autoridad de elección popular. Estas disposiciones son de carácter administrativo, pero se trasladaron de la Ley de Elecciones a la Constitución.

Pese a disponer que habrá elecciones populares por votación directa y secreta para elegir al presidente, vicepresidente, senadores, diputados y demás funcionarios; este derecho no es para todos los ecuatorianos, pues el derecho de participación ciudadana está destinado solo para pocas personas que reúnen ciertas cualidades.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1897

La reforma que se realizó en esta Constitución⁸⁹ estaba destinada al campo administrativo, y al tratar sobre las elecciones se dispone que haya libertad de sufragio. Y que haya elecciones populares por votación directa y secreta, en los términos que señale la ley. Serán elegidos de esta manera el Presidente y Vicepresidente de la República, los Senadores y Diputados, y las demás autoridades que esta Constitución o las leyes determinen. Son electores los ecuatorianos que ejercen los derechos de ciudadanía. Y las elecciones se efectuarán el día designado por la ley; llegado ese día las respectivas autoridades, bajo su más estricta responsabilidad, deben poner en ejecución la Ley de Elecciones, sin esperar orden del superior.

Verificada la elección de Presidente y Vicepresidente, el Congreso hará el escrutinio, y declarará elegido al que haya obtenido la mayoría absoluta o, en su falta, la relativa. En caso de igualdad de votos, decidirá la mayoría absoluta del Congreso, por votación secreta, limitada a los que hubieren obtenido igual número de votos en la elección popular. Si

⁸⁹ La Constitución Política de 1897 se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 272 de 14 de febrero de 1897, Imprenta Nacional. Constaba de 144 artículos, fue dada en el Palacio de Gobierno en Quito y fue firmada por Eloy Alfaro. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

hubiere empate en el Congreso, se recurrirá a la suerte. El período para el cual son elegidos el Presidente y Vicepresidente es de cuatro años, y no podrán ser reelegidos sino después de dos períodos.

La reforma más sobresaliente fue el límite que se impuso para la reelección del presidente y vicepresidente, que fue después de dos períodos; de esta manera se dio la oportunidad para que otros ciudadanos pudieran participar en la administración pública.

En idéntica forma que en las Constituciones anteriores, no se reformaron los artículos que limitaban el derecho al sufragio; se insertó la especificación de que hay libertad de sufragio y que las votaciones son directas y secretas, pero se limitó a una cantidad de ecuatorianos el poder ejercer este derecho, pues para elegir y ser elegidos, debían ser ciudadanos en ejercicio de este derecho y, como se analizó anteriormente, los pobres, los analfabetos, no eran ciudadanos, sino esclavos de los terratenientes sin derecho alguno.

La reforma constitucional disponía que, verificada la elección del presidente y vicepresidente por el pueblo, el Congreso realizaba el escrutinio y declaraba elegido al que hubiera tenido la mayoría de votos y, en caso de igualdad, decidía el Congreso.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1906

Siendo Eloy Alfaro de pensamiento socialista comunitario, propuso reformar la Constitución⁹⁰, en la que otorga ciertos derechos encaminados a favorecer a la mayoría del pueblo ecuatoriano; es así que, en el Art. 26 se otorgan varios derechos, entre los que se destaca los siguientes:

⁹⁰ La Constitución Política de 1906 se publicó en el Registro Oficial No. 262 de 24-dic-1906, siendo presidente Eloy Alfaro; esta Constitución constaba de 133 artículos y 5 disposiciones transitorias. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Estado garantiza a los ecuatorianos: ... 13. La libertad de sufragio: 14. La admisión a las funciones y los empleos públicos, sin otras condiciones que las que determinan las leyes; 15. La libertad de pensamiento, expresado de palabra o por la prensa. La injuria y la calumnia, lo mismo que el insulto personal en su caso, de palabra, por escrito o por la prensa, podrán ser acusados en la forma y modo prescritos por las leyes;...

Haciendo uso del derecho al sufragio, se dispone que habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. Para ser elector, se requiere ser ciudadano en ejercicio y reunir las demás condiciones que, en los respectivos casos, determinan las leyes.

La libertad de pensamiento se dispuso con ciertas condiciones; se podía expresar en forma escrita y verbal el pensamiento, pero sin insultar ni calumniar, pues se facultaba a la persona injuriada o calumniada acudir ante los jueces competentes para demandar dichas acciones.

La admisión a las funciones y empleos públicos sin otras condiciones que las determinadas en la Ley era un derecho que se otorgó para evitar que la administración continuara en manos de familias y amigos de los políticos de turno que se encontraran en el poder.

El Presidente de la República era elegido por votación secreta y directa, conforme a la Ley de Elecciones. El Congreso verificaba el escrutinio y declaraba la elección a favor del ciudadano que hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos, o en su defecto, la relativa. En caso de igualdad de sufragios, se decidía por la suerte.

Para ser Presidente de la República, se necesitaba haber nacido en el territorio del Ecuador, hallarse en el ejercicio de los derechos de ciudadanía y tener cuarenta años de edad. El cargo de Presidente de la República quedaba vacante por muerte, destitución, admisión de

renuncia, imposibilidad física o mental, y terminaba por cumplirse el período que fijaba la Constitución.

Cuando quedare vacante el cargo de Presidente de la República, el que debía subrogarle ejercería el Poder Ejecutivo hasta la próxima Legislatura ordinaria; y entre tanto, convocaría dentro de ocho días, contados desde aquel en que hubiere ocurrido la vacante, a nuevas elecciones, las cuales deberían estar terminadas dentro de dos meses a lo más. El Presidente de la República duraría cuatro años en sus funciones, y no podría ser reelegido sino después de dos períodos constitucionales.

Como se puede apreciar, la reforma constitucional fue realizada para favorecer al mandatario, determinó condiciones para ejercer el cargo de presidente y vicepresidente, e igualmente se determinó el tiempo que debían permanecer en el cargo y la forma de sucesión al cargo de presidente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1929

El derecho de participación ciudadana en esta Constitución⁹¹ al tratar de los derechos de elegir y ser elegido, que dispone habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. Por tanto, para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio y no estar comprendido en las incapacidades establecidas por la ley.

Los encargados de realizar las elecciones serán las Corporaciones determinadas por la Ley, y harán la calificación de las elecciones.

El Presidente de la República será elegido por votación directa y secreta, conforme a la Ley de Elecciones. El Congreso verificará el

91 La Constitución Política de 1929 se publicó en el Registro Oficial No. 138 de 26 de marzo de 1929, época del Presidente Isidro Ayora. Esta Constitución constaba de 169 artículos y 14 disposiciones transitorias. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

escrutinio y declarará electo al ciudadano que hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos o, en su defecto, la relativa. En caso de igualdad de sufragios, decidirá la mayoría absoluta del Congreso, por votación secreta, limitada a los que hubieren obtenido igual número de votos en la elección popular. Si hubiere empate en la votación, se recurrirá a la suerte.

Si el Presidente electo, por cualquier motivo, no llegare a tomar posesión del cargo, mientras dure la falta o impedimento le sustituirán, en su orden: el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados, el Vicepresidente del Senado y el de la Cámara de Diputados. Si la falta excediere de seis meses, quedará, de hecho, vacante el cargo.

Las modificaciones que se realizaron a esta Constitución, en materia del derecho de participación a través del sufragio, no cambiaron los artículos referentes al caso; se insertó la palabra de elecciones directas e indirectas con arreglo a la Constitución y a las leyes.

Al igual que las otras constituciones, se describe los derechos del sufragio, que favorece a unos pocos que cumplen los requisitos de ciudadano y que no están impedidos por la ley. Pero la mayor parte de reformas estaban destinadas al campo administrativo y funcional del gobierno.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1945⁹²

En la Constitución Política de 1945, el derecho al sufragio describe que habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. Además, la ley garantizará la representación efectiva de las minorías, y para ser elector se requiere estar en goce de

⁹² La Constitución Política de 1945 se publicó en el Registro Oficial No. 228 de 6 de agosto de 1945, época del presidente José María Velasco Ibarra. Constaba de 166 artículos y 9 disposiciones transitorias. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

los derechos de ciudadanía y reunir los demás requisitos que, en los respectivos casos, determinen las leyes.

Por primera vez en la vida política del Ecuador, se crea una institución para garantizar las elecciones. El Art. 21 dispone:

Para dirigir el proceso electoral y garantizar su pureza, créase el Tribunal Superior Electoral, formado por un Ministro de la Corte Superior de Justicia, designado por esta; un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, elegido por este organismo; dos ciudadanos, elegidos por el Congreso, y tres representantes de las tendencias políticas, nombrados, en la forma fijada por la ley, uno por los partidos políticos de derecha, uno por los de centro y uno, por los de izquierda. Los miembros de este Tribunal deben ser ecuatorianos por nacimiento, estar en goce de la ciudadanía y tener veinticinco años de edad, por lo menos. Ejercerán por dos años sus cargos, que son gratuitos y obligatorios. En caso de faltar uno o más de ellos, serán reemplazados, hasta completar el período, por los respectivos suplentes, designados al mismo tiempo y en la misma forma que los principales. A los miembros del Tribunal Superior Electoral, con excepción del Ministro representante de la Corte Suprema y del vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales, le son aplicables, los impedimentos determinados en el artículo 26. En las provincias, cantones y parroquias se establecen organismos auxiliares, subordinados al Tribunal Electoral. En ellos tendrán representación las tendencias políticas y, en sus respectivas jurisdicciones, las Municipalidades y los Consejos Provinciales y Parroquiales.

Como se puede apreciar en este artículo, se crea una nueva institución que está destinada a dirigir y garantizar la pureza del proceso electoral, y se la denomina Tribunal Superior Electoral. Lo conforman un Ministro de la Corte Superior de Justicia, un miembro del Tribunal Constitucional, dos por el Congreso y tres representantes de los partidos políticos: uno de derecha, uno de centro y uno de

izquierda; estos siete miembros ejercerán sus cargos por dos años en forma gratuita y obligatoria.

Además se dispuso que, en las provincias, cantones y parroquias se establezcan organismos auxiliares y subordinados al Tribunal Superior Electoral y se conforman por los representantes de: las organizaciones políticas, los Municipios, los Consejos Provinciales y parroquiales. Con esta estructura el Tribunal Superior Electoral podía garantizar la pureza del sufragio.

En el artículo 22 de esta Constitución, se determinan las atribuciones y deberes del Tribunal Superior Electoral y dispone:

1. Reglamentar y vigilar los deferentes actos electorales y dar las instrucciones necesarias para su correcta realización; 2. Resolver las quejas que se le presentare acerca de fraudes e incorrecciones cometidos en el sufragio, ordenar el enjuiciamiento de quienes resultaren culpables e imponer las sanciones de ley; 3. Efectuar los escrutinios que le correspondan; 4. Dictar, de acuerdo con la Ley, las órdenes necesarias para que la Fuerza Pública colabore en garantizar la libertad y la pureza del sufragio; y, 5. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.

Dentro de las atribuciones que se le otorgó al Tribunal Superior Electoral y determinadas en este artículo, se destaca que podían dictar órdenes a la Fuerza Pública para que colaboren para garantizar la libertad y pureza del sufragio. Se debe tomar en cuenta que la Fuerza Pública no tenía el derecho a sufragar, con la finalidad de garantizar la independencia de sus miembros en el sufragio.

Se determina que el Presidente de la República será elegido por votación directa y secreta, conforme a la ley. El Congreso realizará el escrutinio y declarará elegido al ciudadano que hubiera obtenido mayoría de votos. En caso de igualdad de sufragios, decidirá el Congreso

por votación secreta, concretada a quienes obtuvieron dicha igualdad. Si hubiere empate en esta decisión, se recurrirá a la suerte.

El Presidente de la República durará cuatro años en sus funciones y no podrá volver a ser elegido sino después de cuatro años de haber cesado en el cargo o haberlo dejado vacante. La elección de Presidente de la República se realizará dentro de los sesenta últimos días del período presidencial.

En esta Constitución, las reformas fueron encaminadas a la creación del Tribunal Superior Electoral con la finalidad de garantizar la pureza del sufragio. En cuanto a las funciones y la manera de elegir al presidente y vicepresidente, no existieron cambios y estos artículos permanecieron como en las Constituciones anteriores; el resto de reformas estaba destinado a la administración y gobierno.

Con la creación del Tribunal Superior Electoral, se garantiza a los ciudadanos el derecho al sufragio como una forma de democracia participativa, pero se sigue excluyendo a los analfabetos y pobres, ya que no se reformaron los requisitos para ser ciudadano y poder gozar del derecho de participación.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1946

La Constitución de 1945 duró un año y luego se la reformó. Así, la nueva Constitución⁹³ otorga el derecho al sufragio ya que dispone que habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. Se garantiza la representación de las minorías en las elecciones directas, cuando se trate de elegir más de dos personas en el mismo

⁹³ La Constitución Política de 1946 se publicó en Registro Oficial No. 773 del 31 de diciembre de 1946, siendo presidente José María Velasco Ibarra. Contiene 195 artículos y 10 disposiciones transitorias.

acto. La Ley determinará la forma en que dicha representación se hará efectiva, y señalará, además, los casos en que se la haya que aplicar a las elecciones indirectas.

En el artículo 22 de esta Constitución se dispone:

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

Como se puede observar, en esta Constitución, igual que en las anteriores se determinó que para ser elector se debe estar en goce de los derechos de ciudadanía, lo que significa que se excluía a los analfabetos, a los pobres, etc., o sea que el derecho al sufragio sigue en manos de pocas personas privilegiadas.

Otra novedad que se incorporó en este artículo fue disponer que el voto es obligatorio para los varones y facultativo para las mujeres; pero vale la pena anotar que por primera vez se toma en cuenta a la mujer, como ser humano y habitante del sector, para que pueda hacer uso del derecho al sufragio en forma facultativa. Además, se dispone que la ley determinará la sanción por el incumplimiento de este deber; el derecho al sufragio, en esta Constitución, se lo tomó como un deber y no como un derecho, sobreentendiéndose que un derecho nace con las personas y las obligaciones las impone el gobierno a través de la ley; o sea que el sufragio en esta Constitución tiene las dos calidades de un derecho y una obligación. Inicialmente se otorga el derecho a elegir y ser elegido, pero la ley le obliga que deposite su voto para elegir a una persona de entre las tantas, y si no lo hace es sancionado de acuerdo con

la ley. En cuanto al voto facultativo de la mujer, en esta Constitución se otorga el derecho al sufragio, y siendo un derecho, la mujer puede o no acudir a depositar su voto.

Otra de las novedades que se dispuso en esta Constitución era que la Fuerza Pública no tiene derecho al voto y que su función es garantizar la pureza del sufragio, protegiendo a la función electoral; pero la protección no solo es física para los miembros de la función electoral, sino a todo el proceso, o sea, custodiando los materiales y más documentos donde se exprese la voluntad popular, hasta la culminación de todo el proceso y designación de los elegidos.

En la Sección II trata sobre los Tribunales Electorales, y en el artículo 23 se determina:

En la Capital de la República y con jurisdicción en toda esta, habrá un tribunal Supremo Electoral autónomo, que se hallará organizado en la forma siguiente: tres Vocales designados por el Congreso; dos, por el Presidente de la República, y dos, por la Suprema Corte de Justicia. Se designará doble número de Suplentes. Los Vocales durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser indefinidamente reelegidos. Dichos cargos serán obligatorios, y los Vocales percibirán, por cada sesión, el honorario que fije la Ley.

En el presente artículo se otorga la jurisdicción del Tribunal Supremo Electoral, que será a nivel nacional; se determina que es un órgano autónomo y que está organizado por siete vocales principales y siete suplentes; la duración de estos vocales en sus cargos será de cuatro años, y podrán ser reelegidos indefinidamente; en la Constitución anterior, en este punto se disponía que el cargo de vocal del Tribunal Supremo Electoral era obligatorio y honorífico; mediante la reforma se dispuso que el cargo sea obligatorio y que los vocales percibirán honorarios por cada sesión y que el monto lo fijará la Ley de Elecciones.

En el artículo 24 de esta Constitución, se dispuso que sean atribuciones y deberes del Tribunal Supremo Electoral las siguientes:

a) Regular y vigilar por sí o medio de sus comisionados, los diferentes actos del proceso electoral; así como dar las instrucciones y dictar las medidas necesarias para su correcta realización; b) Resolver las dudas que en cada caso se presentaren, sobre la interpretación y recta aplicación de la Ley de Elecciones; c) Resolver en segunda y definitiva instancia las quejas que cualquier ciudadano presentara respecto de infracciones de la Ley o incorrecciones en el sufragio; e imponer u ordenar las sanciones correspondientes; d) Efectuar los escrutinios que según la Ley de Elecciones le correspondan, y expedir los respectivos nombramientos, y e) Elegir dignatarios de entre sus Vocales, dictar su Reglamento y designar a los Vocales de los Tres Provinciales Electorales.

Además se dispuso que todas las autoridades del orden administrativo deben cooperación a los Tribunales Electorales, para el cumplimiento de las funciones que a estos les están encomendadas.

Como se puede observar con claridad, las reformas a la Constitución, en materia de derecho de participación, fueron muy pocas y la mayor parte se encaminaron al ámbito administrativo. Se determinó los requisitos y más condiciones para ser presidente y, en la Sección II, constaba que el Presidente de la República será elegido por votación directa y secreta el primer domingo del mes de junio de cada cuatro años, conforme a la Ley de Elecciones. El período presidencial comenzará el 1 de septiembre siguiente. El Tribunal Supremo Electoral verificará el escrutinio y luego trasmitirán al Congreso el primer día de sesiones el acta de sesiones, el acta de escrutinio, votos y demás documentos justificativos. El Congreso Pleno, tras revisión del escrutinio, en caso de creerla necesaria, declarará electo al ciudadano que hubiere obtenido mayor número de votos. En caso de igualdad de sufragios, decidirá la elección el voto de la mayoría absoluta de

Legisladores concurrentes, por votación secreta, y limitada a los ciudadanos que hubieren obtenido dicha igualdad en la elección popular. Si hubiere empate en esta votación, lo decidirá la suerte.

Dentro de la reforma constitucional, se dispuso que, en caso de que el Tribunal Supremo Electoral no hiciera el escrutinio dentro del término señalado por la ley, lo hará el Congreso. El Presidente del Congreso comunicará su designación al efecto, quien prestará la promesa legal el 31 de agosto; pero, si por cualquier motivo no pudiere prestarla en esa fecha, tendrá el plazo de sesenta días para posesionarse, transcurridos los cuales quedará vacante el cargo, y se observará lo prescrito en los artículos 83, 89 y 91. En el tiempo intermedio regirá la prescripción del Art. 90. Si a la fecha en que el electo pudiere prestar la promesa no estuviere reunido el Congreso, la recibirá el Consejo de Estado.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1967

En esta nueva Constitución⁹⁴, que fue reformada luego de 21 años de vida republicana, se determinó que, antes del articulado, empiece con este preámbulo:

El pueblo del Ecuador, fiel a la tradición democrática y republicana que inspiró su nacimiento como Estado, consigna en esta Constitución las normas fundamentales que amparan a sus habitantes y garantizan su libre convivencia, bajo un régimen de fraternidad y justicia social. Para ello invoca la protección de Dios, proclama su inquebrantable adhesión a la causa de la paz y la cultura universales, declara inalienables los fueros de la persona humana y condena toda forma de despotismo individual o colectivo.

94 La Constitución Política de 1967 se publicó en el Registro Oficial No. 133 del 25 de mayo de 1967; el presidente de esa época fue Otto Arosemena Gómez. Esta Constitución constaba de 260 artículos y 9 disposiciones transitorias. Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El capítulo VII de esta Constitución trata de los derechos políticos y dispone que el Estado garantice a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a participar activamente en la vida política, ejerciendo este derecho en la elección de gobernantes, elaboración de leyes, fiscalización del Poder público y desempeño de funciones o empleos públicos.

Además, en el artículo 70 de esta Constitución se ordena:

Se establece el sistema de elecciones periódicas, directas e indirectas, y que el voto es deber y derecho de los ciudadanos: por lo tanto, es obligatorio para el hombre y la mujer.

En esta disposición se da un concepto del derecho de participación, pues ordena que el voto es un derecho y un deber, por lo que el incumplimiento de un deber, según la ley, es motivo de una sanción. Lo que sobresale en este artículo es que el voto para la mujer ya no es facultativo como en la Constitución de 1946; con la reforma se dispone que es obligatorio para el hombre y la mujer.

También se garantizan la libertad y el secreto del voto. Igualmente, la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales.

Otra novedad que aparece en esta Constitución es el plebiscito que se encuentra determinado en el artículo 73, que disponía: “Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable”. Esta institución se crea con la finalidad de realizar consultas directas al pueblo, tiene una finalidad política y es una herramienta al servicio de los poderes públicos para solucionar algún problema de gobernabilidad; por tal razón la decisión del pueblo no puede ser modificada ni reformada.

La palabra *plebiscito* tiene su origen en el término latino *plebiscitum* y para la cual el *Diccionario Electoral*, ha acogido la tercera acepción del término “plebiscito” en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.”⁹⁵.

El artículo 73 de esta Constitución determina:

Para intervenir en los comicios públicos se requiere ser ciudadano ecuatoriano y estar en ejercicio de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de este derecho, por ser garantes de la pureza del sufragio.

Como se notará, el derecho de participación es limitado para ciertas personas, pues uno de los requisitos para ejercer este derecho es ser ciudadano, y para ser ciudadano se requiere saber leer y escribir, ser ecuatoriano y otros requisitos exigidos por la ley; el segundo requisito es estar en goce de los derechos políticos, los cuales se suspenden por las circunstancias descritas en la ley. Además, en este artículo, se dispone que los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no gozan del derecho al sufragio, por ser los garantes de todo el proceso electoral.

Por primera vez se dispone, en el artículo 74 de esta Constitución, el derecho de asociación y se garantiza al permitir crear y pertenecer a los partidos políticos, ya que este artículo expresa:

El Estado garantiza a los ciudadanos ecuatorianos el derecho de actuar en partidos políticos, con excepción de los miembros de la Fuerza Pública y de los religiosos, clérigos y ministros de cualquier culto. La ley ofrecerá especiales garantías para el funcionamiento

95 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral tomo II*. Segunda edición, Imprenta Mars Editores S.A. 2000. p. 980.

de los partidos políticos, y propenderá a su fortalecimiento, a fin de que mediante ellos se ejerza la acción cívica. Solamente los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral podrán presentar listas para las elecciones pluripersonales. La ley determinará asimismo los requisitos que deberán reunir los partidos para su reconocimiento por el Tribunal Supremo Electoral, el cual no hará discrimen por consideraciones ideológicas. Los jefes nacionales y provinciales de los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral, gozarán de fuero de Corte Superior.

El presente artículo dispone que el Estado garantiza la creación de partidos políticos y determina la excepción de la Fuerza Pública, los religiosos, los clérigos y ministros de cualquier culto; esta excepción tiene su sentido ya que estos entes pueden fácilmente influenciar en sus inferiores o feligreses de una parroquia. Dispone que la ley ofrecerá los medios necesarios para su funcionamiento y fortalecimiento de los partidos políticos. Además, dispone que solo los partidos políticos que se encuentren legalmente registrados en el Tribunal Supremo Electoral puedan presentar lista de candidatos para las elecciones pluripersonales; igualmente se dispone que los jefes nacionales y provinciales de los partidos políticos gozarán de fuero de Corte Superior.

Se dispuso también que la Ley garantiza a los partidos políticos, los medios de comunicación colectiva para la difusión de sus programas, establecerá igualmente el control del gasto electoral, para impedir la hegemonía de grupos económicos.

Se determinó la conformación de los órganos del sufragio. En el artículo 107 de la Constitución se dispuso:

El Tribunal Supremo Electoral; los Tribunales Electorales Provinciales, las Juntas Electorales Parroquiales, y, para el otorgamiento de cédulas y elaboración de los registros correspondientes, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

Una de las novedades que apareció en este artículo fue la incorporación del Registro Civil a la Función Electoral, cuya responsabilidad era elaborar el padrón electoral, pues este organismo tiene en su poder el registro de datos de todos los ecuatorianos que se encuentran dentro y fuera del país. Se debe tomar en cuenta que el vocablo *padrón*, según el Diccionario de Cabanellas, significa:

Relación, nómina o lista de los vecinos de un pueblo, para saber su número, conocer su nombre y clasificarlos con vistas a la imposición de tributos, al ejercicio del sufragio y a otras cargas o beneficios de índole administrativa general ⁹⁶

Se dispuso que el Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en todo el territorio ecuatoriano, gozara de autonomía y estuviera constituido por siete vocales designados en la siguiente forma: tres por el Congreso Nacional, dos por el Presidente de la República y dos por la Corte Suprema de Justicia; uno de ellos los presidiría. Al mismo tiempo y en igual forma que los principales, se designaba doble número de suplentes. Los vocales durarían cuatro años y podrían ser indefinidamente reelegidos. Dichos cargos serían obligatorios.

Los Tribunales Electorales Provinciales, con sede en las capitales de provincia y jurisdicción en toda ella, están constituidos por cinco Vocales designados por el Tribunal Supremo Electoral; uno de ellos los presidirá. Por cada uno de los Vocales designados por el Tribunal Supremo Electoral se designará dos suplentes.

Al incorporar al Registro Civil a la Función Electoral, el Tribunal Supremo Electoral debía nombrar al Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, y removerle de ocurrir alguna causa justa.

⁹⁶ Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Editorial Heliasta. 2003; p. 290.

En el artículo 114 de la Constitución, se dispuso que las atribuciones y deberes del Tribunal Supremo Electoral son:

1. Regular y vigilar los diferentes actos de los comicios públicos.
2. Dar las instrucciones y dictar las medidas necesarias para su correcta realización.
3. Expedir las órdenes pertinentes para que la Fuerza Pública vigile la libertad y pureza de los comicios.
4. Resolver las dudas que en cada caso se presentaren sobre la interpretación y recta aplicación de la Ley de Elecciones.
5. Resolver en segunda y definitiva instancia las quejas que se presentaren respecto de infracciones en el sufragio, e imponer u ordenar las respectivas sanciones.
6. Efectuar los escrutinios que según la Ley de Elecciones le correspondan y expedir los respectivos nombramientos.
7. Los demás que la Constitución y las leyes le confieran.

Como se puede apreciar con mucha claridad, en los numerales 4 y 5 de este artículo, se otorga una medida política que deja la duda sobre la pureza del sufragio; hay que recordar que el Tribunal Supremo Electoral estaba constituido por tres miembros del Congreso Nacional y dos del Presidente de la República; y de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4, que indica que resolverá las dudas y la recta aplicación de la Ley de Elecciones, significa que el Tribunal interpretaba la Ley, de acuerdo con la conveniencia de cualquiera de los miembros del organismo estatal. En idéntica forma, la atribución determinada en el numeral 5 del presente artículo, que disponía resolver en segunda y definitiva instancia las quejas que presentaban los entes políticos, existe la duda de que las resoluciones hayan sido imparciales, pues insisto que el Estado tenía cinco de los siete miembros a su favor.

Se dispuso que los derechos y obligaciones de los demás órganos del sufragio se determinaran en la Ley, y que las autoridades administrativas militares y policiales debieran colaborar con los órganos del sufragio para el cumplimiento de las funciones a ellos encomendadas.

En esta Constitución se dispuso que el Presidente de la República fuera elegido cada cuatro años el primer domingo de junio, por votación popular, directa y secreta; que debía durar cuatro años en sus funciones, y no podía ser reelegido sino después de otros cuatro años contados desde la terminación de su propio período. También se dispuso que habría un Vicepresidente de la República elegido simultáneamente con el Presidente, por votación popular y secreta, para un período igual al del Presidente; los requisitos para ser elegido Vicepresidente de la República incluían las mismas condiciones que para Presidente.

Se asignó la función del Vicepresidente de la República, ya que se dispuso que, en todos los casos de falta permanente o temporal del Presidente de la República, ejercería las funciones de este el Vicepresidente, con arreglo a lo dispuesto en esta Constitución; además, el Vicepresidente, mientras no ejerciera la Presidencia de la República, sin perder su calidad, podría desempeñar cualquier función pública o privada, con excepción de la de legislador.

Por último, se consignó que el Tribunal Supremo Electoral verificaría el escrutinio de las elecciones de Presidente y Vicepresidente, y debía enviar los resultados al Congreso el primer día de sesiones posterior a la elección.

El Congreso Pleno declaraba electos a los ciudadanos que hubieran obtenido mayor número de sufragios y, de juzgarlo necesario, revisaba el escrutinio. Cuando existía igualdad de sufragio, decidía el dictamen de la mayoría absoluta de los legisladores concurrentes, por votación secreta, limitada a los ciudadanos que hubieran alcanzado dicha igualdad; de persistir esta en la votación, lo decidía la suerte. Finalmente se dispuso también que si el Tribunal Supremo Electoral no hubiera efectuado el escrutinio en el término señalado por la ley, lo efectuaría el Congreso Pleno.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1979

Los derechos que otorgaba esta Constitución⁹⁷ a los ciudadanos ecuatorianos implicaban: gozar del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley a la Cámara Nacional de Representantes; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público, y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley.

En materia electoral, en esta Constitución, en el artículo 33 se dispuso:

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

Por primera vez, en esta Constitución se incorpora a los analfabetos con el voto facultativo, pues, desde la Constitución de 1812 hasta ese momento, los analfabetos eran excluidos y marginados por el simple hecho de no haber tenido la oportunidad de saber leer y escribir; tomando en cuenta que en todas las Constituciones anteriores, se disponía que todos los ecuatorianos eran iguales ante la ley, pero seguidamente se expresaba que el derecho de elegir y ser elegido era para las personas que cumplían ciertos requisitos, y entre ellos estaba el saber leer y escribir. Por tanto, la disposición de este artículo es un avance para la democracia, pues tiene la finalidad de incluir al mayor número de ciudadanos con capacidad de ejercer el derecho al sufragio.

⁹⁷ Constitución Política de 1979, publicada en el Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979. El Gobierno de la República del Ecuador era del Consejo Supremo de Gobierno. La Constitución constaba de 144 artículos y 10 disposiciones transitorias.

Otra de las novedades que apareció en esta Constitución fue la del artículo 34, que decía: “Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley”.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución anterior, los partidos políticos que tenían mayor representación eran los que acaparaban el poder, y por tanto marginando a las minorías, que eran un grupo considerable; pero la reforma que hizo esta Constitución fue incluir a las minorías y, de esta manera, ampliar el grupo representativo en la administración pública.

Para los casos previstos en la Constitución, se estableció la consulta popular, cuya decisión no es susceptible de objeción.

También se dispuso que todos los ecuatorianos tienen derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos, en las condiciones establecidas en la Ley y los partidos políticos gozan de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.

Dentro de los derechos novedosos, dispone que únicamente los partidos políticos reconocidos por la Ley puedan presentar candidatos para una elección popular y para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político. Para que un partido político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con un número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cociente de conformidad con la Ley de Elecciones; el partido político que no obtenga por lo menos el cociente señalado por la Ley quedará disuelto de pleno derecho.

Se dispuso también que la Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, quien representa al Estado, dura cinco años en el desempeño de sus funciones y no puede ser reelegido; pues esa era la conveniencia del momento político. También se dispuso los requisitos para ser Presidente de la República que incluían ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener 35 años de edad, por lo menos, al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y ser elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la Ley.

Por último, esta Constitución dispone que el Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito, tenga potestad en todo el territorio nacional, se encargue de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral; su organización, deberes y atribuciones se encuentran determinados en la Ley. Además, el Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CODIFICACIÓN 1993

En esta Constitución, se da inicio con el siguiente preámbulo:

La República del Ecuador, fiel a sus orígenes históricos y decidida a progresar en la realización de su destino, en nombre de su pueblo, invoca la protección de Dios y se organiza fundamentalmente por medio de esta Constitución Política.⁹⁸

⁹⁸ Constitución Política de la República del Ecuador Codificada en 1993 fue conocida como Ley No. 25 y se publicó en el Registro Oficial No. 183 de 5 de mayo de 1993, bajo la presidencia de Sixto Durán Ballén; la última modificación se realizó el 24 de enero de 1995. Constaba de 149 artículos y 25 disposiciones transitorias.

Las principales reformas de esta Constitución fueron encaminadas a facilitar la correcta la administración y permitir una gobernabilidad adecuada a la época; en materia electoral, se le asignó las atribuciones y deberes al Tribunal Supremo Electoral; para este efecto se designó una sección que trataba exclusivamente del Tribunal Supremo Electoral.

Todos los derechos, obligaciones y deberes, en esta Constitución, al igual que las Constituciones anteriores, determinan que para garantizar la pureza del sufragio, el Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, se encargará de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización, deberes y atribuciones estaban determinados en la Ley; asimismo, se dispuso que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

El Tribunal Supremo Electoral se conformará con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá. Serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia. También se dispuso que en ningún caso los integrantes de las ternas sean servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la Función Judicial; estos vocales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos; también se nombrará un suplente por cada vocal principal.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CODIFICACIÓN 1996

El preámbulo de esta Constitución está redactado de la siguiente manera:

La República del Ecuador, fiel a sus orígenes históricos y decidida a progresar en la realización de su destino, en nombre de su pueblo, invoca la protección de Dios y se organiza fundamentalmente por medio de esta Constitución Política.⁹⁹

Las reformas que se realizaron a esta Constitución estuvieron encaminadas a facilitar la administración y gobernabilidad del mismo presidente de turno.

Como novedad en esta Constitución se crea el servicio público como carrera y se dispone que el sector público estará conformado por: a) Las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Control y las diferentes dependencias del Estado; b) Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; y c) Las personas jurídicas creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal; o para la prestación de servicios públicos; o para actividades económicas asumidas por el Estado, y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

En esta Constitución, al igual que en las anteriores, se dispone las funciones y potestades del organismo de control del sufragio y se ordena que el Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, se encargará de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral.

Su organización, deberes y atribuciones se encontraban determinadas en la Ley de Elecciones. Además, el Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

⁹⁹ Constitución Política de la República del Ecuador codificación 1996, publicada en el registro Oficial No. 969 de 18-jun-1996, cuando era presidente Sixto Durán Ballén. Esta Constitución constaba de 181 artículos y 8 disposiciones transitorias.

En cuanto a su conformación, no se reformó nada, pues se manifiesta que se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá. Serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, DEL AÑO 1998

Esta Constitución¹⁰⁰ fue dictada por la Asamblea Constituyente, y en su preámbulo dice:

El pueblo del Ecuador inspirado en su historia milenaria, en el recuerdo de sus héroes y en el trabajo de hombres y mujeres que, con su sacrificio, forjaron la patria, fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han guiado sus pasos desde los albores de la vida Republicana, proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas, invoca la protección de Dios, y en ejercicio de su soberanía, establece en esta Constitución las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.

Este preámbulo insertado en la Constitución, que lo realiza la Asamblea Nacional Constituyente, fue por resaltar su supuesta función de refundadores de la nueva patria, sin considerar que en 1830 se funda la República del Ecuador.

¹⁰⁰ La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 se publicó en el Registro Oficial No. 2 de 13 de febrero de 1997, cuando era presidente Fabián Alarcón Rivera, y su última modificación se realizó el 14-ene-1998. Constaba de 181 artículos y 18 disposiciones transitorias. Su publicación se realizó en el Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998, siendo presidente Jamil Mahuad Witt, su última reforma se lo realizó el 17 de diciembre de 2004 y constaba de 284 artículos y 46 disposiciones transitorias.

En el Título IV, se trata sobre la participación democrática y especialmente en el Capítulo I se refiere a las elecciones; y dispone, en el artículo 98:

Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos. Los ciudadanos elegidos para desempeñar funciones de elección popular podrán ser reelegidos indefinidamente. El Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos. La Constitución y la ley señalarán los requisitos para intervenir como candidato en una elección popular.

Entre las novedades que constan en este artículo, se dispone que “podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos, los elegidos sin el auspicio de algún partido político y que llegaron a ocupar alguna función de elección popular se denominaban independientes y fácilmente se inclinaban por las ideas de su conveniencia y sin rendir cuenta a nadie de sus actitudes.

También en la reforma se dispuso que, en las elecciones pluripersonales, los ciudadanos puedan seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La Ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías.

En el artículo 100 de esta Constitución, se determinó:

Los dignatarios de elección popular en ejercicio de sus funciones, que se candidaticen para la reelección, gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de su candidatura. Si presentaren su candidatura a una dignidad distinta, deberán renunciar al cargo, previamente a su inscripción.

Esta disposición fue encaminada a evitar que los funcionarios públicos que fueron nombrados por medio de elecciones populares, al momento de *candidatizarse* a alguna dignidad, utilicen los recursos del Estado para promocionar su candidatura, y de esta manera ponerse en ventaja de los candidatos que no desempeñan algún cargo en la función pública.

Dentro de las garantías de participación, también existen algunas prohibiciones para los candidatos; así, en el artículo 101 de esta Constitución se ordena:

No podrán ser candidatos a dignidad alguna de elección popular:

1. Quienes, dentro de juicio penal por delitos sancionados con reclusión, hayan sido condenados o llamados a la etapa plenaria, salvo que en este segundo caso se haya dictado sentencia absolutoria.
2. Los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, y los de período fijo, a menos que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Los demás servidores públicos podrán ser candidatos y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas; y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. Los docentes universitarios no requerirán de licencia para ser candidatos y ejercer la dignidad.
3. Los magistrados y jueces de la Función Judicial, a no ser que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha de inscripción de la respectiva candidatura.
4. Los que hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.
5. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo.
6. Los que tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, nacionales o extranjeras, siempre que el contrato haya sido celebrado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual.

Los requisitos contemplados en este artículo tienen la finalidad de limitar la inscripción de candidatos no idóneos y que en algunos casos se inscriben como candidatos independientes.

El artículo 102 de esta Constitución dispone:

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

Esta disposición ordena que la participación sea equitativa, o sea, la igualdad entre hombres y mujeres, tanto para la presentación de las listas de candidatos a dignidades pluripersonales como para la ocupación de cargos públicos comprendidos en toda el área de la administración gubernamental.

En el Capítulo 2, trata sobre las otras formas de participación democrática, y así tenemos la consulta popular. En su Sección Primera, se dispone la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes. El voto en la consulta popular será obligatorio en los términos previstos en la Constitución y en la ley.

El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos: 1. Para reformar la Constitución, según lo previsto en el Art. 283. 2. Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en la Constitución o la Ley.

La solicitud para la consulta popular estaba prevista en el artículo 105 de esta Constitución, que decía:

Los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales. La ley regulará el ejercicio de este derecho.

Esta disposición determina los requisitos que deben reunir los ciudadanos que deseen solicitar una consulta popular para alcanzar alguna cosa que no esté prevista en la Constitución o la ley; el número de ciudadanos que se requería para plantear la solicitud era del ocho por ciento del padrón nacional electoral.

En el artículo 106 de la misma norma legal, se determinó:

Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial. Podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.

La disposición de este artículo daba la solución a dos formas de petición para consulta popular. El primer caso se refería a la petición de un sector determinado, para lo cual se dispuso que sean las tres cuartas partes de los integrantes de esa sección territorial los que soliciten; en el segundo caso se dispuso que el veinte por ciento los ciudadanos empadronados en esa sección territorial puedan solicitar que se convoque a consulta popular.

Para el tratamiento de la consulta popular, el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a hacer la correspondiente convocatoria. Los resultados de la consulta popular, luego de proclamados por el tribunal electoral correspondiente, se publicarán en el Registro Oficial dentro de los quince días subsiguientes, y en ningún caso las consultas convocadas por iniciativa popular se efectuarán sobre asuntos tributarios.

En la Sección segunda se trata sobre otra forma de participación y se trata la revocatoria del mandato, es así que el artículo 109 de esta Constitución decía:

Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.

Por primera vez en la vida republicana, se determinó en la constitución, que otra forma de participación ciudadana era la revocatoria del mandato de las autoridades seccionales y se incluía a los diputados. Para hacer uso de este derecho se determinó dos circunstancias: corrupción e incumplimiento injustificado de su plan de trabajo; para que se dé esta segunda circunstancia, se dispuso que cada candidato presente su plan de trabajo ante el tribunal electoral correspondiente, para de esta manera poder hacer uso del derecho a la revocatoria del mandato.

Los requisitos para solicitar la revocatoria del mandato se dispusieron en el artículo 110 de esta norma suprema, que decía:

La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

El treinta por ciento de ciudadanos que se encontraban en uso de los derechos políticos podían solicitar la revocatoria del mandato; y, verificado el cumplimiento de los requisitos determinados en la Constitución y la Ley, el Tribunal Electoral, en el plazo de diez días convocaría a consulta de revocatoria del mandato, la misma que se realizaría treinta días después de convocatoria. También se dispuso que, cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podría solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podría solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

En la consulta de revocatoria participaría obligatoriamente todos los ciudadanos que gozaran de los derechos políticos; la decisión de revocatoria sería obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial. Tendrá como efecto inmediato la cesación del funcionario y la subrogación por quien le correspondiera de acuerdo con la ley. En los casos de consulta popular y revocatoria del mandato, el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que hubiera comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la Ley, procedería a la convocatoria; los gastos que demandara la realización de la consulta o la revocatoria del mandato, se imputaría al presupuesto del correspondiente organismo seccional.

El Capítulo 3 está dirigido a los partidos y movimientos políticos. Se garantizaba el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley; se dispuso que los partidos políticos gozaría de la protección del Estado para su organización y funcionamiento; además se otorgó los requisitos para que un partido político fuera reconocido legalmente e intervenga en la vida pública del Estado, debía sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija la ley. También se dispuso que el partido o movimiento político que en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas, no obtuviera el porcentaje mínimo del cinco por ciento de los votos válidos, quedara eliminado del registro electoral.

En cuanto al régimen económico de los partidos políticos, se dispuso que la Ley fijará los límites de los gastos electorales; que los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. También se dispuso que la publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva solo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral, y que la ley sancionará el incumplimiento de estas disposiciones.

El Capítulo 4 trata sobre el estatuto de la oposición, y en el artículo 117 se manifiesta:

Los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno, tendrán plenas garantías para ejercer, dentro de la Constitución y la Ley, una oposición crítica, y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales. La Ley regulará este derecho.

En un país democrático como el Ecuador, existen dos posiciones: los que están a favor del régimen y los que están en contra del gobierno; en este caso, la Constitución es garantía para que los movimientos y partidos políticos hagan oposición al gobierno, realizando críticas y proponiendo alternativas políticas gubernamentales, las mismas que serán reguladas por la Ley.

Al igual que en la Constitución anterior, se denominan y se enumeran cuáles son las instituciones del Estado, clasificando de la siguiente manera: 1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial. 2. Los organismos electorales. 3. Los organismos de control y regulación. 4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo. 5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Por ser las reformas de carácter político, se dispone que para ser Presidente de la República se requerirá ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos políticos y tener por lo menos treinta y cinco años de edad, a la fecha de inscripción de su candidatura. El Presidente y el Vicepresidente de la República, cuyos nombres constarán en la misma papeleta, serán elegidos por mayoría absoluta de votos, en forma universal, igual, directa y secreta. Si en la primera votación ningún binomio hubiere logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares, en las elecciones de la primera vuelta. No será necesaria la segunda votación, si el binomio que obtuvo el primer lugar alcanzare más del cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el ubicado en segundo lugar. Los diez puntos porcentuales serán calculados sobre la totalidad de los votos válidos.

En esta Constitución, se dedica el Título IX a tratar sobre la organización electoral, y en el artículo 209 se dispone:

El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público. Gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. Su organización, deberes y atribuciones se determinarán en la Ley. Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes. Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. El Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

Como se notará, a este artículo no se lo reformó en su totalidad y permaneció como en la Constitución anterior; solo se alteró el orden de las disposiciones.

El artículo 210 de esta Constitución determinó:

El Tribunal Supremo Electoral organizará, supervisará y dirigirá los procesos electorales para elegir representantes a organismos deliberantes de competencia internacional, cuando así esté establecido en convenios o tratados internacionales vigentes en el Ecuador.

Entre las novedades de esta Constitución consta la disposición organizar y dirigir los procesos electorales, para elegir a los representantes

a los organismos deliberantes de competencia internacional, o sea, a los parlamentarios andinos, ya que el Ecuador mantiene convenios unilaterales de comercio e integración con los países de la región andina.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DEL AÑO 2008

Esta es la última Constitución¹⁰¹, que ya ha sido reformada y es la que más innovaciones trae respecto de garantías y derechos; las principales son: de participación ciudadana, de garantías de los derechos y los modos de acceder a estos derechos. Esta Constitución se inicia con un preámbulo que dice:

Nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el *sumak kawsay*; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana –sueño de Bolívar y Alfaro–, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y, En ejercicio de nuestra soberanía,

101 La Constitución de la República del Ecuador 2008, publicada en Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, consta de 444 artículos y 30 disposiciones transitorias. Se publicó en el gobierno de Presidente Rafael Correa Delgado. La última reforma de esta Constitución se publicó en el Registro Oficial No. 490 de 13 de julio de 2011, mediante referéndum y consulta popular al pueblo ecuatoriano, y constaba de 30 artículos.

en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente.

En las reformas que realizó la Asamblea Constituyente de Montecristi, introdujo este preámbulo que fue de carácter político; y como todo representante del pueblo, dijeron que con esta nueva Constitución se refundaba la patria.

En el Art. 1 de esta Constitución, se declara a las políticas del Estado en forma general y los principios que van a regir en el Ecuador:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

Por primera vez en la historia del país, se dispone que el Ecuador es un Estado de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; que las formas de participación serán directas y previstas en la Constitución, de tal manera que los derechos son exigibles; dentro de estos, se encuentra el derecho de participación en las distintas modalidades.

Es necesario comenzar revisando los Derechos de Participación en materia electoral; pues en el Art. 61 dice:

Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público.

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

En este artículo se determina como un derecho la posibilidad de afiliarse y desafiliarse libremente de los partidos y movimientos políticos; se indica que se puede desempeñar empleos y cargos públicos, sobre la base de sus méritos y capacidades, con igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

En cuanto al sufragio, es la primera vez en que el Estado otorga este derecho a todas las personas e incluye a presos y miembros de la Fuerza Pública y a los extranjeros; se determina en el artículo 62 que:

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

Como se notará, esta Constitución es incluyente, pues se toma en cuenta a varias personas que antes no habían sido consideradas para que participen en las decisiones de políticas, por medio del voto.

También se otorgó el derecho de participación a los ecuatorianos que residen fuera del país; es así que en el artículo 63 se dispuso:

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

Este derecho que se otorga a los ecuatorianos que residen en el extranjero era solo para elegir al presidente y vicepresidente de la República; además, existía una condición para hacer uso de este derecho y era el haber residido legalmente en el país al menos cinco años.

También se limita a los ciudadanos el goce de los derechos políticos, pues se expresa que se suspenderá, además de los casos que determine la Ley, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras esta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras esta subsista. Estas dos condiciones son temporales, ya que en el Ecuador no existe cadena perpetua, por tanto la interdicción dura el tiempo que dure la pérdida de libertad.

Dentro de estos derechos también el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

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

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente.

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

Además, en el artículo 104 de esta Constitución se dispuso:

El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas

partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local, el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. En este tipo de participación, las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

El presente artículo es similar al que se dispuso en la Constitución anterior, tanto en su forma como en su contenido.

La revocatoria del mandato es otra forma de participación ciudadana, por tanto ordena que las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue elegida la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

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

Los gastos que demande la realización de los procesos electorales que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente gobierno seccional; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado.

Otra de la forma de participación directa es la conformación de organizaciones políticas, que el artículo 108 de la Constitución define de la siguiente manera:

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

En este artículo, se recoge las expresiones populares que, por medio de los partidos políticos, se deberá sustentar en las concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias; determinando que los partidos y los movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales que, para la elaboración de la lista de candidatos, se realizará mediante elecciones internas o primarias.

De acuerdo con el artículo anterior, los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas. Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral. A diferencia de los partidos, los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

Existen dos formas de financiamiento para los partidos y movimientos políticos, según se dispone en el artículo 110 de esta Constitución:

Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

Como se puede observar en esta disposición, se otorga la posibilidad de financiamiento a los partidos y movimientos políticos mediante los aportes que realizan los simpatizantes de cada organización política; se deberá justificar la procedencia lícita de los aportes, y solo los partidos políticos recibirán asignaciones económicas del Estado, las mismas que estarán sujetas a control. Al igual que los partidos, los movimientos políticos que en dos elecciones sucesivas no cumplan con el cinco por ciento de votos de las elecciones pluripersonales a nivel nacional, serán borrados del registro que mantiene el Consejo Nacional Electoral.

Al igual que en la Constitución anterior, se reconoce el derecho de los partidos y movimientos políticos registrados en el Consejo Nacional Electoral a la oposición política en todos los niveles de gobierno, pero enmarcada dentro de las normas legales.

Toda representación política que se realiza por medio de los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento. Al solicitar la inscripción, quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas; esta disposición tiene su sentido al ser candidatos independientes o no, pese a que, en forma

general, los movimientos independientes y los partidos han presentado los lineamientos ideológicos al momento de su inscripción en el Consejo Nacional Electoral. En tal virtud, el Código de la Democracia dispone que todos los candidatos deben presentar su plan de trabajo.

Pero no todos los miembros de un partido o movimiento pueden ser candidatos, pues están prohibidos los siguientes, por disponer esta Constitución en su artículo 113:

No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular: 1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales. 2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado. 3. Quienes adeuden pensiones alimenticias. 4. Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección. 5. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección. 6. Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los de periodo fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y los docentes, podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes. 7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva

en gobiernos de facto. 8. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

Una de las prohibiciones para candidatizarse es tener contratos con el Estado, sea como persona natural o jurídica; esta prohibición se traduce a los intereses que puede tener la persona al ser elegida a alguna dignidad y así evitar posibles actos de corrupción. En el numeral 6 de este artículo, se dispone que los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los de períodos fijos, antes de candidatizarse deben renunciar, lo que significa que solo los titulares que pretendan reelegirse pueden no renunciar, tan solo solicitarán licencia sin sueldo, pero los suplentes o los que les subroguen a los principales deben renunciar para poder candidatizarse. En este punto existe la excepción para los empleados públicos o docentes que sean elegidos para formar parte de las juntas parroquiales, ya que el cargo o función no es compatible con las funciones de las juntas parroquiales. El resto de disposiciones son similares a la anterior Constitución.

El Estado garantiza a los funcionarios públicos en funciones, ya que el artículo 114 de esta Constitución dispone:

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

Este artículo es concomitante con el anterior, pues el derecho que otorga el Estado a las autoridades de elección popular de reelegirse por una sola vez al mismo cargo, y si se postularan para otro cargo tras renunciar al que desempeñan; es una disposición que guarda relación con la incompatibilidad del cargo o función y la postulación de otro cargo; por ejemplo, el alcalde en funciones no puede pedir licencia sin sueldo para postularse al cargo de prefecto; en este caso, el alcalde debe renunciar para postularse al cargo de prefecto.

El Estado extiende un limitante para promocionar las ideas políticas y dispone en el artículo 115 de la Constitución:

El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

En esta disposición, se regula la propaganda electoral, ya que el Estado, por medio del Consejo Nacional Electoral, se encarga de contratar a los medios de comunicación que escojan los entes políticos para la difusión de sus ideas y sus propuestas; además prohíbe la contratación de cualquier tipo de publicidad por parte de los candidatos, de los partidos y movimientos políticos, con la finalidad de que exista equidad en la promoción electoral en relación con los entes políticos que no dispongan de recursos económicos para su promoción. Con la finalidad de evitar una ventaja de los candidatos que van por la reelección, se dispuso la prohibición del uso de recursos e infraestructura estatal, así como la publicidad gubernamental en todos los niveles, y se dispone que quien incumpla estas disposiciones será sancionado de conformidad a lo determinado en las diferentes leyes.

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

Para que el proceso sea transparente, el Estado, mediante esta reforma, en el artículo 117 dispone:

Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones. En caso de que la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición afecte el normal desarrollo del proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral propondrá a la Función Legislativa un proyecto de ley para que esta lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no tratarlo, entrará en vigencia por el ministerio de la ley.

Según la historia, las Constituciones han sido reformadas, especialmente en materia electoral, con la finalidad de asegurar la continuidad del gobierno y sus autoridades; en esta Constitución se reformó prohibiendo realizar reformas legales en materia electoral un año antes de las elecciones; o sea, en la actualidad, cualquier reforma será aplicable para las próximas elecciones. Cuando exista alguna inconstitucionalidad en la Ley de Elecciones, se dispuso que el Consejo Nacional Electoral enviará a la Función Legislativa un proyecto de reforma a esa disposición inconstitucional; si la Asamblea no tramita en el plazo de los treinta días, el proyecto enviado por el Consejo Nacional Electoral a la Asamblea, por el silencio administrativo, se entenderá que está aprobado y por tanto entrará en vigencia por el ministerio de la Ley.

En esta Constitución se ha destinado el Capítulo VI para tratar sobre la Función Electoral, la que garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan por medio del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se registrarán por principios de autonomía, independencia,

publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

Como parte de la Función Electoral está el Consejo Nacional Electoral, cuyas funciones se determina en el artículo 218 de la Constitución, que indica de esta manera:

El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales. La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años. La Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral será representante de la Función Electoral. La ley determinará la organización, funcionamiento y jurisdicción de los organismos electorales desconcentrados, que tendrán carácter temporal. Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral, se requerirá tener ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos.

En esta disposición se determina la organización de la Función Electoral, su composición es de cinco miembros principales y cinco suplentes, los que serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana, mediante concurso de méritos y oposición ciudadana; el tiempo de duración de los consejeros es de seis años y deberán ser renovados parcialmente, cada tres años, en la primera ocasión se renovarán dos y tres en la segunda; se dispuso que el presidente de la Función Electoral será elegido de entre sus miembros, además se determinó que los organismos electorales desconcentrados serán de carácter temporal.

Además de las funciones que determine la ley, en el artículo 219 de esta Constitución se dispuso:

El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes: 1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a los ganadores de las elecciones. 2. Designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados. 3. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos. 4. Garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas y las demás que señale la ley. 5. Presentar propuestas de iniciativa legislativa sobre el ámbito de competencia de la Función Electoral, con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral. 6. Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia. 7. Determinar su organización y formular y ejecutar su presupuesto. 8. Mantener el registro permanente de las organizaciones políticas y de sus directivas, y verificar los procesos de inscripción. 9. Vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, sus reglamentos y sus estatutos. 10. Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas. 11. Conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante los procesos electorales, e imponer las sanciones que correspondan. 12. Organizar y elaborar el registro electoral del país y en el exterior en coordinación con el Registro Civil. 13. Organizar el funcionamiento de un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral.

Una de las innovaciones de esta Constitución está en las funciones que son dispuestas al Consejo Nacional Electoral. Así, tenemos el numeral 4 de este artículo, que indica: garantizar la transparencia y legalidad de los proceso electorales internos de las organizaciones políticas, lo que significa que debe haber elecciones internas para elegir

a los candidatos para las contiendas electorales seccionales, y de esta forma garantizar el proceso democrático, con la finalidad de evitar que los dirigentes sean quienes decidan y escojan a los candidatos de alguna dignidad popular. En el numeral 5, se determina que el Consejo Nacional Electoral puede presentar propuestas a la Función Legislativa para reformar, derogar o crear alguna Ley, sea por iniciativa propia o por sugerencia del Tribunal Contencioso Electoral. En el numeral 13, se dispone organizar el funcionamiento del instituto de investigación, capacitación y promoción política electoral; el instituto de investigación se crea con la finalidad de recopilar las experiencias suscitadas en cada proceso electoral, para así poder tener una referencia para las próximas elecciones; en idéntica forma, estas experiencias recopiladas van a servir para la capacitación y la promoción política de los próximos comicios electorales. Por último, se puede apreciar que en los otros numerales, las disposiciones son similares e idénticas a las funciones determinadas en las constituciones anteriores para el Tribunal Supremo Electoral.

Otro de los organismos que forma parte de la Función Electoral es el Tribunal Contencioso Electoral, que estará conformado de la manera que determina esta Constitución: el Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales y cinco suplentes, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente; la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años.

En cuanto a los requisitos para ser vocal del Tribunal Contencioso Electoral, el artículo 220 de la Constitución dispone, en su inciso tercero:

Para ser miembro del Tribunal Contencioso Electoral se requerirá tener la ciudadanía ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos,

tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.

Entre los requisitos formales está ser ciudadano ecuatoriano, estar en goce de los derechos políticos, poseer el título de abogado, ser docente universitario o ejercer un cargo en la Función Judicial, por el lapso mínimo de diez años; dos son los requisitos indispensables para ejercer el cargo de vocal del Tribunal Contencioso Electoral, esto es, ser abogado y tener experiencia por el tiempo determinado.

Se determina, en el artículo 221 de la Constitución, que:

El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la Ley, las siguientes: 1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas. 2. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales. 3. Determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto. Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.

Estas funciones designadas al Tribunal Contencioso Electoral, son similares a las dispuesta en las Constituciones anteriores para el Tribunal Supremo Electoral, con la diferencia de que es un organismo autónomo que forma parte de la Función Electoral y que sus decisiones crean jurisprudencia electoral y sus fallos son de última instancia y de inmediato cumplimiento, ya que los plazos para la resolución de conflictos electorales son muy cortos.

Las normas comunes de control político y social están determinadas para los órganos electorales. Así, tenemos que los integrantes del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral serán sujetos de enjuiciamiento político por el incumplimiento de sus funciones y responsabilidades establecidas en la Constitución y la ley. La Función Legislativa no podrá designar a los reemplazos de las personas destituidas. Además, los órganos electorales estarán sujetos al control social; se garantizará a las organizaciones políticas y candidaturas la facultad de control y veeduría de la labor de los organismos electorales. Los actos y las sesiones de los organismos electorales serán públicos.

En el artículo 224 de esta Constitución se dispone:

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

Se debe tomar en cuenta en esta disposición que el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral pertenecen al sector público como todas las personas jurídicas creadas por la Constitución; por tanto, toda persona que ingrese al servicio público lo hará mediante un concurso de méritos y oposición y veeduría ciudadana, respetando la garantía de paridad entre hombres y mujeres.

Todos los derechos, responsabilidades y funciones consignados en esta Constitución, tanto para el Consejo Nacional Electoral como para el Tribunal Contencioso Electoral se encuentran recogidos en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, también llamado Código de la Democracia, así como en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En estas dos leyes orgánicas, se encuentran conceptos, principios y definiciones para la correcta aplicación del Derecho de Participación ciudadana. Igualmente se consigna los requisitos para conformar los partidos y movimientos políticos, la conformación de los mismos y los derechos que tiene cada ciudadano ecuatoriano, residente en el país o en el extranjero.

Recordando la evolución del sufragio en el Ecuador, en todas las Constituciones descritas en esta investigación, se reconoce que el voto siempre ha sido obligatorio; a pesar de existir el derecho de elegir y ser elegido, este derecho era restringido para ciertas personas, y la administración gubernamental siempre ha permanecido en manos de pocas personas, y, como a los que estaban en el poder les interesaba permanecer en el poder, impusieron la obligatoriedad del voto. En un país democrático como el nuestro, el voto debería ser voluntario, para así poder escoger voluntariamente al candidato de nuestra preferencia y simpatía; caso contrario, si los candidatos no son de preferencia del elector, no podrían asistir a ejercer su derecho al sufragio, ya que, siendo un derecho igual que cualquier otro, se puede hacer uso o no, o sea, el ejercicio de un derecho es facultad del beneficiario. En el Ecuador, consta que el voto es un derecho y un deber; al ser un deber es una obligación y al desacatar un deber, el Estado, mediante la Ley, sanciona su incumplimiento.

Al respecto, 10 países del continente americano ya reconocen el sufragio facultativo. Colombia y Nicaragua fueron los primeros en permitir el sufragio facultativo; esto se puede extraer del texto publicado en una redacción política del diario *El Comercio*¹⁰², que dice:

La obligatoriedad del sufragio nació a la par de la universalización del voto en la mayor parte del mundo. Sin embargo, conforme los

años pasaron y la cultura democrática se fue acentuando, algunos países modificaron este deber por un voto facultativo, especialmente en Europa y América del Norte.

No obstante en América Latina esta cultura también tomó fuerza. Los primeros países que adoptaron este mecanismo fueron Colombia y Nicaragua. Luego, la opción se expandió a Cuba, Chile, Costa Rica, Honduras, Guatemala y Venezuela.

En el resto de naciones latinoamericanas las votaciones siguen siendo obligatorias.

La idea del voto obligatorio se creó como un mecanismo para fortalecer el ejercicio democrático y dotar a todas las personas de responsabilidad en la designación; así como la posibilidad de que exijan a las autoridades electas una rendición de cuentas sobre su trabajo hecho y el cumplimiento de sus planes de trabajo. No obstante, las naciones que han eliminado ese imperativo lo han hecho bajo la premisa del respeto al libre albedrío de los ciudadanos y su derecho a tener diferentes ideologías políticas. Además ha obligado a los partidos políticos a que presenten propuestas políticas mucho más interesantes, para captar el respaldo ciudadano. El año pasado se presentó una propuesta legislativa en Perú sobre la posibilidad de que el voto sea facultativo.

Las innovaciones que se implementaron en la Constitución de 2008, en materia electoral, crean la Función Electoral, que está conformada por el Consejo Nacional Electoral como órgano administrativo electoral y que dentro de sus funciones están organizar, dirigir, controlar, etc., el proceso electoral. El encargado de resolver las controversias electorales es el Tribunal Contencioso Electoral, que es el organismo facultado para hacer justicia electoral. De esta manera, se transparenta un proceso electoral, justo y equitativo, que en la actualidad ha recibido críticas favorables por la participación masiva e incluyente a todos los habitantes del Ecuador.

Todos los ciudadanos, sean o no pertenecientes a algún partido o movimiento político, ignoran los procedimientos para hacer uso

del derecho participación ciudadana como manda la Constitución; el sufragio es uno de los derechos que los ciudadanos pueden acceder para participar en las decisiones gubernamentales; así, tenemos un proceso evolutivo electoral desde 1830, según un comentario que apareció en el diario *El Comercio* de Quito, bajo el título de “Elecciones seccionales”¹⁰³ que dice:

El voto en el Ecuador no siempre fue como se lo ejerce hoy en día. Desde 1830, cuando nació la República, hasta la actualidad, el mecanismo de sufragio ha sufrido nueve cambios.

El Ecuador fue concebido como una nación democrática, en donde los ciudadanos tenían derecho de elegir y ser elegidos. Sin embargo, no todos podían acceder a esa posibilidad. Tan solo los hombres mayores de 21 años, que sabían leer y escribir, que tenían una propiedad y no trabajaban como sirvientes, podían sufragar.

Así, en un país de cerca de 500.000 habitantes, las decisiones quedaban en manos de 8.000 ciudadanos. Además, el voto no era directo como en la actualidad: entonces se elegía mediante un sistema de asambleas. Por ejemplo, los votantes parroquiales elegían a representantes cantonales, que a su vez escogían a los delegados provinciales y ellos, a los senadores y diputados.

Desde el principio de la República, el voto fue obligatorio. Pero no existían mecanismos para hacerlo efectivo. La razón: hasta 1947, los ciudadanos debían inscribirse en los Municipios de las ciudades para poder votar y no había ningún control para verificar que haya cumplido con esta obligación.

Luego, con la aplicación de la cédula de identidad, se empezó a llevar un registro de la gente que podía hacerlo.

Poco a poco, las constituciones políticas modificaron el mecanismo del sufragio y se amplió el derecho a otros sectores, que tradicionalmente habían estado excluidos, uno de ellos, los sacerdotes.

Así, en 1861 se suprimió el requisito de que los votantes tuvieran una propiedad. En 1884 se eliminó la obligación de que los candidatos fueran acaudalados para poder participar en una contienda electoral.

Hasta ese entonces, los postulantes debían tener una renta de 3.000 pesos, que representaba una fortuna. A finales del siglo XIX el salario

103 Nancy Verdezoto F. “Elecciones seccionales”. En *El Comercio*. Sección primera: Quito. 23 de febrero de 2014.

de un jornalero era de medio real; ocho reales era un peso. Es decir, con 3.000 pesos se podía cubrir el sueldo de 48.000 empleados.

Para la Revolución Liberal de 1895 el voto, como institución política, tuvo una particular importancia, pues se introdujeron cambios históricos, pero también se abrió paso a lo que el historiador y ex diputado Enrique Ayala Mora llamó el ‘oscurantismo liberal’.

Entre lo más destacado de esta época estuvo el cambio de edad mínima para ejercer este derecho: de 21 a 18 años. En 1928, también bajo el control liberal, la Constitución de ese año, reconoció por primera vez el voto femenino, Luego de que Matilde Hidalgo de Prócel, la primera médica del país, reclama su derecho en 1924.

En esa carta política, además, se eliminó el voto militar que estuvo presente desde 1830.

Pero los retrocesos democráticos también se destacan es este período. Al Partido Liberal siempre le cuestionaron por su manejo irregular de los procesos electorales. Según Ayala Mora, esta tienda fue experta en controlar procesos electorales y fraudes sistemáticos.

Este comportamiento eclosionó en 1944, al final del mandato de Carlos Arroyo del Río. Uno de los hechos que precipitó su renuncia y desató La Gloriosa fue la denuncia de un fraude liberal en contra de José María Velasco Ibarra.

A partir de ese momento nació en el Ecuador un nuevo sistema de control electoral. Se creó el Tribunal Superior Electoral, que luego fue Supremo. Y, 34 años más tarde, se reconoció el derecho de los ciudadanos analfabetos a sufragar, aunque en forma voluntaria.

Finalmente está la Constitución vigente, que aprobó el voto facultativo para los adolescentes entre 16 y 18 años, militares, policías y extranjeros con cinco años de residencia.

Pese a este cambio, las cifras de los jóvenes que acudieron a las urnas son discretas; no superó el 30% en las elecciones del 2008, según Pablo Ayala en su libro *El voto de los adolescentes en el Ecuador*.

El voto, ¿obligatorio?

Pese a tanto cambio que ha experimentado el derecho al sufragio, en el país nunca se ha instaurado un verdadero debate sobre la conveniencia de volverlo voluntario para toda la población. Esto fue aplicado en países como Chile o Colombia, considerados como portadores de democracias más maduras. Por eso, dos analistas políticos señalan que el Ecuador podría no estar preparado para asumir un sistema de esta naturaleza.

Según Carlos Aguinaga, expresidente del TSE, “el voto facultativo

es adecuado en naciones maduras, sólidas, que tienen una tradición de respeto a los valores democráticos. En el Ecuador, todavía se debe cultivar el pluralismo, el respeto a la opinión ajena, la transparencia en los actos democráticos...”, sostiene.

Asimismo, Sebastián Mantilla considera que aplicar este tipo de cambios es posible cuando existe una formación y cultura política profundas, por parte de los ciudadanos, respecto a lo que implica dar el voto por determinado candidato. “El voto se ve como una obligación y no como un derecho ciudadano que fortalece la democracia, como una medida de sancionar a los partidos cuando no cumplen su deber. Tal vez no estamos preparados por la falta de capacitación sobre lo que está detrás de las elecciones”, señaló.

Este tipo de discusiones se ha mantenido a lo largo de la historia. Una confrontación entre la democracia participativa y la democracia consciente.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR, Asdrúbal. *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la democracia* ;1987 -2012.

BOREA ODRÍA, Alberto. “Democracia”. En *Diccionario Electoral*. T 1. Segunda Edición. Edit. Instituto Interamericano de Derechos Humanos; San José, Costa Rica; 2000.

BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*. Tomo A-G Tercera Edición. México D.F: Fondo de Cultura Económica; 2002.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, T. III. 30ª Edición. Buenos Aire, Argentina: Editorial Heliasta; 2008.

DEL AGUILA, Rafael. (editor). *Manual de Ciencia Política*. Cuarta Edición. Madrid, España, Editorial Trotta; 2005.

CABRERO, Ferrán. “Experiencias sobre democracia comunitaria. La acción del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. En *Memoria del Primer Encuentro Internacional Retos para una Democracia Intercultural* efectuado en Quito, Ecuador, el 27 y 28 de febrero de 2012. Quito: Consejo Nacional del Ecuador; s. f.

DE LA CRUZ, Pedro. “Democracia comunitaria: un paradigma en construcción”. En *Memoria del Primer Encuentro Internacional Retos para una Democracia Intercultural* efectuado en Quito, Ecuador, el 27 y 28 de febrero de 2012. Quito, Consejo Nacional del Ecuador; s.f.

GARCÍA SORIANO, María Vicenta. *Elemento de Derecho Electoral*. Tercera Edición; 2010.

GONZÁLEZ, Augusto. *Introducción al Derecho*, novena edición. Bogotá, Colombia: Librería de ediciones del profesional LTDA; 2007.

GONZÁLEZ PÉREZ, Daniel. publicación en el diario *La Hora*, del 18 de junio de 2012.

LÓPEZ, Mario Justo. *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Kapeluz; 1973.

NOHLEN, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política*. T. I. México, México: Editorial Porrúa; 2006.

NOHLEN, Dieter, DANIEK ZOVATTO, Jesús OROZCO, José THOMPSON. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica; s.f.

RODRÍGUEZ, Aníbal. D' ANGELO. *Diccionario Político*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Claridad S.A; 2004.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Derecho Electoral*. México, México: Editorial Prrúa; 2006.

VALDÉS, Osman. “La Participación electoral indígena en Panamá”. En *Memoria del Primer Encuentro Internacional Retos para una Democracia Intercultural* efectuado en Quito, Ecuador, el 27 y 28 de febrero de 2012; Quito: Consejo Nacional del Ecuador; s.f.

VILLORO, Luis. “Democracia Comunitaria”. Conferencia dictada el 21 de noviembre de 2006, en el Auditorio Raúl Baillères del ITAM.

ZAMBRANO ÁLVAREZ, Diego. “Derecho Electoral: Pluralidad y Democracia”, En Paulina Torres Proaño (editora), Primera edición. Quito- Ecuador; 2012.

BIBLIOGRÁFICA OMEBA, *Enciclopedia Jurídica Omeba*. T. VI. Buenos Aires-Argentina: Editorial Drinkill S.A; 1991.

NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Constitución de la República del Ecuador.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Constituciones de la República del Ecuador: 1812, 1820, 1821, 1830, 1835, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967, 1979, 1993, 1996, 1998.

ENLACES DE INTERNET

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/derecho%20electoral.htm

ARAGÓN, Manuel. *Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo*. En: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/X.pdf

Derecho Electoral, Libro de texto. Centro de capacitación judicial Electoral (2011) http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/libro_derechoelec.pdf

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. (1993) “Una visión institucional del proceso electoral”. *En Revista Española de Derecho*

Constitucional, núm. 39, 1993. En: [http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/b4e47719711a1d49c12576cd002660cc/3fccb924ea7c24bec12574100054c93f/\\$FILE/SOLOZABAL.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/b4e47719711a1d49c12576cd002660cc/3fccb924ea7c24bec12574100054c93f/$FILE/SOLOZABAL.pdf)

<http://.definicionabc.com/política/sufragio.php#ixzz2uLYgJXsx>

http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm

<http://www.gobernabilidad.org.bo./conceptos-constitucionales/democracia-comunitaria>