



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE  
GUAYAQUIL**

**“Trabajo de Titulación Examen Complexivo para la obtención del  
grado de Magister en Derecho Constitucional”**

**TÍTULO DEL TRABAJO**

**LA MALA UTILIZACIÓN DEL REFERÉNDUM COMO  
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA POR PARTE  
DE LOS GOBIERNOS DE TURNO VULNERA LA RIGIDEZ  
CONSTITUCIONAL**

**AUTOR:**

**MILTON ROLANDO TUSA ROA**

**Guayaquil, 09 de noviembre de 2018**



# UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

## AUTORIZACIÓN

Yo, Abg. Milton Rolando Tusa Roa.

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del examen complejo **LA MALA UTILIZACIÓN DEL REFERÉNDUM COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS DE TURNO VULNERA LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 14 días del mes de julio del año 2018

**EL AUTOR:**

Abg. Milton Rolando Tusa Roa



# UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

## DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Abg. Milton Rolando Tusa Roa

### DECLARO QUE:

El examen complejo **LA MALA UTILIZACIÓN DEL REFERÉNDUM COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS DE TURNO VULNERA LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL**, previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Constitucional, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los 7 días del mes de Junio del año 2017

EL AUTOR

Abg. Milton Rolando Tusa Roa

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo de Examen Complexivo, en primer lugar a Dios, quien guía mis pasos y mi vida entera, a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil por haberme acogido en tan prestigiosa institución académica y a mi familia por ser mi fortaleza.

Ab. Milton Rolando Tusa Roa

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y a sus ilustres catedráticos por ser los guías en este camino académico, a mi familia por su paciencia y apoyo en este logro de mi vida profesional.

Ab. Milton Rolando Tusa Roa

## ÍNDICE

### CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

EL PROBLEMA.....	1
OBJETIVOS .....	2
Objetivo General.....	2
Objetivos Específicos .....	2
BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL.....	2

### CAPÍTULO II DESARROLLO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
Antecedentes .....	6
Descripción del Objeto de Investigación .....	7
Pregunta Principal de Investigación.....	8
Preguntas Complementarias de Investigación.....	9
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA .....	10
Antecedentes de Estudio.....	10
Bases Teóricas.....	11
Conceptualizaciones de Constitución .....	11
Constitución rígida .....	13
Finalidad de la rigidez constitucional .....	17
Efectos de la rigidez constitucional .....	19
Generalidades de la democracia .....	20
Democracia directa .....	22
Historia del referéndum.....	25
Historia del referéndum en Ecuador.....	28
Conceptualizaciones del referéndum .....	30
Clases de referéndum .....	32
Procedimiento para realizar el referéndum en Ecuador .....	34
Consulta popular.....	41
Derecho comparado entre los países de: Perú, Venezuela y Ecuador .....	43
METODOLOGÍA.....	57
Modalidad.....	57

Población y Muestra.....	57
Tabla de las Unidades de Observación.....	57
Métodos de investigación .....	58
Procedimiento .....	59

### **CAPÍTULO III**

### **CONCLUSIONES**

RESPUESTAS .....	61
Base de Datos Cuantitativos .....	61
Análisis de Resultados .....	62
Base de Datos Normativos .....	66
Análisis de Resultados .....	67
CONCLUSIONES.....	86
RECOMENDACIONES .....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	92

#### **ANEXOS**

- Anexo 1. Formato de entrevista tipo encuesta
- Anexo 2. Referéndum 2011
- Anexo 3. Referéndum 2018
- Anexo 4. Repositorio Nacional en Ciencia y Tecnología

# **CAPÍTULO I**

## **INTRODUCCIÓN**

### **EI PROBLEMA**

La Constitución del 2008 fue redactada el 30 de noviembre del año 2007, entro en debate el 24 de julio del 2008, por la llamada Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi en la Provincia de Manabí, fue puesta a consideración del pueblo ecuatoriano en referéndum constitucional el 28 de septiembre del año 2008, y en lo posterior ratificada por los votantes en consulta popular, procediendo a su Registro Oficial el 20 de octubre del año 2008; el resultado de su legislación es la incorporaciones de novedosos derechos a los ecuatorianos, a la naturaleza, además de incorporar una gama de garantías jurisdiccionales para tutelar las violaciones de los derechos establecidos en la Carta Magna.

Los derechos incorporados en esta Constitución causan admiración en la comunidad internacional, al reconocer derechos a la naturaleza, además de incorporar un control de constitucionalidad que para algunos tratadistas es mixto, como también el andamiaje de garantías que pueden ser activadas cuando se vulnera derechos de rango constitucional, creación de instituciones como la Corte Constitucional, el denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre otras. Ante esta lógica podemos determinar la incorporación del neoconstitucionalismo en la Carta Magna del 2008, para ungir su legalidad fue aceptada por la voluntad popular o democracia, no obstante sus promotores a viva voz auguraron treientos años de vigencia.

Pero el panorama no es como parece, no se cumplió tal ofrecimiento de muchos años de vigencia de la Constitución, pues el 7 de mayo del año 2011 se llama a referéndum y consulta popular con la finalidad de modificar la Carta Magna del 2008, se propone diez preguntas que se validan por el pueblo en consulta, y posterior a su publicación en el Registro Oficial, No. 490 de fecha 13 de julio del 2011; y el 4 de febrero del 2018 los ecuatorianos vuelven a las urnas por pedido del Presidente de la República Lic. Lenin Moreno Garcés, planteando



siete preguntas que modifican la Constitución vía Referéndum Constitucional y Consulta Popular, la que consta con el No. 212 del Registro Oficial del 2 de abril del 2018.

De esta realidad se deriva el siguiente problema de investigación: la mala utilización del referéndum como mecanismo de participación directa por parte de los gobiernos de turno vulnera la rigidez constitucional. Para lo cual se empezará realizando un análisis de la historia del referéndum, su conceptualización, las clases de referéndum y diferenciación con los demás mecanismos de participación directa así como una comparación legislativa con otros países. Además se analizarán normativas y estudio de casos, que permitirán desarrollar el tema así como dar respuesta a las interrogantes establecidas.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

1. Demostrar que la mala utilización del referéndum como mecanismo de participación directa por parte de los gobiernos de turno vulnera la rigidez constitucional.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Destacar la importancia de la rigidez constitucional para evitar modificaciones innecesarias que atenten a la estabilidad de la Constitución.
2. Conocer el origen, historia y clasificación del referéndum como antecedentes para la incorporación en nuestro país.
3. Determinar los organismos y procedimiento que se aplica para activar el referéndum como mecanismo de participación directa.
4. Analizar los referéndums del 2011 y 2018 con la finalidad de demostrar la mala utilización por parte de los gobiernos de turno.
5. Realizar un análisis comparativo referente a la normativa y utilización del referéndum en los países latinoamericanos de: Ecuador, Perú y Venezuela.

## **BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL**

### **Constitución**

Tamayo y Salmoran (2006) establece que la Constitución “es el conjunto de normas que confieren facultades establecidas por el primer acto constituyente del orden jurídico. Esta definición puede incluir todos los tipos de constitución que existen y que es posible que existan” (p.142). Por lo tanto la Carta Magna, es la norma suprema de nuestro país, lo que contiene la normativa general que debe ser aplicada en cada una de las demás normas específicas, respetando los derechos, garantías, que se encuentran establecidas. Entre los derechos que establece se puede apreciar el derecho a una democracia libre, donde los ecuatorianos podamos expresar nuestro sentir, frente a cualquier tema que nos planteen o lo podamos plantear.

### **Rigidez constitucional**

**Se presenta a la rigidez constitucional como una consecuencia de la supremacía de la Constitución. Desde el punto de vista político, es exacto: porque se quiere asegurar la supremacía de la Constitución se le da un carácter rígido. Pero, jurídicamente, en tanto la Constitución es rígida, se puede hablar de su supremacía dado que, si ella no fuere rígida no se distinguiría, desde un punto de vista formal, de las leyes ordinarias. Vedel (como se citó en Díaz, s/a p. 1).**

Un parámetro fundamental que debe tener toda Carta Magna, es la rigidez constitucional, ya que a través de ella se asegura la supremacía sobre las demás normas, caso contrario, no habría distinción jerárquica, ni respeto. Siendo necesario e indispensable, que esta consecuencia de la supremacía permanezca, para evitar la vulneración de los derechos, en especial, la democracia y sus mecanismos con los que cuenta el pueblo, para ejercer su pensar y sentir, sobre determinados aspectos de la vida de un Estado.

Por otra parte se establece que: “La rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos

diferenciados para la aprobación de las leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales” (Carbonell, 2009, p.1244).

Como dice Carbonell, para que exista la rigidez constitucional, cada Carta Magna, debe contar con procedimientos distintos para tener claro cuando procede aprobar leyes y cuando es para reformas constitucionales. En nuestro país, observamos que los procedimientos existen, pero, cuando se trata de realizar reformas constitucionales, ha sucedido que se realizan sin tomar en cuenta que vulneran la rigidez, por ejemplo, con la utilización de los mecanismos de participación directa específicamente el referéndum, se ha reformado la Constitución, sin respetar derechos de las personas, muchas de las veces por intereses políticos, que más adelante será demostrado con el estudio de casos.

### **Democracia directa.**

**Para Bravo (2011) la democracia directa es la forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la población. El derecho a tomar las decisiones políticas y crear las normas jurídicas es ejercido directamente por los ciudadanos de acuerdo con los principios de la mayoría. Se trata por tanto de un ejercicio directo de la soberanía popular, que prescindiría por completo de mecanismos representativos. (p.178)**

La democracia directa, es parte de los mecanismos que establece la Constitución, esto con la finalidad de ejercer si se quiere llamar así por parte de la sociedad ecuatoriana de manera directa, con titularidad y ejercicio de poder, sobre determinados asuntos de interés nacional que se presentan ante el Consejo Nacional Electoral, previo análisis de la Corte Constitucional, en ciertos casos, como puede suceder con el referéndum para realizar enmiendas constitucionales, siempre y cuando no vulnere los derechos y garantías que se establece en la Carta Magna.

### **Mecanismos de participación directa**

Los mecanismos de participación directa son considerados como aquellos medios que permiten a la ciudadanía expresar su voluntad, esto se ejerce en el ámbito político y quienes ostentan la administración pública. En nuestra Carta Magna se reconoce como mecanismos de participación directa los siguientes: la iniciativa normativa, la revocatoria del mandato, el referéndum y la consulta popular.

### **Referéndum**

Borja (2012) sostiene: “El referéndum consiste en el acto mediante el cual los ciudadanos con derecho a voto aprueban o desaprueban un precepto o un conjunto de preceptos constitucionales o legales” (p.183). Es decir, el referéndum, al ser parte de un mecanismo de participación ciudadana y de la democracia directa tiene el poder de aprobar o no temas de interés constitucional o legal, en beneficio de la colectividad, pero nunca de una cierta parte de la población o para intereses mezquinos, como lo realizan algunos gobiernos.

## **CAPITULO II**

### **DESARROLLO**

#### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

##### **Antecedentes**

En el Ecuador siempre se han generado graves problemas políticos, ya sea por el interés que denota llegar al poder, un ejemplo de esto es haber redactado veinte Constituciones con cada presidente que tomaba el mando, hacia sus cambios constitucionales para gobernar la patria. Pues estamos acostumbrados a fundar políticamente a nuestro país una y otra vez, según data desde 13 de mayo de 1830 con la presidencia de Juan José Flores que nace la República, hasta el 20 de octubre del 2008 que consta en el Registro Oficial publicado la Constitución de Montecristi. El antecedente histórico es firme al detallarnos la manera de redactar Constituciones, lo que a manera de analogía hoy se lo hace utilizando mecanismos de participación directa como el referéndum-plebiscito, consulta popular, enmiendas constitucionales.

Como hemos observado se han redactado un sinnúmero de Constituciones en la historia de nuestro Ecuador y tal parece que somos doctos en la materia constitucional. Sin embargo, es todo lo contrario, estas obedecen a la coyuntura del momento. Es así, que actualmente contamos con la Constitución de Montecristi del 25 de julio del 2008, como también se han realizado sendos referéndums-plebiscitos, enmiendas constitucionales, pero no para viabilizar al país al norte correcto, sino, obedece a las políticas del gobernante del momento, ejemplo de esto es consultar si se sigue con las corridas de toros, con los casinos, que banqueros no tengan negocios relacionados con la comunicación, etc. Y así distraer los verdaderos problemas del país, modificando de esta manera la Constitución por medio de los mecanismos de democracia directa, lo que ha vulnerado la rigidez constitucional.

Esto es corroborado con lo que establece Carbonell (2009) al manifestar lo siguiente:

**En cualquier caso, lo que se debe entender en el futuro es que la Constitución no es una ley cualquiera que puede ser modificada al gusto del presidente de turno, con independencia de la mayoría que tenga su partido en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales. Si no existe un mínimo de estabilidad constitucional va a ser muy difícil lograr que la Constitución despliegue completamente su normatividad. (p.1247)**

Por lo tanto, al mal utilizar el referéndum como un mecanismo de participación directa por parte de los gobiernos de turno para lograr intereses particulares, lo que da paso a modificar retiradamente la Constitución, será difícil lograr un desarrollo completo de la normativa constitucional, lo que trastoca el progreso del país. Siendo de trascendental importancia realizar una investigación referente a este problema, que permita determinar en qué momento y cuándo utilizar un referéndum para evitar la constante modificación de nuestra Carta Magna, lo que implica la vulneración a la rigidez de la misma.

### **Descripción del Objeto de Investigación**

En la Constitución ecuatoriana del 2008, en los artículos 103, 104, 105, 106, se establecen los diferentes mecanismos de democracia directa, como son: la forma de ejercer la iniciativa popular normativa; convocatoria a consulta popular; revocatoria del mandato de autoridades de elección popular; la consulta o referéndum para la revocatoria del mandato. Como podemos notar, el texto constitucional reconoce cuatro formas de acceder a la democracia directa. En este punto, es donde radica la mala utilización de los mecanismos de democracia antes mencionados, pues hablo del referéndum que los políticos de turno hacen mal uso para someter a sectores de la sociedad ecuatoriana, como en el caso del referéndum convocado por iniciativa del Expresidente de la República, economista Rafael Correa, para mayo del año 2011. A través de esta consulta se preguntó en cuanto a la prisión preventiva, medios de comunicación y vinculación de banqueros a la comunicación, la administración de la función judicial; en otras palabras, estaba encaminada a restringir libertades constitucionales, lo que generó graves problemas laborales, económicos, sociales que posteriormente serán corroborados a medida que nos adentramos en el estudio.

De la misma forma el actual Presidente de la Republica Lic. Lenin Moreno Garcés, mediante decreto No. 229 y 230, convoca a las ecuatorianas, ecuatorianos y extranjeros residentes en el Ecuador, con derecho a sufragio a referéndum y consulta popular. Tuvo lugar el día 4 de febrero del año 2018, en la que se preguntó al pueblo siete preguntas, referentes a temas como de corrupción, reelección indefinida, sobre el Consejo de Participación Ciudadana, sobre la niñez y adolescencia, minería, plusvalía y el Yasuní. Utilizando los instrumentos de la democracia directa, que en este caso es el referéndum- consulta popular, que se ha vuelto el instrumento preferido en nuestra patria para vulnerar la rigidez de la Constitución de Montecristi.

Por lo tanto, el referéndum, se ha convertido en herramienta útil de los gobiernos de turno, en especial de quienes ostentan el poder central, quienes han hecho de la democracia participativa, un mecanismo para coartar derechos, imponer criterios, perseguir a detractores, persecución a medios de comunicación, el entretenimiento en lo que respecta a las corridas de toros, el caso de paraísos fiscales, la reelección indefinida, casos penales, y todo esto para modificar la Constitución, lo que implica que se vulnere su rigidez. Luego para legitimar estos actos la estocada final es el pueblo, hábilmente se le formulan preguntas con anexos confusos que los votantes aprueban en calidad del soberano, haciendo del referéndum y de otros mecanismos de democracia directa un sistema de cálculo político para perennizarse en el ejercicio del poder o para beneficiar económica, política o jurídicamente a los intereses de su conveniencia. Por lo que se hace indispensable desarrollar una investigación referente al referéndum para demostrar cuán importante es mantener la estabilidad de la Constitución y evitar la vulneración a la rigidez constitucional.

### **Pregunta principal de investigación:**

¿De qué manera la mala utilización del referéndum como mecanismo de participación directa por parte de los gobiernos de turno vulnera la rigidez constitucional?

### **Variable Independiente:**

Mala utilización del referéndum como mecanismo de participación directa por parte de los gobiernos de turno.

**Indicadores:**

- El poder y voluntad de los mandantes.
- Herramientas para una democracia directa.
- Límites de una democracia constitucional.
- Control constitucional del referéndum.
- Procedimiento para realizar un referéndum.
- Casos de aplicación del referéndum por los gobiernos de turno para lograr sus intereses.
- Comparación normativa y casuística respecto al referéndum con los países de Ecuador, Perú y Venezuela.

**Variable Dependiente:**

Vulneración de la rigidez constitucional.

**Indicadores:**

- Intereses políticos, económicos, sociales de los gobiernos de turno.
- Supremacía y estabilidad constitucional.
- Procedimientos para reformar o modificar la Constitución.
- Finalidad de la rigidez constitucional.
- Efectos de la rigidez constitucional.

**Preguntas Complementarias de Investigación**

1. ¿La rigidez constitucional evita modificaciones innecesarias que atentan a la estabilidad de la Constitución?
2. ¿Cuál es el origen y clasificación del referéndum como antecedentes para la incorporación en nuestro país?



3. ¿Cuáles son los organismos y el procedimiento que se aplica para activar el referéndum como mecanismo de participación directa?
4. ¿Hasta qué punto los referéndums del 2011 y 2018 han sido mal utilizados por los gobiernos de turno, vulnerando la rigidez constitucional?
5. ¿Qué normativa se aplica para la activación de un referéndum y cuán frecuente ha sido utilizado este mecanismo de participación directa en los países de Perú y Venezuela con relación a nuestro país?

## **FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

### **Antecedentes de Estudio**

Antes del año 1978 no se tenía conocimiento certero de lo que era y como se aplicaba el mecanismo de participación directa denominado Referéndum en nuestro país, puesto que en nuestra legislación ecuatoriana no constaba, ni se lo reconocía, sumado a esto vivíamos en una época de la dictadura. Es en el año de 1978 que con el retorno a la democracia, se incorpora en la Constitución del mencionado año este mecanismo, dando paso a una nueva Carta Magna y de ahí en adelante ha sido aplicado por los diferentes gobiernos de turno. He ahí, la relevancia de estudio de este mecanismo de participación directa como es el Referéndum, ya que se ha detectado que está siendo mal utilizado por los gobiernos de turno para satisfacer intereses políticos de grupo, lo que ha ocasionado que se vulnere la rigidez constitucional.

Como antecedentes de estudio del presente trabajo complejo, se tendrá como referencia varios textos legales como doctrinarios que traten al referéndum como a la rigidez constitucional, realizar un análisis comparativo con otros países, para de esta manera tener bases científicas con los cuales sustentar este trabajo. Además se analizará los referéndums aplicados recientemente en los años 2011 y 2018, con la finalidad de demostrar que su mala utilización conlleva a que se vulnere la rigidez constitucional; así mismo se estudiará los diferentes cuerpos normativos que se basa este mecanismo de participación directa, se entrevistará a especialistas de la materia, para que viertan criterios positivos o negativos a acerca del tema investigado.

## **Bases teóricas**

### **Conceptualizaciones de Constitución.**

Hablar del referéndum, inmediatamente nos traslada al tema constitucional, mecanismo que es activado por los sectores políticos o populares en nuestra geografía ecuatoriana, es una actividad conocida para la población que no se inmuta en su aplicación. Esto es, por cuanto, tenemos un legado histórico de crear constituciones desde el 3 de septiembre de 1830 hasta el 25 de julio de 2008 con la de Montecristi, con un record de veinte Cartas Políticas en el Ecuador. Ante esto, bien lo dice el historiador Ayala (2015): “Frente a estas realidades se pensaría que los ecuatorianos somos “expertos” en constitucionalismo que hemos desarrollado una sólida doctrina constitucional, y que en las sucesivas asambleas se ha acumulado un gran acervo doctrinario” (p.16).

De acuerdo a lo establecido por Ayala, la redacción de 20 Constituciones en nuestro país haría pensar que somos peritos en materia constitucional, sin embargo, se debe señalar que eso es absolutamente ilusorio, ya que algunas Cartas Magnas han sido producto de intereses políticos, económicos, más no, porque se quiera beneficiar a la población ecuatoriana, claros ejemplos de esto, han sido los referéndums que se han realizado a los largo de los últimos años, que han reformado y modificado la Constitución y que más adelante se dará a conocer.

En la actualidad siguen los rezagos del pasado histórico, pues con las nuevas doctrinas como el neoconstitucionalismo se redactó la Carta Fundamental del 2008 en Montecristi, en la que se introdujo derechos y garantías que protegen tanto a los ecuatorianos como a la naturaleza. Por lo tanto, para hablar del tema central de la investigación, se debe realizar primeramente un análisis de la Constitución, de donde nace el problema.

Para entender este contenido tenemos que saber que es la Constitución en el ordenamiento jurídico principal de un país, parafraseando este investigador, puedo decir que es la hoja de ruta y organización, en la que encontramos reglas

fundamentales que tienen que ser obedecidas por quien ostenta el mando estatal. El escritor Bravo (2011) en su tratado de derecho Constitucional menciona:

**La constitución es un conjunto de reglas fundamentales que se aplican al ejercicio del poder estatal. Desde el punto de vista formal la Constitución se define a partir de los órganos y procedimientos que intervienen en su adopción, de ahí se genera una de sus características principales; su supremacía sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico (p.147)**

El autor, establece claramente como elemento indispensable de la Constitución las reglas fundamentales con las que cuenta el Estado para poder organizarse de manera ordenada, como los procedimientos que deben seguir cada institución para cumplir los fines u objetivos que a cada una de ellas le son asignadas. Así mismo, señala los derechos y garantías fundamentales con que cuentan las personas que habitan dentro del territorio ecuatoriano, las mismas que pueden ser accionadas en caso de ser vulneradas. Y lo más significativo, indica que la supremacía está sobre las demás normas, ya que sin esta característica especial, como se manifestó al inicio, no tendría diferenciación de las demás leyes.

Mientras que Borja (2012) establece que:

**En el ámbito político, se denomina Constitución al conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de un Estado, instituye su gobierno y señala los derechos y garantías de sus miembros. Ella establece la forma del Estado y la forma de gobierno que adopta una sociedad y determina las competencias de los órganos gubernativos y los deberes y derechos que corresponden a las personas que se acogen a su ordenamiento jurídico. (p.p. 339-340).**

Este concepto está en relación con lo manifestado por Bravo, al decir que la Constitución encierra un conjunto de reglas fundamentales que permiten establecer la organización, el funcionamiento y las competencias para organizar al Estado, al gobierno y por ende la sociedad ecuatoriana. Igualmente Borja considera a la Carta Magna, como la principal y jerárquicamente superior al resto de normas y esto es corroborado por el artículo 424 del estamento constitucional ecuatoriano, al expresar que la Constitución es la norma suprema y que prevalece

sobre cualquiera otra ley y más aún cuando a criterio de Salgado (2015) hace mención que:

**La mayoría de los Estados prefieren una Constitución rígida, en mayor o menor grado, para revestirla de especial solemnidad y trascendencia, y asegurar de este modo su permanencia. Esta idea de permanencia, que forma parte de la Constitución, no significa en modo alguno la inmutabilidad de sus preceptos, pues es obvio que estos tiene que adecuarse a la dinámica social y política de una nación. La existencia de la Ley Suprema y el ordenamiento que quiere implantar están en relación directa con las realidades y circunstancias históricas de un pueblo; de su coincidencia se derivará su estabilidad. La reforma o revisión constitucional sirve para estos fines. (p.1)**

Es decir, al mantener una Constitución rígida, se logra la permanencia de la misma en el tiempo, sin que existan cambios que puedan afectar a su estabilidad, lógicamente como dice Salgado, con cambios que pueden existir, puesto que tampoco podrá ser estática, sino que podrán surgir cambios, acordes a los aspectos políticos, sociales que vayan desarrollándose con el paso del tiempo en cada sociedad, ya que eso también es inevitable. Pero ¿qué es una Constitución rígida? Al ser objeto de estudio esta clase de Constitución, es necesario hacer análisis minucioso de la misma.

### **Constitución rígida.**

**Se presenta a la rigidez constitucional como una consecuencia de la supremacía de la Constitución. Desde el punto de vista político, es exacto: porque se quiere asegurar la supremacía de la Constitución se le da un carácter rígido. Pero, jurídicamente, en tanto la Constitución es rígida, se puede hablar de su supremacía dado que, si ella no fuere rígida no se distinguiría, desde un punto de vista formal, de las leyes ordinarias. Vedel (como se citó en Díaz, s/a p. 1).**

En párrafos anteriores, ya se estableció que la rigidez constitucional es resultado de la supremacía de la Carta Magna y esto ha sido afirmado por Vedel. Por otra parte se establece que: “La rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos diferenciados para la aprobación de las leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales” (Carbonell, 2009, p. 1244). En consecuencia, se requiere contar

con procedimientos distintos, el uno para leyes y el otro para reformas constitucionales, esto con la finalidad de mantener la supremacía de la Carta Magna.

Por su parte, Bravo (2011) establece que:

**La Constitución rígida o firme, es aquella cuyas disposiciones solamente pueden ser modificadas o reformadas mediante procedimientos especiales y con la intervención de un órgano calificado para tal efecto. De ello surge una distinción entre el poder legislativo ordinario y el poder constituyente derivado o de revisión constitucional. La rigidez puede también intervenir de una cláusula que prohíba una revisión de la Constitución por un período de tiempo determinado. (p.p 146-147).**

Es decir, esta clase de Constitución, requiere de procedimientos especiales y necesariamente de un órgano calificado, para poder realizar la modificación que se considere pertinente, la misma que nada tiene que ver con la legislación ordinaria o quienes realizan la revisión constitucional. En nuestro país, en los artículos 441, 442, 443 y 444 de la Carta Magna, se señala claramente que la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución se podrá realizar siempre que se cumpla con los siguientes parámetros:

- **Que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado**
- **Que no establezca restricciones a los derechos y garantías**
- **O que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.**  
**(Constitución, 2008, p. 130)**

Ahora bien, para poder realizar enmiendas o modificaciones a la Constitución se podrá realizar a través de referéndum por pedido del Presidente de la República, de la ciudadanía con el respaldo del 8% de las personas inscritas en el registro electoral o por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. Cuando se trate de reforma parcial, debe cumplir los mismos requisitos mencionadas anteriormente y por las mismas personas o instituciones, aunque los ciudadanos lo podrán pedir con el uno por

ciento de personas inscritas en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional (Constitución, 2008).

Como se puede señalar, en Ecuador, para realizar enmiendas o modificaciones a la Carta Magna, se lo puede hacer a través de un mecanismo de participación directa denominado referéndum, a solicitud de la ciudadanía, por el Presidente de la República o por una parte de la Asamblea Nacional. Sin embargo, se debe señalar que en el país, los únicos que han sustanciado este mecanismo, ha sido por parte del Ejecutivo, nunca por parte de la ciudadanía o de otro sector, y que a criterio del investigador, deberían ser los primeros en aplicar este mecanismo en beneficio de las mayorías y no de un grupo minúsculo.

Se debe señalar que la Asamblea Nacional, es la encargada de tramitar la iniciativa de reforma constitucional en al menos en dos debates así como de aprobarla, luego de esto, se convoca a referéndum y su aprobación requiere al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, durante los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación. Previo a esta etapa, la Corte Constitucional será el organismo encargado de calificar que procedimiento debe seguirse (Constitución, 2008). Es decir, los encargados de tramitar las reformas constitucionales siempre será la función legislativa, en dos debates como mínimo, y luego de esta aprobación, se llama a referéndum, siendo el Consejo Electoral el encargado de realizar la publicación. Por su parte, la Corte Constitucional es el organismo encargado de calificar el procedimiento constitucional, aunque, observamos que en el último referéndum del 2018 el Presidente de la República realizó la consulta, sin la aprobación de esta institución.

Por su parte, el tratadista Carbonell (2009) da a conocer en qué casos puede existir una rigidez constitucional:

**La rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos diferenciados para la aprobación de las Leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales. Dicha diferencia puede hacerse de varias maneras.**

**Puede establecerse que sea el mismo órgano el que lleve a cabo ambos tipos de reformas, pero siguiendo un procedimiento distinto, normalmente más complejo para el caso de las reformas constitucionales. En este sentido, se puede requerir mayorías calificadas o súper calificadas para aprobar una reforma constitucional, o se puede aprobar un procedimiento que implique un período más largo de tiempo; bajo sistemas parlamentarios se puede incluso requerir que cuando se propone una reforma constitucional se disuelva el Poder Legislativo y se convoque a nuevas elecciones de forma que sean los nuevos legisladores los que se encarguen de votar la nueva iniciativa propuesta la legislatura precedente.(p.p 1244- 1245.)**

En consecuencia, la rigidez de una Constitución se entiende que no puede ser alterada en cualquier momento, no puede cambiar su esencia con procesos y leyes ordinarios, y que los que están facultados para hacerlo es el pueblo vía referéndum, y algunos procedimientos especiales con mayorías calificadas o súper calificadas para aprobar una reforma constitucional. Resumiendo, la rigidez constitucional no permiten la modificación de la Carta Fundamental de manera simple, o con procedimientos sencillos, siendo la intención que perdure en el tiempo y se asegure la supremacía constitucional. Lo que decimos, es ratificado por Díaz (2005) quien establece que:

**Presenta la rigidez constitucional como una consecuencia de la supremacía de la Constitución. Desde el punto de vista político, es exacto: porque se quiere asegurar la supremacía de la Constitución, se le da un carácter rígido. Pero, jurídicamente, en tanto la Constitución es rígida, se puede hablar de supremacía dado que, si ella no fuere rígida no se distinguiría, desde el punto de vista formal, de las leyes ordinarias. (p.551)**

Aunque esta rigidez en nuestro constitucionalismo ecuatoriano no ha sido respetado de manera contundente, ya que, con la esperanza de resolver los problemas internos del país o generalmente por intereses políticos, económicos o sociales de los gobiernos de turno, se ha dado paso a veinte constituciones, las mismas, que hasta la presente fecha no ha dado un resultado totalmente positivo. Más bien, ha ocasionado una serie de inconvenientes, que han obedecido más a los intereses particulares de los gobernantes del momento que de la sociedad ecuatoriana, sin dar, esa permanencia que protege a la Carta Magna. Así lo afirma el constitucionalista Díaz (2005):

**La rigidez constitucional es un elemento de que se vale el constituyente para asegurar políticamente el resultado y perdurabilidad de su obra y jurídicamente para establecer la supremacía del texto constitucional sobre otras normas. Estas finalidades buscan alcanzar estableciendo un procedimiento dificultado para modificar, válidamente (o sea en perfecta continuidad jurídica) las disposiciones constitucionales. En suma, a través de una herramienta procesal se intenta asegurar la permanencia efectiva de la Constitución. Esto es lo que la doctrina constitucional ha denominado “rigidez” constitucional. (p. 552)**

De manera contundente, se ha establecido que la rigidez constitucional tiene como finalidad la perdurabilidad en el de la Constitución, para lo cual es necesario que los legisladores que generalmente son los encargados de reformar o modificar, lo realicen con estudios previos y pensando en la sociedad, dejando de lado interés políticos, económicos o sociales, para que surta el efecto de perdurabilidad en el tiempo, y no ser trastocada en su fondo, ya que actualmente, se observa que en nuestro país, esto no ha sido cumplido. Además de esto, el procedimiento de reforma debe ser dificultoso diferenciando de las leyes ordinarias, para asegurar la supremacía constitucional que ejerce sobre las demás Leyes.

**En igual sentido Guastini (como se citó en Chávez, 2017) señala que: “Una Constitución es rígida si y sólo si, en primer lugar, es escrita; en segundo lugar, está protegida (o garantizada) contra la legislación ‘ordinaria’, en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser derogadas, modificadas o abrogadas si no es mediante un procedimiento especial de revisión constitucional (más complejo respecto del procedimiento de formación de leyes. (p, 4)**

Sin embargo, esto no se ha podido cumplir en nuestro país, ya que a nombre de democracia se dice que el pueblo es el que decide y que la voluntad de la mayoría debe respetarse. Por lo tanto, utilizan los mecanismos de participación directa, entre ellos el referéndum, que, a la postre con estos dos elementos legitiman sus actos. Por lo que erosionan los procedimientos rígidos de la constitución al vaivén de la coyuntura política. Sin olvidar, que la rigidez constitucional requiere de un procedimiento más exigente, distinto al del legislativo; esto nos conduce a revisar la finalidad de la rigidez constitucional.



## Finalidad de la rigidez constitucional

**En primer lugar la rigidez constitucional tiene como *fin inmediato* impedir que el ordenamiento constitucional cambie, sea modificado por una mayoría contingente de ciudadanos o una mayoría ocasional de representantes, lo que en sentido positivo, significa asegurar que la reforma de la Constitución sea efectuada por una mayoría suficientemente cualificada como para ser tenida como la expresión del pueblo en ejercicio de su Poder Constituyente. (Díaz, s/a, p. 564)**

De lo expuesto, se desprende que el primer fin que tiene la rigidez constitucional es, asegurar que el ordenamiento constitucional no sea modificado, ya sea por la mayoría eventual, sea a través de referéndums, enmiendas constitucionales o por representantes de los gobiernos autónomos descentralizados, y que esta seguridad sea cubierta a lo máximo. Sin embargo, como se ha manifestado reiteradas veces, en nuestro país, una forma de modificar la Constitución ha sido a través de los mecanismos de participación directa, en especial a través de los referéndums del 2011 y 2018, los que trajeron modificaciones a la Constitución que fueron innecesarias y que más adelante lo indicaré.

Por otro lado, está el *fin mediato* de esta garantía que consiste:

**En proteger contenidos constitucionales comprendidos en el documento constitucional de cualquier intento precipitado de modificación que pueda estar impulsando por opiniones políticas coyunturales. De este modo se alcanzaría la protección de los derechos de las minorías, tutelados por la constitución de esporádicas y contradictorias y transitorias mayorías que podrían producir la modificación de los derechos, fijados en la Constitución, en su propio derecho. (Díaz, s/a, p. 564)**

Abstrayendo la idea del fin mediato, se debe indicar que la rigidez constitucional lo que pretende es evitar que existan modificaciones imprudentes, irreflexivas al contenido constitucional, por parte de quienes ostentan el poder político especialmente. Sin embargo, ha sucedido en nuestro país, que no han cumplido con este fin, ya que, la protección de los derechos de minorías no han sido respetados ni protegidos, más aún, cuando han venido acompañados del impulso de los gobiernos con políticas coyunturales como por ejemplo, entre las preguntas realizadas del 2018 en el referéndum se propone que las autoridades

que ya han sido presidentes, alcaldes, prefectos, entre otros, ya no puedan ser reelectos más de una vez, para lo cual se requiere enmendar la Constitución, dando paso a un perjuicio de una minoría de personas que ya no puedan volver ocupar dignidad pública.

Como se puede analizar, las dos finalidades que establece la doctrina acerca de la rigidez constitucional no han sido incumplidas por parte de los gobiernos de turno en nuestro país, ya que, a través de los distintos mecanismos de participación directa entre ellos los referéndums realizados en los años 2011, 2018, han modificado la Constitución, sin respetar el fin inmediato y fin mediato. En cuanto al fin inmediato, por ejemplo en nuestro país, ha sido cambiado por la mayoría de ciudadanos de forma direccionada a través de los denominados referéndums, lo que ha permitido reformarse la Constitución por varias ocasiones, sin respetar este fin. Igualmente el fin mediato no ha sido incumplido, ya que, no ha existido protección a los contenidos constitucionales, dándose cambios precipitados, en su mayoría por opiniones políticas coyunturales, sin proteger los derechos de minorías como sucedió con el referéndum del 2011, que en lo posterior analizaremos minuciosamente. Por lo tanto, lo explicado teóricamente por Díaz, no ha sido incumplido en nuestro país.

### **Efectos de la rigidez constitucional.**

**La rigidez constitucional constituye un complejo fenómeno jurídico de naturaleza constitucional, cuya manifestación exterior, objetiva y formal está dada por la presencia de un procedimiento de reforma complejo que genera un aspecto variado de efectos que debemos pasar analizar... Por razones expositivas vamos abordar el estudio de los efectos desde tres puntos de vista atendiendo; a) al procedimiento de modificación agravado; b) a la resistencia del texto constitucional al cambio que resulta, y c) al patrón formal de infracción constitucional que se extrae del procedimiento especial. (Díaz, s/a, p.p. 564-565)**

Como establece Díaz, son tres los efectos que se pueden producir y que es necesario razonar a cada uno de ellos:

- a) **Al procedimiento de modificación agravado**, este punto formal permite establecer una diferenciación entre las fuentes normativas que reglan el

procedimiento especial para la normativa constitucional a la cual se le atribuye una fuerza jurídica superior a las demás leyes. De esta distinción entre la Constitución y la ley, se producen algunas consecuencias: 1) Para modificar las normas constitucionales y que sean válidas se realizará de acuerdo al procedimiento realizado por la propia Constitución. 2) Tienen la misma fuerza jurídica tanto las normativas constitucionales que estén establecidas como las normas posteriores. 3) De acuerdo al principio de precedencia temporal, si una norma constitucional anterior contradice a una posterior, será válida o modificada esta última. 4) Las normas sancionadas observarán las formalidades que son para la fuente de normación constitucional con todos sus efectos.

- b) **A la resistencia del texto constitucional al cambio que resulta**, esto significa que a pesar que los asuntos que se traten y sean de naturaleza constitucional, quieran convertirse en normas constitucionales, pero no se elaboren con el procedimiento especial para la fuente de normación constitucional, no pueden pasar a ser normas constitucionales y carecerían de éste valor, por lo tanto no serían reconocidas como normas constitucionales (Díaz, s/a).
- c) **Al patrón formal de infracción constitucional que se extrae del procedimiento especial.** Este procedimiento se considera como un parámetro formal que impide la modificación de las normas constitucionales por normas ordinarias. Permite regular la fuente de producción de normas jurídicas, es decir el ejercicio de una actividad legislativa que en los sistemas democráticos está representada por órganos representativos más la ratificación popular directa.

Este último efecto de la rigidez constitucional, nos explica que se puede regular la normativa jurídica a través de la ratificación popular directa como un medio de la democracia.

## **Generalidades de la democracia**

Para iniciar con el tema central, como es el referéndum, es importante hacer una breve referencia de lo que es la democracia, así como la democracia constitucional como la denomina Ferrajoli, nos adentraremos a conocer en que consiste y como ha sido conceptualizada, para luego hacer un estudio de las clases principales de democracia, puesto que de acuerdo a la doctrina, existen una variedad de clasificaciones, pero que por motivos de estudio se hará mención únicamente a la democracia directa, y posteriormente se realizará un análisis de los mecanismos de participación directa, ya que de este sistema político se origina el tema investigativo.

Ferrajoli (como se citó en Rivero, 2015) establece lo siguiente:

**La esencia del constitucionalismo y del garantismo, es decir, de aquello que he llamado “democracia constitucional”, reside precisamente en el conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio entre poderes, de límites de forma y de sustancia a su ejercicio, de garantías de los derechos fundamentales, de técnicas de control y de reparación contra sus violaciones...(p.15)**

El autor italiano Ferrajoli, conceptualiza a la democracia de una manera completa y acertada, al considerar como una democracia constitucional que pretende limitar los poderes del Estado, en nuestro caso el poder ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, ciudadano, es decir, de toda clase que pueda afectarla, puesto que se lo debe considerar como un cristal frágil, que no puede ser trastocado. Sumado a esto, se considera los derechos fundamentales garantizando su aplicación, así como contar con técnicas de control y de reparación contra las vulneraciones que puedan suceder.

Wolodenberg (recuperado en Gamboa y García, 2006) establece que democracia se refiere a:

**Gobierno de pueblo por el pueblo. Es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en lo que lo decisivo es que el pueblo no**

**es solo el objeto del gobierno- lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna. (p. 4).**

A través de estas conceptualizaciones, se puede establecer que la democracia es un derecho del pueblo, que permite decidir los destinos más importantes del país, no obstante, el gobierno de turno se abandera con el calificativo “el poder de los mandantes o la voluntad popular”; para utilizar algunos mecanismos directos de participación democrática restando derechos a sectores de nuestra sociedad como: a los comunicadores sociales, al entretenimiento, interferencia en otras funciones del Estado, lo que, ha generado un estado de temor y miedo. Por lo tanto, se debe considerar que el pueblo no solamente es objeto del gobierno, sino sujeto que gobierna, que puede intervenir en la organización del Estado, con su voto y decisión.

Por su parte, la doctrina menciona dos clases de democracia: la representativa y directa, entendidos como los mecanismos donde el pueblo hace efectivo su pronunciamiento en las decisiones del Estado. Esto es corroborado por Pérez (s/a) quien manifiesta: “...se conoce como democracia a una forma de gobierno en la cual los ciudadanos ostentan el poder político. El ejercicio de dicho poder puede realizarse a través de representantes o directamente” (s/p). Sin embargo la Carta Magna ecuatoriana, establece una tercera clase que es la comunitaria. Pero nuestro estudio solo hará referencia a la democracia directa.

### **Democracia directa**

Sartori (como se citó en Francois, s/a) establece la siguiente conceptualización: "...el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder". (s/p). Se puede deducir, que nos encontramos frente a una democracia del pueblo, en la cual se reúne para deliberar y decidir acerca de temas públicos, de manera constante. Sin embargo, en nuestro país, no se ha producido de una manera eficaz esta participación, pues, se ha observado que solamente cuando los gobiernos de turno los impulsan a que colaboren sobre determinado tema, el pueblo interviene, con una excepción, que sucedió en el cantón Loja, sobre la revocatoria del mandato del alcalde, en la cual, fue un grupo de personas,

quienes impulsaron y que fue aceptado. Sin embargo, en otros puntos geográficos del país, en los cuales se puede participar, aún el pueblo está dormido.

Para Bravo (2011) la democracia directa es:

**La forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la población. El derecho a tomar las decisiones políticas y crear las normas jurídicas es ejercido directamente por los ciudadanos de acuerdo con los principios de la mayoría. Se trata por tanto de un ejercicio directo de la soberanía popular, que prescindiría por completo de mecanismos representativos. (p.178)**

Por lo tanto, la democracia directa, es la forma de gobierno en la cual, es la ciudadanía quien participa de manera directa, para poder emitir su opinión, criterio, acuerdo o desacuerdo, que se quiere tratar en el país o en una determinada parte del territorio nacional. Esta clase de democracia parte de la voluntad popular, la misma que se ejerce a través de los diferentes mecanismos de participación que se encuentran establecidos en la Carta Magna y en la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana como son: iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato, en la que expresa en forma directa su sentir. Así lo corrobora González (2012):

**Los mecanismos de Democracia Directa tienen como propósito que las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual y colectiva, participen de manera protagónica en la toma de decisiones de las instituciones del Estado y de sus representantes. A partir de la vigencia de la Constitución de la República del año 2008, se evidenció el nacimiento de nuevas formas de participación ciudadana, las mismas que fueron tomando forma a raíz de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), en donde tenemos los llamados mecanismos de Democracia Directa, que son formas de participación del poder popular en la gestión de lo público, instrumentos con los que cuenta la ciudadanía para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley, además, están constituidos como las herramientas de indispensable valor jurídico para ejercer el control y garantizar la eficacia en los actos del Estado, estos implícitamente conllevan la participación ciudadana y, en algunos casos, el control social, dependiendo del país y la legislación que posea cada uno de ellos. (s/p)**

Como bien dice González, se redactaron mecanismos con la visión democrática, para que, el pueblo pueda ser quien lleve las riendas de la toma de decisiones, pero en la práctica no se da, es más bien limitado a estas iniciativas, ya que se convierten en letra muerta. Los movimientos sociales no fueron tomados en cuenta para concertar propuestas, puesto que existió en la época del correísmo predominio de las instituciones del Estado por parte de la Función Ejecutiva que de una u otra manera ejercieron control sobre ellas, sin respetarse los principios de la democracia que están establecidos en el Art. 95 de la normativa mencionada anteriormente. Lo que han hecho y siguen haciendo los gobiernos de turno es, aprovecharse de estos mecanismos, con la finalidad de perennizarse en el poder, adecuan a sus intereses referéndums, consultas populares, para que la voluntad popular los apruebe en base de una bien marcada base propagandista de lo que desean transmitir. Legitimando su actuación y coartando derechos constitucionales a sectores de la sociedad que son contrarios a sus intereses. Este comentario lo ratificamos con lo que dice el constitucionalista Ávila (2012):

**La Constitución de Montecristi reconoce la importancia de la democracia y establece los derechos de participación; de igual modo, crea los espacios, en todos los ámbitos del poder, para que se manifieste la participación. Sin embargo las practicas del gobierno y de las instituciones del Estado han sido contrarias al espíritu de la Constitución y han sido contraproducentes en cuanto a promover una democracia radical: las decisiones se toman en secreto, sin debate público...las propuestas normativas en las que las personas, colectividades y nacionalidades tienen derecho a participar porque les concierne, han sido elaborados a sus espaldas y sin recoger sus perspectivas...las formas de participación promovidas por el gobierno no son espacios que propicien el debate y la deliberación, como manifestaciones de apoyo y hasta la consulta popular de espaldas movimientos sociales a los grupos... (p.p 244-245)**

Este investigador coincide con el criterio emitido por el crítico Fernando Ávila en manifestar que a pesar que la actual Constitución estableció formas de participación ciudadana, el gobierno conjuntamente con sus colaboradores han tomado decisiones a su libre arbitrio, sin un debate público, sino más bien han aplicado imposiciones que mejor les conviene a su partido o gobierno y luego de direccionar sus actos que pretenden sean aceptadas por el pueblo, dan a conocer, con argucias, por ejemplo, cuando pretenden que temas que les interesa a ellos

(políticos), sean aceptados por la mayoría, proponen consultas, referéndums, en la cual, ingresan preguntas que entusiasman a la población y dentro de ellas hay dos o tres que son la clave para ellos y las demás son sólo pantalla y de esta manera se utiliza a la población, a través de los denominados mecanismos de participación directa, para que aprueben sus decisiones unilaterales. Pero **¿qué son los mecanismos de participación directa?**, según Escobar, señala lo siguiente:

**“mecanismos de participación democrática” o “participación ciudadana” son precisamente los adecuados para que la soberanía popular se ejerza tanto en el aspecto político como en lo que se refiere a la administración de los asuntos públicos” (p.101). Así pues, considerando la anterior definición, y para efectos de esta investigación, podemos entender que los mecanismos de participación democrática son los medios idóneos para la materialización de la voluntad popular. Materialización que se ve reflejada en un cambio al orden jurídico interno de un Estado a raíz de una modificación constitucional producida por dichos mecanismos. ¿Y cuáles son los efectos de dicha modificación? Podríamos afirmar que estos se constituyen en la transformación de aspectos relevantes en materia política, social, económica y cultural dentro de un Estado determinado en el marco de las vías jurídicas y legales consagradas en el orden interno para tales fines. (s/p)**

Reflexionando este concepto, manifiesta que los mecanismos de participación directa son indispensables y necesarios en nuestra sociedad actual, donde el pueblo actúa de manera directa para poder expresar su voluntad popular y que puede hacer a través de las urnas pero no para elegir representantes, sino para alcanzar objetivos colectivos. Y uno de ellos ha sido a través del referéndum, al cual lo vamos a estudiar detalladamente por ser parte primordial del tema de estudio, lo que nos encamina a investigar desde cuando surgió hasta llegar a demostrar cómo ha sido mal utilizado por los gobiernos de turno, vulnerando de esta manera la rigidez constitucional.

### **Historia del Referéndum**

El mecanismo de participación directa denominado referéndum aparece en Suiza en las representaciones parlamentarias feudales de acuerdo a lo que manifiesta Vega (como se citó en Santos, s/a) en la siguiente frase:



**...la palabra referéndum —comenta Pedro de Vega García— comenzó usándose para designar las interpelaciones que los delegados electos de los Parlamentos medievales debían realizar a sus electores, en aquellas cuestiones que se discutían en las Asambleas, pero que no estaban incluidas en los términos del mandato. Hasta conocer la opinión de los electores sobre ellas, los delegados las presentaban *ad referéndum*. (p. 15)**

Es decir, la palabra referéndum tiene su origen en Suiza, de acuerdo a los estudios realizados, la misma que ha persistido hasta nuestros días y que ha sido acogida por casi todos los países del mundo, entre ellos por nuestro país. Como se puede observar, al inicio se usó para designar las interpelaciones que los delegados del parlamento debían realizar a sus electores, en los temas que debían ser discutidos en las Asambleas, sin embargo, no estaban incluidos en el mandato. Y hasta conocer las opiniones que los electores habían decidido sobre el tema, los delegados representaban los denominados *ad referéndum*.

A esto se suma lo establecido en la enciclopedia Omeba (como se citó en Santos, s/a):

**Hay que tener presente que dicha institución de democracia semidirecta se manifestó, asimismo, en el siglo XVI en la primigenia Confederación Helvética, en la cual los distritos aliados Graubunden y el Valais, que no formaban parte de dicha Confederación, y que en la actualidad constituyen dos de sus cantones, se estructuraban en su interior mediante federaciones de municipios. Existían delegados de los municipios a la asamblea federal del distrito. Estos representantes tenían la obligación de informar a sus electores sobre las cuestiones trascendentales para la vida política y recabar de éstos el sentido en que debían aquéllos emitir su voto...Con posterioridad, el referéndum modifica su función inicial de dar cuenta de *toda* cuestión pública importante por parte de los delegados a sus electores, en el sentido de revestir un carácter de legislación por parte del pueblo, lo que implica que esta institución funciona mediante la consulta al cuerpo político-social, por parte de la autoridad, para que aquél se pronuncie a favor o en contra sobre una propuesta articulada en forma de ley. En Suiza,**

**la lucha desatada en el cantón de Saint-Gall en 1830 entre partidarios del sistema representativo y los del sistema de democracia pura o directa originó que apareciera como solución transaccional el referéndum legislativo. (p.15)**

En Suiza la denominada democracia semidirecta, se presentó en el siglo XVI en la Confederación Helvética, a través de lo cual dos de sus cantones que actualmente lo conforman, estructuraban federaciones de municipios. Al inicio, los representantes eran los encargados de informar a sus electores referentes a temas importantes de la vida política así como convencerlos de que manera debían realizar su votación. Sin embargo, con el pasar del tiempo el referéndum modifica, al dar un carácter de legislación al pueblo y por ende surge la consulta que se debía realizar del ámbito político-social, para que se pronuncien en favor o contra referente a las propuestas que les eran presentadas. Por lo tanto, en el año 1830, en Suiza aparece el denominado referéndum legislativo, el mismo que permanece aplicándose hasta nuestros días.

Además, este tipo de mecanismo lo aplicó Estado Unidos en el año 1778, para aprobar las Constituciones de los estados de Massachusetts y New Hampshire, a través de votación popular. Igualmente sirvió para que otros países de América durante el primer tercio del siglo XIX lo apliquen, a la que León Duguit lo denominó “la tierra clásica del referéndum”. En Francia a través del movimiento liberal, permitió que el pueblo se manifieste aceptando las Constituciones que fueron promulgadas y es así que la Constitución de 1973 en este país fue aprobada a través de la Convención de la Asamblea Nacional Francesa. Sin embargo, como lo establece el profesor investigador Wong de la Universidad Autónoma del Estado de México, es en el siglo XX, concretamente a partir de la segunda posguerra, donde aparecen los referéndums, ya que hasta antes de 1900 se habían realizado 71 a nivel mundial, las cuales en su gran mayoría se efectuaron en Suiza, algunas de ellas establece que se hicieron como un mecanismo pre constituyente.

Como se puede observar, de estos amplios datos emitidos por varios autores acerca de la historia del referéndum a nivel internacional, como establece

Araujo (s/a) el inicio fue especialmente en Suiza, en la cual se utilizó este mecanismo como técnica para que los representantes de los territorios cuando sobre un tema carecían de instrucciones concretas, no tomaban sus decisiones en firme sino “ad referéndum” es decir “refiriendo el asunto a sus mandantes” y bajo la reserva de su ratificación. Es decir, al inicio se lo utilizó para “designar las interpelaciones que los delegados electos de los Parlamentos medievales debían realizar a sus electores, en aquellas cuestiones que se discutían en las Asambleas, pero que no estaban incluidas en los términos del mandato” (Santos, s/a, p.15). Luego el referéndum modifica su tarea inicial que era realizar cuentas de los temas públicos por parte de los delegados a sus electores, en el sentido de que el pueblo tenga carácter legislativo, por lo que, la autoridad debía hacer conocer a los miembros de lugar para que aquél se pronuncie a favor o en contra sobre una propuesta articulada en forma de ley, la cual fue aplicada por Estados Unidos, Francia, entre otros países. Sin embargo es en el siglo XX, que toma auge este mecanismo, por ejemplo en Latinoamérica se ha incluido en las constituciones, mecanismos de participación popular como por ejemplo Brasil, Panamá, Perú, así como nuestro país Ecuador.

### **Historia del Referéndum en Ecuador**

En nuestro país, el referéndum tiene una aparición reciente, surge en 1978, como parte del plan de restructuración del Estado que fue presentado por el Coronel Richelieu Lovoyer Artieta, año que al pueblo ecuatoriano se lo convocó a las urnas, específicamente el 15 de enero de 1978. Pues esto fue el camino que permitió salir de la dictadura militar instaurada desde el 15 de febrero de 1972, en lo posterior con una votación del 43% se hizo realidad.

Alcántara y Freidenberg (2001), dan a conocer quiénes fueron los impulsores de este proceso, según datos fue el Consejo Supremo de Gobierno, el que se responsabilizó de devolver el poder político a los civiles. Para cumplir con este propósito, lo distribuyeron en varios objetivos: el primero era disminuir la tensión social a través de la represión. El segundo, fue el de formar tres comisiones jurídicas que buscaran el camino de retorno a la democracia. La primera comisión se encargaba de redactar un Constitución nueva, otra debía

reformular la Constitución de 1945 y la tercera estructurar el sistema de partidos. Estas comisiones fueron establecidas a través de Decreto Supremo Nro. 995, publicado en el Registro Oficial Nro. 239 de 23 de diciembre de 1976.

Dentro del plan que tuvo este Consejo es someter a referéndum aprobatorio una Constitución nueva y reformar el texto de 1945, así mismo, el de aprobar las normas de los partidos y elecciones para facilitar la transición democrática. Para esto el triunvirato estableció un Tribunal Supremo del Referéndum mediante Ley de Referéndum, promulgada mediante Decreto Supremo No. 1180, publicado en el Registro Oficial No. 281 de 23 de febrero de 1977. Este Tribunal estuvo integrado, por Galo Plaza Lasso, ex presidente de Ecuador, Clemente Yerovi Indaburu, quien estuvo a cargo del poder sumado a estos Enrique Arízaga Toral, Enrique Arroyo Delgado, Diego Bustamante Cárdenas, Benjamín Carrión, Juan Isaac Lovato, Alfredo Pareja Diezcanseco y Alfredo Sánchez Albornoz.

La denominada “Coalición Popular Democrática” liderada por varios políticos entre ellos de la Izquierda Democrática, Partido Conservador y otros se encargaron de realizar campaña por este cambio; mientras que la Federación Nacional Velasquista y el Partido Nacionalista Revolucionario realizó en contra de este propósito, quienes propusieron que el gobierno militar entregará el poder a un Presidente provisional quien sería el encargado de llamar a una Asamblea Constituyente para elecciones populares. Sin embargo esto no se cumplió y es mediante Decreto Supremo Nro. 1410 en el Registro Oficial Nro. 483 del 14 de diciembre de 1977, se llama a referéndum para realizar el 15 de enero de 1978. Y es así que gran mayoría de ecuatorianos acudieron a votar por primera vez, puesto que desde el año 1970, no se había realizado elecciones. Finalmente ganó el nuevo contexto constitucional con el 43% frente al 32 % que dieron por el proyecto de la Constitución de 1945 reformada y 23 % en cambio fueron nulos. Entrando en vigencia la nueva Constitución el día en que se posesionó el nuevo Presidente. De aquí, en adelante este mecanismo de participación directa ha estado vigente en las dos Constituciones que se han realizado hasta la actualidad. Ahora, bien, es necesario ubicar y delimitar su conceptualización, clasificación y su

procedimiento al momento de querer aplicar. Para lo cual, se iniciará conceptualizando.

### **Conceptualizaciones del referéndum**

**(Del latín *referéndum*, de *refere*: referir.) Institución política mediante la cual el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. Es una manifestación de la democracia constitucional, en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso del poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum, el plebiscito u otras formas de democracia participativa. (Carbonell, 2009, p.1187)**

**Por su parte, Bortoli (como se citó en Araujo, s/a) establece que la primera aproximación, podemos definir el referéndum diciendo que es uno de los mecanismos de participación directa del ciudadano en la vida política, consistente en formular una pregunta al cuerpo electoral para que éste se pronuncie, con un sí o un no, sobre la misma, sin ningún tipo de intermediarios. Gilbert Bortoli, en un notable trabajo sobre la práctica del referéndum en Francia, nos da la siguiente definición: "procedimiento por el que el conjunto de los ciudadanos se pronuncia directamente sobre una cuestión de gobierno (texto o medida puesta en acción o que se está a punto de poner), en lugar de que esta cuestión sea resuelta por los representantes de los ciudadanos y los poderes constituidos. (p. 97)**

De estas dos conceptualizaciones, se desprende que el referéndum es una institución política constitucional y a la vez un mecanismo de participación directa que tenemos los ciudadanos para poder aprobar o rechazar decisiones que sean realizadas por los diferentes entes públicos que tienen potestad para solicitar o por pedido del pueblo, a través del sufragio. Esto es corroborado con lo que señala García (s/a) al indicar que el referéndum “es considerado como institución política, en la cual el pueblo es quien decide acerca de un tema específico, quien tiene el poder de realizar cambios constitucionales” (p. 38).

**Cronin (1989) establece lo siguiente: El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquel en el cual hay que someter una nueva**

**ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación... (p.2)**

Por su parte, este autor manifiesta que este mecanismo de participación directa permite que a través de la consulta a los ciudadanos, apruebe o rechace una norma que puede ser de obligatoriedad su aplicación o meramente de carácter consultivo. Así mismo, Cronin habla del denominado referéndum popular, que no es otra cosa, que el realizado al electorado para que sea el pueblo el encargado de ratificar o no, una ley o enmienda constitucional. Por lo tanto, es necesario que el electorado analice de una manera responsable el momento que va a tomar la decisión para rechazar o aprobar alguna norma que es puesta a su consideración, ya que, será bajo su responsabilidad que se tome una mala o buena decisión para la población en general.

Mientras que, la Ley 134/94 de Colombia (como se citó en Escudero, 2002) establece que: “Es aquella convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, o derogue (deje sin efecto) una norma vigente”. (67) A través de estos dos conceptos se señalan otros elementos que se debe incluir al concepto de referéndum, que es aquel mecanismo que permite aprobar o rechazar una ley o enmienda constitucional que se quiere proponer o ya existe. Es decir, a través de este mecanismo de participación, es el pueblo al que se convoca para que apruebe, rechace una norma o se deje sin efecto la misma. Por lo tanto, queda confirmado que a través del referéndum es el pueblo quien decide.

Del estudio de estas conceptualizaciones se desglosa que el referéndum tiene carácter constitucional y legislativo y esto es corroborado por Carbonell (2009), para lo cual se analizará cada uno de ellos. **El referéndum constitucional** se da cuando el pueblo participa en la función constituyente, y se presenta de dos maneras: a) cuando se va a decidir sobre la futura forma del Estado, como ocurrió en Italia y Bulgaria en 1946, actos en los que se resolvió sobre la monarquía o la república. b) sobre la decisión de un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. Como ejemplo de esta segunda manifestación fue la Constitución francesa de 1973, que fue aprobado por el electorado. Sin embargo bien dice Carbonell (2009) “A pesar de su intrínseco carácter democrático, el

referéndum goza de crédito en gobiernos conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente distorsionable a través de propaganda y manipulación electoral” (p.1188). Es decir, a pesar de que esta clase de referéndum permite a los ciudadanos poder elegir sobre la forma de Estado o sobre la decisión de un documento constitucional, en los países como el nuestro es fácilmente utilizable por los gobiernos de turno para poder atender sus intereses o de sus allegados, manipulando al electorado para su aprobación.

Por otra parte, está el **referéndum legislativo** que, como se analizó en líneas anteriores, tuvo su origen y aplicación en Suiza. Este hace referencia a que las leyes que son aprobadas por el parlamento o la asamblea nacional o diputados son sometidas a votación de los ciudadanos, para que ellos sean los encargados de aprobar o rechazar. Además, permite presentar proyectos de ley al pueblo, el cual es considerado como gobierno semidirecto, puesto que, permite la toma de decisiones al electorado. Por lo tanto, esta clase de referéndum, permite al pueblo rechazar o aprobar leyes emitidas por la asamblea, así como, conocer proyectos de normativas que son puestas previamente a su conocimiento.

### **Clases de referéndum**

La doctrina establece varias clasificaciones del referéndum, de la cual, se analizará las más relevantes al tema investigativo. La primera clasificación es la instaurada por Carbonell (2009): “**Por sus efectos** puede ser: constitutivo, modificativo o abrogativo: por su **naturaleza jurídica** puede ser: obligatorio facultativo; por su **origen** puede ser: popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional” (p.p. 1188, 1189) las negritas me pertenecen. El mismo autor, hace referencia a dos de ellas. El consultivo que permite hacer llamado a la ciudadanía para que puedan emitir opinión sobre una determinada decisión a tomarse en lo posterior. Y al arbitral le da carácter político, que tiene como objetivo resolver conflictos que se pueden suscitarse entre órganos del Estado para lograr equilibrio constitucional.

Referente a este tipo de clasificaciones Novak (2011) conceptualiza algunos de ellos de la siguiente manera:

- a) **Aprobación de leyes:** Denominado *referendo aprobatorio*, dado antes del perfeccionamiento del acto. En este supuesto, el referendo tiene como finalidad apelar a la ciudadanía para que esta asuma la decisión de adoptar una determinada norma.
- b) **Derogación de leyes:** Denominado *referendo abrogatorio*. En este segundo caso, se recurre a la ciudadanía para eliminar total o parcialmente los efectos de una norma y que esta asuma la responsabilidad de tal decisión.
- c) **Consulta:** Denominado *referendo consultivo*, el mismo que puede ser vinculante o no. En este caso el mecanismo está orientado a acudir a la ciudadanía en busca de conocer su opinión sobre un tema específico y de importancia para el país. (p.75)

Novak, hace una clasificación interesante respecto al referéndum y que es aplicable en nuestro país. Así, el referendo aprobatorio como su nombre mismo lo indica es aquel que permite la aprobación de leyes al pueblo, quien es el responsable de aprobar o no; mientras que el abrogatorio, permite derogar leyes de manera parcial o total y; el referendo consultivo, es aquel que se lo realiza de manera directa a la población de un tema determinado y de trascendencia para el país. Sin embargo, esta última clase de referéndum, en nuestro país ha sido utilizado de una manera política por los gobiernos de turno, no precisamente para beneficio de la población, sino de sus intereses, lo que ha ocasionado que sea vulnerada la rigidez constitucional, ya que dichas consultas a la población, ha tenido que modificar o reformar la Carta Magna, y no precisamente para beneficiar a la ciudadanía sino al gobierno de turno, como se demostrará con el estudio de casos.

Por su parte, Araujo (s/a), manifiesta que todas las clasificaciones son convencionales y hace mención a las siguientes: A) **Por la necesidad o no de que se celebre el referéndum para la validez del acto**, puede ser obligatorio o facultativo. Mientras que el primero "tiene lugar *ope legis*, por imperativo constitucional", el segundo sólo se celebra cuando lo requiere un órgano (o porción del mismo) legitimado para ello. B) Los referéndums facultativos a su vez se subclasifican en función de **quién está legitimado para solicitar su convocatoria**, que puede ser a iniciativa de un determinado número de electores, del Gobierno o del Presidente, a iniciativa del Jefe del Estado, del Parlamento o de una fracción del mismo. C) Atendiendo al **contenido formal de la consulta**,



puede ser normativo referente a una disposición normativa o no normativo, en cambio se refiere a una decisión política. D) Los referéndums normativos, a su vez son **constitucionales y legislativos**, en función del rango jerárquico de la norma que se somete al veredicto popular. E) Dentro de los referéndums legislativos, **según que el texto normativo esté o vigente**, se diferencia el referéndum legislativo de ratificación que consiste en someter a la decisión del cuerpo electoral un proyecto de ley y referéndum legislativo abrogatorio, su objetivo es una ley vigente en el momento de celebrarse el referéndum. F) Atendiendo a la **obligación de los poderes públicos de acatar el resultado**, algunos autores han distinguido entre el referéndum vinculante y el meramente consultivo. G) En función del **ámbito territorial en donde se celebra la consulta, podemos hablar de referéndums** estatales como por ejemplo la reforma constitucional; los referéndums regionales como el de las comunidades y referéndums municipales como los previstos para los municipios.

Como se puede observar, existen variedades de clasificaciones, así mismo una variedad de análisis. De los cuales considero que en nuestro país, son aplicados de una u otra forma todas estas clases de referéndums, puesto que en Ecuador, a pesar de existir normativas electorales, de control y participación ciudadana, no hay una norma que especifique claramente a cada una de estas clases, sino se lo hace de una manera mixta, si se puede llamar así. Pues, afirmo esto, porque en cambio en otros países, como por ejemplo, Colombia, España, si se especifica a cada una de esta y en qué momentos pueden ser utilizados. Sin embargo, a pesar de no existir de manera específica en una normativa en nuestro país, estos siete puntos de vista emitidos, permitirán ser un aporte y valioso material conceptual, que facilitará el estudio de este mecanismo de participación directa en nuestro sistema constitucional.

### **Procedimiento para realizar referéndum en Ecuador.**

De acuerdo a lo que establece la Constitución del 2008, en el capítulo tercero, denominado Reforma constitucional, en los arts. 441,442, 443 y 444; en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el capítulo segundo, referente a la enmienda constitucional, artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 18; en la Ley Orgánica

Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en la sección cuarta denominado Referéndum y Consulta Popular, en sus artículos 195, 196, 197 y 198 y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los artículos 102,103,104,105 y 106. En estos cuerpos legales se establece quienes pueden solicitar referéndum o consulta popular, en qué casos se puede solicitar, los tiempos en que se deben realizar, el porcentaje de personas que deben reunir, cuál es el órgano encargado de llevar a efecto estos mecanismos de participación directa así como la institución encargada de realizar el control constitucional. Por lo tanto haré una referencia a estas cuatro normativas, para lo cual el Consejo Nacional Electoral puede convocar por pedido del:

- **Presidente de la República:** Podrá solicitar enmiendas constitucionales a través de referéndum, de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. (Asamblea, 2008, p. p. 130, 131) Esta autoridad podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre asuntos que considere pertinentes, respetando las facultades contenidas en la Constitución; así como proponer una consulta popular sobre un proyecto de ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional.
  
- **Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional** lo pueden realizar en dos aspectos: de acuerdo al art. 407 de la Carta Magna y para convocar a una Asamblea Constituyente. La consulta deberá versar sobre la autorización o no para realizar actividades extractivas de los recursos no renovables en aéreas protegidas o en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las

dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. (Constitución, 2008, p.p 130 y 131)

**Convocatoria a la Asamblea Constituyente a través de consulta popular:**

Esta convocatoria podrá ser solicitada por el:

- Presidente de la República.
- Por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional,
- O por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral nacional.

En la propuesta que se presente deben incluir la forma de elección de las y los representantes así como las reglas del proceso electoral y en el plazo de 15 días el Consejo Nacional Electoral convocará luego de haber recibido la solicitud por cualquiera de los establecidos en los literales anteriores y la consulta se realizará como máximo en los sesenta días siguientes (Constitución, 2008). Esto quiere decir, que para convocar a una Asamblea Constituyente a través de consulta popular, se requiere sea solicitado por el poder ejecutivo, legislativo o por el pueblo, cada uno de ellos debe cumplir con ciertos parámetros que son establecidos en las normativas respectivas, para que una vez aprobado por el Consejo Nacional Electoral, se proceda a realizar la consulta y finalmente se publique los resultados.

Por otra parte, para conformar regiones y distritos metropolitanos autónomos y una vez cumplidos los requisitos de aprobación del proyecto de ley orgánica por parte de la Asamblea Nacional y dictamen favorable de la Corte Constitucional, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional, de ganar con la mayoría de votos, entrará en vigencia la ley y el estatuto. Luego en los 45 días posteriores al emitir los resultados se convocará para designar autoridades y representantes que correspondan (Constitución, 2008). Sin embargo, observamos que a pesar de estar establecido en la normativa vigente por más de diez años, no se ha procedido a realizar la conformación de las regiones y distritos metropolitanos como estaba señalado. De todas maneras, la norma permite la conformación de varias provincias, lógicamente con el fin de poder conformar una región, y por ende

autoridades y representantes, que para la opinión de este investigador, no considera tan factible el realizar este tipo de conformaciones, ya que lo que vendría aumentar es la burocracia y un mayor gasto al Estado ecuatoriano.

- **Máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados:** Para presentar una convocatoria a consulta popular esta autoridad, deberá hacerlo sobre temas de su jurisdicción, para lo cual, se requiere la aceptación de las tres cuartas partes de sus integrantes, debidamente certificada por la secretaria del respectivo nivel de gobierno; sin embargo, no podrán tratar sobre asuntos tributarios o sobre la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución (Constitución, 2008). Por su parte, los diversos tipos de gobiernos autónomos descentralizados, como Gads municipales, provinciales, parroquiales, pueden presentar a través de la máxima autoridad una convocatoria para realizar una consulta popular sobre temas que les compete a su jurisdicción, a excepción de temas de carácter tributario o del ámbito administrativos del país.
- **Iniciativa ciudadana:** pueden solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto, la misma que puede darse de tres maneras. **De carácter nacional**, para realizar se requiere de un número no inferior al 5% de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de **carácter local** el respaldo será de un número no inferior al 10% del correspondiente registro electoral y si 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 5% de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. En el capítulo segundo denominado de la reforma constitucional por iniciativa popular, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, desde el artículo 13 al 18 establecen cuando se da por referéndum (Constitución, 2008). Por su parte, la ciudadanía, también tiene el derecho de poder convocar a consulta popular, sobre cualquier aspecto que sea de interés para la sociedad y lo puede realizar de tres maneras: nacional, local o en el exterior, lógicamente cumpliendo con parámetros señalados en las normativas vigentes, con respecto al porcentaje con que deben contar para solicitar dicha consulta.

### **Enmienda constitucional a través de referéndum por iniciativa popular:**

La ciudadanía, puede proponer enmienda de uno o varios artículos de la Carta Magna, mediante el referéndum, siempre que no:

- **Altere la estructura fundamental o las características y elementos constitutivos del Estado.**
- **Que no establezca restricciones a los derechos y garantías**
- **O que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. (Constitución, 2008, p. 130)**

Una de las formas por las que se puede enmendar la Carta Magna en nuestro país a través del referéndum por iniciativa de la ciudadanía, quienes tienen el derecho de poder solicitar la enmienda de uno o varios de sus artículos, siempre que cumplan los parámetros establecidos en la norma suprema. Sin embargo, en nuestro país, esta iniciativa popular aún no se ha dado, siempre ha sido el poder ejecutivo quien ha impulsado las enmiendas y no la población. Siendo importante que en el momento que se decidan a realizar este tipo de referéndum, lo hagan pensando en que debe existir el máximo rigor de control, para que no vaya a afectar a la rigidez constitucional, que es un elemento primordial de la Constitución. Además, es necesario dar a conocer que para realizar este tipo de consulta, se requiere al menos del (8%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional.

**Reforma constitucional parcial por iniciativa popular:** La ciudadanía podrá presentar ante la Asamblea Nacional propuestas de reforma parcial de la Constitución, de la siguiente manera:

- “Que no supongan una restricción a los derechos y garantías constitucionales
- No modifiquen el procedimiento de reforma de la propia Constitución” (Constitución, 2008, p. 130).

Es decir, también está permitido realizar reformas parciales a la Carta Magna, por parte de la ciudadanía, siempre y cuando, cumpla con los requisitos

que están claramente establecidos en el párrafo anterior y esta clase de reformas se deberán presentar ante el poder legislativo. Para esto se requiere del (1%) de ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional y seguirán el procedimiento que se encuentra señalado en el artículo 442 de la Constitución (Constitución, 2008). Por lo tanto, para que la ciudadanía pueda realizar reformas parciales a la Constitución, requiere cumplir con requisitos sine quanon, que se encuentran establecidos en las diversas normas electorales. Además, la aprobación a un asunto a referéndum o consulta popular se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez proclamados los resultados del referéndum o la consulta, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación en el Registro Oficial dentro de los siete días siguientes.

Finalmente, el Consejo Nacional Electoral, es el organismo que realiza la convocatoria para las elecciones, en la cual hace conocer el calendario electoral, las preguntas y materias del referéndum. Este mismo organismo es el encargado de realizar el escrutinio nacional y proclamará los resultados del referéndum. 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. El escrutinio nacional consistirá en examinar las actas levantadas por las juntas provinciales, distritales y de las circunscripciones especiales en el exterior, a fin de verificar los resultados y corregir las inconsistencias cuando haya lugar a ello. El Consejo podrá disponer que se realicen las verificaciones o comprobaciones que estime necesarias. Concluido el escrutinio nacional, el Consejo proclamará los resultados definitivos de la votación. Cuando el referéndum es aprobado, es obligatoria y de inmediata aplicación, y deberá ser publicado en el Registro Oficial, dentro de los siete días siguientes, a excepto de los dispuestos en la Constitución y la Ley. Además hay que señalar, que cuando se realiza un referéndum, puede existir la observación electoral (Constitución, 2008). Es decir, el realizar un referéndum o consulta popular, el Consejo Nacional Electoral, cumple un rol fundamental, pues es el encargado de llevar a efecto la convocatoria, las elecciones, el conteo de votos así como la publicación de los resultados.

### **Control de la Corte Constitucional de la convocatoria a referendo**

La Corte Constitucional es el organismo encargado de calificar cual es el procedimiento previsto que corresponde en cada caso, así como tiene la facultad de ejercer control constitucional y de convocar para los proyectos de reformas, enmiendas, cambios constitucionales así como de las leyes objetadas por el Presidente de la República y control previo de constitucionalidad de los proyectos de Estatutos de Autonomía Regional y esto se debe realizar antes de la recolección de firmas. Para esto, los términos procesales previstos son: Los previstos para 20 días se reducirán a 10; los previstos para 15 días se reducirán a 7. Los de 10 días a cinco y los de 5 días se reducirán a 3 (Ley Orgánica Electoral, 2009).

Por otra parte, para efectos del control constitucional de la convocatoria a referendo sobre enmiendas, reformas y cambios constitucionales, realizará un control previo de la respectiva convocatoria, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de reglas procesales para la realización de la convocatoria, la competencia en el ejercicio del poder de reformas a la Constitución y la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (Asamblea, 2009). Esto quiere decir, que este organismo, se encargará de controlar la constitucionalidad de los considerados introductorios, para lo cual verificará los siguientes requisitos: Que no exista inducción de respuestas al elector; que exista concordancia entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; lenguaje neutro, sencillo, comprensible al elector; que existe relación directa de causalidad entre el texto normativo que va aprobar el pueblo y la finalidad o propósito de la pregunta, evitar información superflua que no pueda guardar relación con el texto normativo que va a ser aprobado por elector. (Asamblea, 2009) Siendo importante, por lo tanto, que exista este control constitucional, en todas las consultas o referendos que se realicen, puesto que es parte fundamental, sobre todo para evitar la vulneración de la rigidez constitucional, al momento de reformar o modificar la Carta Magna por intereses aislados de los beneficios colectivos que pudieran darse.

Para esto es necesario que verifiquen que el cuestionario sometido a votación, cumpla los siguientes parámetros: 1) Que se trate de un solo tema por cada pregunta, salvo que exista interrelación e interdependencia entre varios

componentes normativos; 2) La prohibición de aceptar o negar temas en bloques; 3) Que no beneficie a un proyecto político específico la propuesta normativa; y que, 4) La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. (Asamblea, 2009). Sin embargo, en los últimos referendos que se han dado en el país, la Corte Constitucional se han hecho de la vista gorda o no han querido cumplir con esta verificación, en especial, con el numeral tres que claramente dice que debe observarse que no sea de beneficio a un proyecto político específico, puesto que el referendo 2011 precisamente lo que hizo fue beneficiar a los proyectos del gobierno de turno de ese entonces. Más aún, el referendo del 2018 que no tuvo observación de este organismo. Por lo que sería de gran importancia que se cumpla a carta cabal con estas observaciones, previo aceptar este tipo de mecanismo de participación directa.

Finalmente, se establece que en caso que la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan (Ley Orgánica Electoral, 2009). Este inciso se aplicó recientemente en la consulta 2018, puesto que el Presidente Lenin Moreno envió a la Corte Constitucional para que analizara el referéndum, quienes al no dar contestación en el término de 20 días, se procedió vía decreto en forma directa, antecedente que más adelante será estudiado.

### **Consulta Popular**

Es de vital importancia darle una aclaración a este punto, para lo cual en palabras de Castro (2011) se refiere al tema de la siguiente manera:

**Consulta popular es el género; referéndum y plebiscito son las especies. La consulta popular es el acto por medio del cual se pregunta al pueblo soberano si aprueba o desaprueba, el o los temas sometidos a su consideración. Cuando la consulta se refiere a la aprobación o reforma de una Constitución o una norma de carácter legal estamos en el caso del referéndum. Cuando la consulta refiere a otros temas importantes, pero que no implican, al menos en forma automática, una reforma constitucional o legal estamos en el caso del plebiscito. (143)**



Según Castro, la consulta popular tiene dos formas de poderse aplicar: con el referéndum y el plebiscito, además que distingue muy bien a cada una de ellos. Establece que la consulta popular, es el medio a través del cual el pueblo decide sobre uno o varios temas que son puestos a su consideración. Mientras que el referéndum, se refiere a la consulta que se hace a los electores acerca de aprobar o reformar la Carta Magna o una norma. Distinguiendo de esto al plebiscito, que señala que es la consulta que se puede realizar sobre temas significativos, pero que no necesariamente requieren de una reforma constitucional o legal.

Por su parte, Polo (2012) conceptualiza de la siguiente manera: “Se conoce como consulta popular a la institución mediante la cual, de manera general, la autoridad competente del gobierno somete una pregunta al pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto” (p. 20). El profesor Trujillo (2006) menciona que este mecanismo “se fundamenta directamente en la soberanía popular, por lo que, a través del uso de consultas populares, los representantes recurren al titular de la soberanía, es decir a los ciudadanos, para que decida lo que estima más conveniente” (p.345). Se colige de los criterios expuestos, que la consulta popular, es un proceso que permite opinar a los ciudadanos mediante voto, de la solicitud que realice una autoridad sobre un tema específico de interés nacional, regional o local. Así lo confirma Arteaga (1999) respecto de la definición:

**Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica. (p.90)**

Por lo tanto, de todos los criterios estudiados que se ha citado concuerdan que la consulta popular es un vehículo jurídico para llegar al pueblo, trae consigo temas que se adecuan a referéndum, plebiscito, u otros mecanismos de participación directa que consten que para su aprobación deben ser consultados por el soberano. Desde luego para que surta efecto debe cumplir con el impulso que le da las personas competentes o las instituciones que menciona la Ley, pueden ser activados por el organismo electoral, a solicitud del Presidente o

Presidenta de la República, de la máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o de la iniciativa ciudadana, para lo cual se requiere previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. En todos los casos es requisito *sine qua non* la decisión del pueblo.

Finalmente, se debe manifestar que los mecanismos de participación democrática establecidos por la Carta Magna, tienen su ámbito legal, es decir, requisitos, reglas y procedimientos para activar cualquiera de ellos, a excepción del referéndum el cual de manera dispersa y confusa consta en distintos cuerpos normativos, Por lo que considero que deberían hacer una reforma para que se establezca su procedimiento de manera clara, precisa y así lograr evitar que sea utilizado cada vez que lo deseen los gobiernos de turno. Por otra parte, el referido plebiscito debemos aclarar que en nuestro país no consta en la normativa legal debidamente reconocido, pero si ha sido aplicado y mencionado por los gobiernos de turno, no obstante en el contexto internacional es reconocido en Perú, Colombia, Chile.

### **Derecho comparado entre los países de Perú, Venezuela y Ecuador**

Bien, luego de haber hecho un estudio minucioso del referéndum, es necesario hacer un análisis comparativo con los países de Ecuador, Perú y Venezuela, referente al ámbito legal, instituciones que se encargan en cada país de aplicar este mecanismo de participación directa. Además, es imprescindible conocer quiénes están facultados para solicitar este mecanismo en cada una de éstas naciones, para luego de su análisis, determinar si ha sido bien o mal utilizado y así demostrar si afectado o no a la rigidez constitucional de estos países. Para lo cual, se empezará dando a conocer los aspectos más sobresalientes acerca del referéndum en nuestro Ecuador.

#### **Ecuador**

##### **Normas e instituciones que se encargan del referéndum**

**La consulta popular refiere, en este caso, tanto al referéndum (el sometimiento de leyes o de textos constitucionales a la aprobación popular, con mandato vinculante) como al plebiscito (la consulta no**

**vinculante de temas diferentes a leyes o textos constitucionales).** (Welp, 2018)

De acuerdo a lo que establece la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en estos estamentos jurídicos se establece quienes pueden solicitar referéndum o consulta popular, se hace mención quienes están facultados: el Presidente de la República, quien puede solicitar enmiendas constitucionales de uno o varios artículos de la Carta Magna, a través del referéndum; por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, lo pueden realizar en dos aspectos: de acuerdo al art. 407 de la Carta Magna y para convocar a una Asamblea Constituyente; la máxima Autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sobre temas de su jurisdicción y no podrán tratar sobre asuntos tributarios o sobre la organización político administrativa del país; por iniciativa ciudadana, pueden solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto, la misma que puede darse de tres maneras: de carácter nacional, local o solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior así como enmiendas constitucionales a través de referéndum por iniciativa popular. El Consejo Nacional Electoral, es el organismo encargado de convocar a las elecciones, luego al escrutinio nacional, proclamar los resultados. Cuando el referéndum es aprobado, es de obligatoria e inmediata aplicación, lógicamente tiene que estar publicado en el Registro Oficial, dentro de los siete días siguientes, a excepto de los dispuestos en la Constitución y la Ley.

Pero antes que se realice un referéndum, la Corte Constitucional es el organismo encargado de calificar cual es el procedimiento previsto que corresponde a cada caso, así, como el control constitucional de la convocatoria a referendo, de los considerados introductorios, se encargará de verificar que el cuestionario sometido a votación cumpla con determinados parámetros. Sin embargo, este mecanismo en Ecuador solamente ha sido convocada como dice Welp “desde arriba” por los diferentes Presidentes de la República, como veremos a continuación.

## **Utilización del referéndum en Ecuador**

En términos relativos, Ecuador es el país más activo en la utilización del referéndum, desde 1979 hasta la actualidad se han registrado nueve veces a nivel nacional. En todos los casos, las consultas fueron convocadas desde el ejecutivo, por los Presidentes de la República, y algunas de ellas fueron mezcladas entre referéndums y consultas populares. Como se dice, en cada una de ellas han incluido las condiciones políticas del momento en que se desarrollaron. Observaremos una breve referencia a cada una de ellas.

La consulta realizada por el presidente León Febres Cordero, en el año 1986, constaba de una sola pregunta, que trataba de la participación de los independientes en elecciones populares, la misma que tuvo resultado negativo, ya que en la consulta ganó el NO rotundo. Durante los años 1994 y 1995, en la presidencia de Sixto Durán Vallen, se desarrollaron dos convocatorias a consulta popular. En 1994, la consulta trataba sobre temas como la participación de los independientes en las listas electorales, reelección para algunos cargos públicos, la doble nacionalidad, en esta ocasión el SI ganó cómodamente. Pero la consulta de 1995, tuvo un resultado negativo, el mismo que se preguntaba diversas reformas constitucionales, descentralización, modernización, seguridad social, función judicial, atribuciones para disolver el Congreso Nacional.

En 1997, el señor Fabián Alarcón, presidente interino, propuso 14 preguntas con las que se estructuraba legitimar las actuaciones previas que se realizaron al destituir al ex presidente Abdalá Bucaram, ganando nuevamente el SI. En el 2006, el Presidente Alfredo Palacio, realizó una consulta referente a temas como educación, salud, sobre los recursos provenientes de excedentes petroleros, en el cual tuvo una respuesta positiva por la ciudadanía ecuatoriana. Posteriormente en el 2006, el Presidente Rafael Correa, al ganar las elecciones, presentó al Congreso la propuesta de una nueva Constitución, que en su mayoría estaba integrada por diputados de la oposición. Y en abril del 2007 se llevó a efecto una consulta popular. Para lo cual, se creó una Asamblea Constituyente, la que tuvo como misión redactar una nueva Constitución, terminándola el 24 de

julio de 2008, la misma que fue sometida a referéndum y el Tribunal Supremo Electoral se encargó de la consulta.

En el 2011, el Presidente Rafael Correa Delgado, presenta una nueva consulta popular-referéndum, en la cual propone 5 preguntas de referéndum relacionadas con la caducidad de la prisión preventiva, la privación de la libertad para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso; que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares directa o indirectamente, de acciones o participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso; disolución del Consejo de la Judicatura y poner un Consejo de transición; tipificación como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia, la cual ganó, dando los electores el SI (Comercio, 2011).

En el 2018, el Presidente Lenin Moreno, propuso la consulta popular y referéndum, con cinco preguntas de referéndum, lo que implicó cambios a la Constitución y dos de consulta, con interrogantes que modificaron las leyes. Entre los temas a tratar del referéndum fueron: toda persona condenada por actos de corrupción serán inhabilitadas para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes; para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo; reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes y la quinta pregunta estuvo relacionada con la prohibición de la minería metálica en todas sus etapas en áreas protegidas, intangibles y centros urbanos (Comercio, 2018). Es decir, no paso ni un año de haberse posesionado como Presidente el licenciado Moreno y dispuso una consulta y referéndum a la vez, con la única finalidad, a criterio del investigador, de que se modifique a la Carta Magna para que el expresidente Correa no vuelva a elegirse como presidente del Ecuador en las próximas elecciones, ni sus allegados, así como terminar con los funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana, puesto que a través de esta función del estado, se elige y se puede eliminar a quienes no son parte de su bancada.

Como se puede observar en todos los referéndums y consultas populares que se han dado en Ecuador han sido presentados por los Presidentes de la República y nunca por iniciativa popular o por parte de la Asamblea. Y dentro de las preguntas realizadas existen unas que afectan a determinadas personas o partidos políticos, ya que, se puede establecer que algunas preguntas, bien pudieron ser legisladas vía Asamblea Nacional y no modificando la Constitución. Por ejemplo, actualmente al existir la enemistad entre el expresidente Rafael Correa y el actual mandatario Lenin Moreno, se propuso preguntas, como la de prohibir la reelección, que no puedan participar los que han sido condenados por actos de corrupción, lo de las minerías, la violación sexual, pudiendo estos temas ser tratados por la Asamblea Nacional, sin embargo, propusieron otros temas, con la finalidad que se acepten todas las preguntas y de esta manera lograr su cometido. Esto es corroborado con lo que establece Welp (2008) al manifestar lo siguiente:

**Los MDD utilizados en Ecuador se pueden clasificar en dos: aquellos que buscaban legitimar al gobierno, convocados por el Presidente, y aquellos que desde que las regiones recurrieron a la participación directa ciudadana como instrumento de presión política frente al gobierno central. Así, mientras los primeros han funcionado casi como una encuesta de opinión sobre el gobierno (con la excepción del referendo convocado por Correa, que le permitió convocar a la Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución), los segundos no han tenido más efecto que presionar en la demanda de autonomía. ( p. 127)**

Es decir, los mecanismos de democracia directa aplicados en Ecuador, de acuerdo a Welp, se clasifican en dos: aquellos que permiten legitimar las acciones realizadas por los gobiernos de turno, como sucedió en el gobierno de Correa y; los que permiten la participación directa de los ciudadanos como presión política frente al ejecutivo. Por lo tanto, la Carta Magna ha sido modificada las veces que han ganado los referéndums, dando cambios a dicha norma y no precisamente con la finalidad de salvaguardar intereses de los ecuatorianos, sino por intereses políticos de los gobiernos que han estado en aquel tiempo al frente o de los que se encuentran administrando en la actualidad.

## **Perú**

### **Normas e instituciones que se encargan del referéndum**

En la Constitución se establece que los ciudadanos tienen como mecanismos de participación la revocatoria, iniciativa legislativa y el referéndum. Se determina que el pueblo tiene derecho a participar en los asuntos públicos a través de este último mecanismo. Entre los aspectos que pueden someterse a referéndum son: La reforma total o parcial de la Constitución; la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización. Y lo que no pueden someterse a referéndum es la suspensión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor (Congreso, 1993). En este país, podemos observar que existen tres formas de poder aplicar los mecanismos de participación directa. Y uno de ellos, es el referéndum, el único que permite a la población participar en los asuntos públicos, puesto que la revocatoria e iniciativa legislativa tienen otras funciones.

Al igual que en Ecuador, a través del referéndum pueden hacerse reformas totales o parciales de la Carta Magna, la aprobación de normativas, ordenanzas municipales y aspectos referidos a la descentralización. Así como también coinciden en que tienen prohibido realizar consultas de aspectos tributarios, presupuestarios, ni de tratados internacionales. De la misma forma que en nuestro país, cuentan con un organismo encargado del planteamiento, organización y ejecución de realizar el referéndum u otras consultas populares denominado Sistema Electoral.

### **Utilización del referéndum en Perú.**

**En 1992, el presidente Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) llevó adelante un *autogolpe* y clausuró el Congreso. Luego, para impulsar una reforma constitucional convocó un Congreso Constituyente que buscaba legitimar el quiebre de la legalidad y resolver el impasse creado entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (García, 2001, p.p 49-86).**

**La nueva Constitución se aprobó mediante un referéndum en el que el Presidente personalizó el debate señalando que lo que se votaba no era la nueva Constitución sino la aprobación de su gestión presidencial,**

**convirtiendo la votación en un plebiscito para medir el apoyo popular a su gobierno. (García,1996, s/p)**

Como se puede observar, el Presidente Fujimori, utilizó el referéndum, no con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, ni sus derechos, sino utilizó este mecanismo para medir su gestión presidencial, que en palabras simples diría, que nada tiene que ver con el objetivo que tiene este mecanismo de participación directa que es el convocar a un referéndum como un derecho que el pueblo tiene para participar en asuntos públicos. Más aún cuando era la primera vez que se iba aplicar en Perú, puesto que con la consulta, la Carta Magna, reconoció como derechos de los ciudadanos la revocación de autoridades, la iniciativa legislativa y el referéndum. Y esto lo corrobora Maraví (1998) al manifestar lo siguiente:

**En aquella ocasión se alegó que el pueblo peruano no estaba “lo suficientemente preparado para el ejercicio de la democracia directa”, aunque finalmente se estableció la consulta popular para las modificaciones de demarcación territorial y la iniciativa popular para la reforma constitucional y la acción de inconstitucionalidad. (s/p)**

Por otra parte, a pesar que en Perú desde que aparecieron los mecanismos de participación directa (1993), se ha intentado por parte de la ciudadanía activar referéndums e iniciativas legislativas, sin embargo han tenido respuesta negativa, por parte de quienes ostentan el poder, por ejemplo en la época del presidente Fujimori, quisieron solicitar la nulidad de la ley de interpretación auténtica, que tenía como fin principal que este funcionario ya no pueda participar nuevamente en las elecciones, sin embargo el Congreso no dio paso a este pedido y así lo corrobora nuevamente Maraví (1998) con el siguiente criterio:

**La primera solicitaba la nulidad de la “Ley de interpretación auténtica” que permitía a Fujimori presentarse a la presidencia por tercera vez consecutiva. Se presentaron más de un millón doscientas mil firmas, pero el Congreso la desestimó considerando una exigencia establecida *ad hoc*: que la iniciativa fuera aprobada por la mayoría del Congreso. Así, pese a responder al procedimiento establecido constitucionalmente, la convocatoria no llegó a producirse (s.p).**



Sin embargo algunas propuestas presentadas por algunas instituciones fueron aprobadas como lo establece Rupire, (2006):

**Por Veeduría Ciudadana en el 2004, que resultó en la Ley 28278 de Radio y Televisión; la segunda proponía que el dinero del Fondo Nacional de Vivienda fuera devuelto a los trabajadores, y concluyó en la Ley 27677 a través de la cual se reconocía la deuda pública pero se canalizaban estos fondos al proyecto “Mi Vivienda”. Otra experiencia exitosa es la Ley que excluye a la Empresa Petro Perú de la lista de empresas a privatizar; esta iniciativa fue impulsada por el Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía y Derivados Afines de la Región Grau, al norte del Perú. En cambio fue rechazada la iniciativa promovida por la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable (FENTAP) para impedir la privatización de las empresas de agua y alcantarillado. (s/p)**

Como se puede observar, la solicitud realizada por Veeduría Ciudadana en el año 2004, en la cual se proponía que el dinero del FNV se devolviera a los trabajadores, fue aceptada, reconociendo a través de una normativa la deuda pública. Igualmente la iniciativa impulsada por el Sindicato de Trabajadores petroleros, de energías y derivados, fue aceptada la de no privatizar la empresa Petro Perú. Sin embargo la propuesta realizada por la Federación de Trabajadores, de que no se privatice las empresas públicas de agua y alcantarillado no fueron aceptadas, lógicamente, esto no les convenía a los gobiernos de turno de aquel entonces, puesto que habían intereses políticos de privatizar estos servicios, ya que la ganancia que tendrían serían para unos pocos y no para el Estado.

**Los usos orientados a enfrentar decisiones del gobierno nacional se han producido en más ocasiones, la última en septiembre de 2007: en esta ocasión se trató de un referéndum convocado por los municipios de Carmen de la Frontera, Ayabaca y Pacaimpa y los dirigentes campesinos del Frente para el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, en la región de Piura, sobre la instalación y funcionamiento de una mina de cobre a cielo abierto. Y se debe aclarar que este referéndum fue no vinculante e incluso había sido prohibido por el presidente García, que lo consideró ilegal (Conacami, 2008, s/p).**

Como se observa con el pasar de los años se fueron dando nuevos referédums. Es así que en el año 2007, algunos municipios en conjunto con campesinos de la región de Piura, realizaron una convocatoria a consulta con la finalidad de permitir la instalación y funcionamiento de una mina de cobre a cielo

abierto, referéndum que fue aprobado pero no vinculante, para otras ciudades. Posteriormente en el año 2010, se lleva a efecto un referéndum, con la finalidad de decidir el pago de la cuota del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda), con la cual se aprobó con un SI rotundo.

Finalmente, se debe manifestar que en Perú se ha realizado una gran cantidad de prácticas, convocando a referéndum por parte del ejecutivo, un intento de convocatoria ciudadana frenado por el gobierno con cláusulas *ad-hoc*, varias iniciativas legislativas y centenares de revocatorias de mandato (Welp, 2008). A esto se debe agregar que los dos referéndums realizados en Perú, han modificado la Constitución. Como se puede observar, los referéndums que han sido iniciativa ciudadana han sido frenadas en su mayoría, lógicamente, porque a los distintos gobiernos de turno no les conviene que sean reformadas, modificadas o anuladas ciertas leyes o la Constitución, puesto que eso vendría afectar a sus intereses, sin darse cuenta del daño que hacen para lograr el beneficio colectivo.

## **Venezuela**

### **Normas e instituciones que se encargan del referéndum**

La Carta Magna de Venezuela establece el referendo consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio. En el artículo 71 establece que las materias de ámbito nacional será sometidas a referendo consultivo, mismas que podrán ser solicitadas por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral (Constitución, 1999). Como se puede observar, este mecanismo de participación directa establecido en Venezuela difiere del instaurado en Ecuador. Es así que, en este país se habla de cuatro clases de referéndums, tal como lo señalaba en el capítulo anterior la doctrina. Mientras que nuestro país se establece de manera general al referéndum sin especificar ninguna clase y como se dijo en líneas anteriores, sería necesario que en la normativa ecuatoriana se especifique cuando procede para aprobar, derogar, consultar y así no existen interpretaciones extensivas a este mecanismo.

Mientras que las materias especiales serán sometidas a referendo consultivo para las parroquias, municipios, estatales, los mismos que pueden ser solicitados por la Junta Parroquial, el Concejo Municipal, o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos e inscritas en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten. En el artículo 72 se establece el referendo revocatorio, para todos los cargos y magistraturas de elección popular. En el artículo 73, en cambio se manifiesta que podrán ser sometidos a referendo los proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan las dos terceras partes de los integrantes de la misma. Cuando se refiera a tratados, convenios o acuerdos internacionales, que puedan comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán realizar un referendo por solicitud del Presidente de la República, en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional con las dos terceras partes de votos o por el 15% de electores inscritos en el Registro Civil y Electoral (Constitución, 1999). Es decir, en la carta magna de Venezuela, claramente se establece cuando debe ser aplicada cada clase de referéndum.

Se establece además el referendo abrogado de manera total o parcial, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por el 10% de electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, así como por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. A esta clase de referendo se podrán someter también los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente de la República, en los casos solicitados por un número no menor del 5% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Para que tenga validez un referendo abrogatorio es necesario la presencia de por lo menos, el 40% de los electores inscritos. Y no pueden someterse a este tipo de referendo, las leyes de presupuesto, de impuestos, de crédito público ni las amnistías, ni los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. Finalmente no se puede realizar más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia (Constitución, 1999). Al igual que en nuestro país, no es permitido llevar a consultas, temas referentes a presupuestos, impuestos, créditos públicos, amnistías, derechos humanos así como tratados internacionales.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Electoral establece que el Consejo Nacional Electoral es el ente encargado de organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales de referendo; así como de realizar la convocatoria y fijar la fecha para realizar este tipo de mecanismo; así mismo son los encargados de dar a conocer a las autoridades que corresponda, las proclamaciones que realice y publicar los resultados de todas las elecciones y referendos en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de las elecciones. También son los encargados de garantizar y promover la participación de los ciudadanos en los procesos de referendos así como de reglamentar las leyes electorales y de referendos.

### **Utilización del referéndum en Venezuela**

En el año 1961, en la Constitución venezolana se propuso el referéndum, cuya finalidad era introducir como un medio de participación directa para los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo a diferentes niveles: nacional, estatal, municipal. Sin embargo, el referéndum se propuso solo para realizar reformas generales de la Carta Magna, así lo estableció en su artículo 246, ordinal 4. Posteriormente en el año de 1999, se realizó el denominado referéndum constituyente o consultivo de Venezuela, el mismo que fue vinculante y promovido por el expresidente Hugo Chávez mediante decreto ejecutivo. Este mecanismo fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia y revisado por el Consejo Nacional Electoral, en el cual, se realizó dos preguntas referentes a sustituir o no la Constitución de 1961 por una nueva y la aprobación de las bases del funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual obtuvieron un SI, ganando de esta manera el referendo realizado (Istúriz, 1999). Como se observa, este mecanismo tuvo su inicio diecisiete años menos que en Ecuador, el cual puede ser aplicado por los ciudadanos para realizar consultas sobre intereses colectivos, en tres niveles: nacional, estatal y municipal, al igual que se realiza en nuestro país. Igualmente el referéndum consultivo que fue iniciado con el gobierno de Hugo Chávez, también es aplicado en Ecuador y en ambos países han sido utilizados por los gobiernos de turno para reformar la Carta Magna.

Continuando con el surgimiento de este mecanismo en Venezuela, es que en el año 2000, se realizó el denominado referéndum sindical, su finalidad fue consultar a la ciudadanía sobre la conveniencia o no de renovar las autoridades de la dirigencia de trabajadores, presentado por iniciativa del presidente Hugo Chávez, el mismo que fue aprobado con más del 62% de los votos. Posteriormente en el 2004, se realizó el referendo revocatorio contra del Presidente Hugo Chávez, ganando el no en esta ocasión, por lo que los opositores llamaron referéndum revocatorio y el presidente lo denominó referéndum ratificadorio. Luego en el 2007, se realizó otro referendo constitucional, a solicitud del Presidente Hugo Chávez con la finalidad de modificar 69 artículos de la Carta Magna, en el cual tenía como objetivo principal el declarar a Venezuela un estado socialista, aunque no tuvo éxito ya que perdió.

Finalmente, en el año 2009 se llevó a efecto el referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional, con la finalidad de aprobar o rechazar la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución con el fin de permitir la postulación de cualquier cargo de elección popular de manera continua. Es el sexto referéndum convocado en Venezuela desde 1999, y el cuarto relacionado con un tema constitucional. “El Sí alcanzó 6.319.636 votos (54,86%) y el No 5.198.006 votos (45,13%), con el 99,75% de actas transmitidas y una abstención de 30,08%” (C.N.E, 2009, s/p). Como se puede observar en este país el referéndum también ha sido solicitado por el Presidente de la República, más para poder introducir aspectos que benefician a su gobierno, más no a la población, es así que en el año 2007, 2009, la intención era volver a Venezuela un país socialista y postular la candidatura de manera continua. Por lo tanto, debemos decir que este mecanismo de participación directa ha sido manejado por los gobiernos de turno a su conveniencia, utilizando al electorado para alcanzar sus fines.

**Comentario de la utilización de los referéndums en los tres países: Ecuador, Perú y Venezuela.**

Ya hace muchos años atrás Linde (1985) estableció que: “El referéndum es una institución extremadamente polémica en la doctrina, lo cual no debe extrañar si se tiene en cuenta que ha sido utilizada con finalidades antagónicas y por "los regímenes políticos más dispares" (p. 370). "La historia-como afirma Jorge de Esteban- nos enseña que han sido precisamente los enemigos de la democracia los que han utilizado con más frecuencia esta forma de consulta popular" (Esteban como se citó en Araujo, s/a, p. 100). Y Friedrich (1958) ha manifestado que "los plebiscitos constituyen uno de los métodos predilectos de los dictadores, buscando en su autoridad un fundamento legítimo" (513). Loewenstein (1976) confirma esto con un pensamiento muy asertivo al decir que:

**...explica la razón de esta llamativa popularidad del referéndum entre los enemigos de la libertad. A su juicio, dicha razón hay que buscarla en "el hecho de que la votación de (un) referéndum se puede manipular con propaganda y presión mejor que el procedimiento" de elección de una "asamblea representativa, ciertamente más racional" (20).**

De acuerdo al pensamiento de estos estudiosos de la democracia y del análisis realizado en los tres países latinoamericanos (Ecuador, Perú, Venezuela) tienen una característica similar de los referéndums que han sido utilizados solamente por los Presidentes de la República, acoplada a una campaña oficial y a la imposibilidad de defender con eficacia respuestas distintas a los partidos de turno, convirtiendo dichas consultas en un burdo mecanismo para legitimar un régimen político (Araujo, p.100). Por lo tanto, el referéndum no cumple con su objetivo como tal, que es el de ser un mecanismo que permite acercar al ciudadano a la vida política y del Estado, sino que es utilizado para otros fines, que Aguilar (s/a) muy bien lo distingue en tres aspectos:

**...primero, distinta lógica a la que responden la democracia representativa y el referéndum; segundo, facilidad de manipular el referéndum por quienes están en el Poder; y tercero, pérdida de utilidad y significado del referéndum en los regímenes políticos occidentales. (p. 791)**

Detengámonos, para analizar estos puntos, cuando se habla de “distinta lógica”, quiere decir que se reemplaza el pueblo por minorías que intervienen en su nombre, constituyéndose en una clara manifestación de las concepciones

democráticas radicales, críticas al sistema representativo y favorable al autogobierno, como se puede observar en estos países” (Esteban, como se citó en Araujo, p. 101). Por otra parte se afirma que el referéndum como demuestran los países antes estudiados, es fácilmente manipulable por quienes ocupan el Poder, como dice Araujo (s/a) “esto es, tiende a favorecer el mantenimiento del *statu quo* existente al tiempo de celebrarse la consulta” (p. 103). Por lo tanto, es muy importante que tanto gobernantes como los ciudadanos, consideren a este mecanismo como un verdadero medio de democracia, que permite participar a las personas, para modificar, reformar, anular una norma o Constitución, siempre que sea en beneficio de toda o parte de la colectividad y no se haga fácilmente manipulable por los gobiernos de turno a sus intereses, como dice Araujo.

De acuerdo a los estudios realizados de los tres países, se debe expresar que, luego del proceso de transición a la democracia, han incorporado los mecanismos de participación directa en cada uno de ellos. Sin embargo, esto no ha respondido a la demanda ciudadana ni a la calidad y representatividad de las instituciones. Así vemos que en Ecuador se promovió durante la transición de la dictadura a la democracia, activando este mecanismos por los poderes del Estado, en Perú, se anexo como instrumento del gobierno de turno para sortear obstáculos institucionales, pero abriendo la puerta a un amplio espectro de mecanismos (Welp, 2008). En Venezuela observamos igualmente que el referéndum ha sido utilizado por quienes están frente al poder para lograr sus intereses y pretensiones. Por lo tanto, se puede establecer que el referéndum ha sido manejado por los distintos gobiernos de turno, específicamente por los Presidentes de la República de cada país, para buscar fines de ámbito político o en beneficio de sus allegados, y entre ellos modificando la Constitución, lo que ha hecho que se vulnere la rigidez constitucional.

## **METODOLOGÍA**

### **Modalidad**

El presente Trabajo de Titulación Examen Complexivo se efectuó a través de la modalidad de investigación cualitativa, categoría no interactiva, diseño, análisis de conceptos.

La categoría no interactiva, con diseño de análisis de conceptos, se justifica ya que se hizo un estudio minucioso acerca de lo que es el referéndum, dando a conocer sus antecedentes, conceptos, clases, procedimiento, aplicación, estudio comparativo con los países de Ecuador, Perú y Venezuela en lo referente al ámbito legal, como la utilización de éste mecanismo.

La categoría interactiva, toda vez que se vinculan sujetos en el trabajo complexivo, con un diseño de estudio de casos, ya que se analizó los referéndums 2011 y 2018 con la finalidad de demostrar que ha sido mal utilizado por los gobiernos de turno, lo que ha vulnerado la rigidez constitucional, sumado a esto la aplicación del cuestionario de entrevistas aplicadas, para conocer los diversos criterios y puntos de vista referente al referéndum.

Finalmente, se estudió las normativas vigentes en referencia con el tema, a fin de determinar cuál es el organismo encargado de aplicar el referéndum cómo determinar que este mecanismo no está claramente establecido así como su activación. Todo este estudio nos permitió elaborar las respectivas conclusiones y recomendaciones finales del presente trabajo.

### **Población y muestra**

### **Tabla de las unidades de observación**



<b>UNIDADES DE OBSERVACION</b>	<b>POBLACION</b>	<b>MUESTRA</b>
Constitución de la República del Ecuador artículos 104, 106, 420, 438 numeral 2, 441, 442, 444.	444 artículos	7
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 99 numeral 2, 102, 103, 104, 105, 106, numeral 1.	202 artículos	6
Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 5, 13, 14, 15, 16, 17, 18.	101 artículos	7
Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia: Arts.25 num.2, 85,141, 175, 184, 195, 198.	393 artículos	7
Referéndum 2011 y 2018	9	2
Especialistas en derecho constitucional y democracia	10	3

**Elaborado por:** Milton Rolando Tusa Roa

### **Métodos de Investigación**

Dentro de la gran gama de métodos existentes para la investigación, en el presente Trabajo de Titulación Examen Complexivo utilizamos los siguientes:

**Método histórico lógico:** comprende la forma de cómo se ha ido articulando la democracia directa en el Ecuador, cómo ha evolucionado, clasificado, en especial el referéndum, como antecedentes para la incorporación en nuestro país.

**Análisis,** de las referencias encontradas en la teoría y en el sustento de las normas jurídicas, determinar los organismos y procedimiento que se aplica para activar el referéndum como mecanismo de participación directa.

**Síntesis**, de algunos referendos realizados en Ecuador (2011-2018) en el cuales se demuestre la mala utilización por parte de los gobiernos de turno ocasionado la vulneración de la rigidez constitucional.

**Inductivo**, desde el estudio de casos, los referéndums de los años 2011 y 2018, efectuados en Ecuador, con la finalidad de destacar la importancia de la rigidez constitucional para evitar modificaciones innecesarias que atenten a la estabilidad de la Constitución.

**Deductivo**, deducción a partir del análisis comparativo referente a las normativas y utilización del referéndum en los países latinoamericanos de: Ecuador, Perú y Venezuela.

#### **Métodos Empíricos:**

- Cuestionario tipo entrevista: a tres abogados especialistas en derecho constitucional y conocedores de la materia de democracia, para lo cual se formuló cinco preguntas abiertas de respuesta corta, las mismas que permitirán realizar un estudio comparativo de las posiciones jurídicas de los entrevistados acerca de la mala utilización del referéndum por parte de los gobiernos de turno ocasionado la vulneración de la rigidez constitucional.
- Guía de observación documental: Análisis de diversas normativas relacionadas con el tema investigativo.

#### **Procedimiento**

Todo trabajo investigativo requiere ser planificado y utilizar la metodología que permita de manera organizada recoger, analizar y sintetizar la información más sobresaliente que permita llegar a la solución del problema planteado, para lo cual, de forma concreta se detalla el procedimiento utilizado en la elaboración de este examen complejo:

1. Se procedió a seleccionar y analizar las diversas normativas que describen y establecen en qué casos, quiénes y cuándo se puede realizar un referéndum, puesto que en nuestro país no se establece el referéndum en un solo cuerpo legal, sino se encuentra dispersa en cuatro normativas como son: la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
2. Como casos se estudió las preguntas del referéndum 2011 y 2018 y las modificaciones que permitieron realizar a la Carta Magna y por quienes han sido solicitadas, para demostrar que su mala utilización viene a vulnerar la rigidez constitucional.
3. Luego se realizaron entrevistas a tres ilustres abogados lojanos, expertos en materia constitucional y democracia, con respecto a cuál es su opinión respecto a la utilización del referéndum, su procedimiento y si esto permite que se vulnere la rigidez constitucional.
4. Después de las respuestas establecidas por cada uno de ellos, se procedió a tabular, analizar los criterios, para luego realizar interpretación gráfica como escrita de los mismos y de esta manera logren aportar al tema investigativo.
5. Para finalmente elaborar las recomendaciones y conclusiones respectivas sobre el tema planteado.

### CAPITULO III CONCLUSIONES

#### RESPUESTAS

##### Base de Datos Cuantitativos

RESULTADO DEL CUESTIONARIO DE ENTREVISTA APLICADO A TRES  
EXPERTOS EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y CONOCEDORES DE LA  
MATERIA DE DEMOCRACIA REFERENTE AL MECANISMO DE  
PARTICIPACIÓN DIRECTA: REFERÉNDUM

<b>Entrevistado N°</b>	<b>Pregunta 1</b>	<b>Pregunta 2</b>	<b>Pregunta 3</b>	<b>Pregunta 4</b>	<b>Pregunta 5</b>
<b>001</b>	Si	Si	Si	Si	Si
<b>002</b>	Si	Si	Si	Si	Si
<b>003</b>	Si	Si	Si	Si	Si

**Fuente:** Investigación realizada por Milton Rolando Tusa Roa (2018)

La entrevista fue aplicada a tres personas expertas en la materia constitucional, siendo uno de ellos Ex-Presidente del Consejo Nacional Electoral en Loja, una jueza constitucional de la Corte Provincial de Loja y un docente universitario de la Universidad Técnica Particular de Loja, todos ellos con gran trayectoria en materia constitucional; como también cuentan con un vasto conocimiento en la materia.

EXPERTO A: Dr. Daniel González Pérez. Ex-presidente del Consejo Nacional Electoral de Loja.

EXPERTO B: Dr. Phd. Galo Blacio Aguirre. Catedrático en materia constitucional, de la Universidad Técnica Particular de Loja.

EXPERTO C: Dra. Verónica Ruilova Prieto. Jueza constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

<b>¿Usted conoce a qué se refiere el mecanismo de participación directa denominado referéndum? ¿Por qué?</b>	
Experto A	Sí, es una institución política, a través de la cual, el pueblo aprueba o rechaza, una ley o reforma constitucional.
Experto B	Sí, es un mecanismo de participación directa establecido en la Constitución, con la finalidad de realizar a través de una consulta al ciudadano sobre la vida política del país.
Experto C	Sí, es un medio a través del cual el pueblo decide sobre aspectos que ellos mismo pueden solicitar o el ejecutivo o Asamblea Nacional.

**Fuente:** Abogados Especialistas en Derecho Constitucional y conocedores de materia democrática.

**Análisis de Resultados:** La primera pregunta referente si conocen a qué se refiere el mecanismo de participación directa denominado referéndum, las tres personas entrevistadas, manifestaron que sí, pues al ser especialistas en derecho constitucional y materia de democracia, más aún cuando uno de ellos ha sido Presidente del Consejo Nacional Electoral de Loja. Todos ellos coincidieron en expresar que es un mecanismo de participación directa, a través del cual, quienes participan y deciden, es el electorado, a través de la consulta que se realiza de un ámbito constitucional, legal.

<b>¿Cuál considera usted que es la causa más común por las que se presenta un referéndum? ¿Por qué?</b>	
Experto A	Para someter a votación popular una ley o un asunto de especial importancia para el Estado.
Experto B	Para reformar la Constitución por intereses políticos de los gobiernos de turno.
Experto C	Para someter a sectores de la sociedad por coyuntura política del momento.

**Fuente:** Abogados Especialistas en Derecho Constitucional y conocedores de materia democrática.

**Análisis de Resultados:** Los tres entrevistados opinan de manera distinta respecto a esta pregunta, ya que el primer entrevistado manifiesta que se da para someter a votación popular una ley o un asunto de especial importancia para el Estado; el segundo expresa que la causa más común por la que se da un referéndum es para reformar la Constitución por intereses políticos de los gobiernos de turno, así en su dialogo con el investigador, expresaron que recientemente el Presidente Lenin Moreno lo hizo, con la finalidad que no pueda volverse a presentar el expresidente Rafael Correa como candidato a la

presidencia en las próximas elecciones electorales. Por su parte, el tercer entrevistado manifestó que la causa más común es para someter a sectores de la sociedad por coyuntura política del momento, como ejemplo, puso como ejemplo el referéndum del 2011, quien recordó que se aplicó este mecanismo con la finalidad de prohibir a las instituciones financieras como a las empresas de comunicación privadas, sean dueños o accionistas fuera del ámbito financiero o de comunicación. Por lo tanto, se puede establecer que dos entrevistados coinciden en manifestar que cuando se presenta un referéndum es por intereses políticos o coyunturales del momento, a pesar que el referéndum tiene su fin determinado, no es aplicado de manera correcta.

<b>¿Usted considera que el referéndum mal utilizado vulnera la rigidez de la Constitución? ¿Por qué?</b>	
Experto A	Sí, porque al realizar un referéndum, puede modificar o reformar la Constitución y si se lo realiza por motivos netamente políticos, se vulnera uno de los elementos principales de la norma suprema como es la rigidez constitucional.
Experto B	Sí, puesto que claros ejemplos de haber vulnerado la rigidez constitucional es con los dos últimos presidentes que ha tenido el Ecuador, al realizar referéndums para hacer cambios que en su momento necesitaban para sus intereses.
Experto C	Si, pues la mayoría que han utilizado este mecanismo, han sido precisamente el poder ejecutivo, pero no precisamente viendo el interés colectivo, sino individuales o de sus grupos cercanos, por ende se ha reformado o modificado la Constitución lo que su estabilidad ha sido violentada.

**Fuente:** Abogados Especialistas en Derecho Constitucional y conocedores de materia democrática.

**Análisis de Resultados:** Los tres especialistas en derecho constitucional y conocedores de materia democrática, expresan que al ser mal utilizado el referéndum pues viene afectar la rigidez constitucional, especialmente dicen que cuando es utilizado por los gobiernos de turno, para lograr sus intereses que pretenden para su grupo o de terceros. Más aún cuando las reformas obedecen a intereses políticos, menciona un entrevistado como ejemplo está la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el cual dieron la terminación del período de los anteriores miembros, con la finalidad de cesar en las funciones a las personas del anterior gobierno y de esta manera incluir a personal de su confianza, quienes dejaron por ejemplo sin efecto concursos públicos, todo esto dicen con la finalidad de purgar con miembros del

anterior gobierno. Estos comentarios de los entrevistados ayudan a corroborar uno de los objetivos principales de este examen complejo.

<b>¿Usted considera que los referéndums realizados en Ecuador en los años 2011 y 2018 fueron mal utilizados por los gobiernos de turno, vulnerando la rigidez constitucional? ¿Por qué?</b>	
Experto A	Si, indudablemente este mecanismo ha sido utilizado precisamente por el poder ejecutivo para alcanzar sus intereses, como dejar fuera a los empresarios del campo financiero y de comunicación.
Experto B	Si, en caso no haber utilizado el anterior gobierno este mecanismo, se habría terminado con el gobierno del ex presidente Rafael Correa, pues se hubieran denunciado muchas cosas y eso no le convenía, entonces una forma de poder frenar y callar, fue llamando a un referéndum, utilizando al pueblo para que modifique la Constitución-
Experto C	Si, considero que cuando son utilizados este tipo de mecanismo por los poderes del Estado, siempre será para vulnerar la rigidez constitucional y así se lo puede observar con los referéndums del 2011, 2018, donde el ejecutivo se aprovechó para alcanzar intereses netamente políticos.

**Fuente:** Abogados Especialistas en Derecho Constitucional y conocedores de materia democrática.

**Análisis de Resultados:** En relación a esta pregunta, igualmente los expertos en materia democrática, coinciden en manifestar que indudablemente los referéndums del 2011 y ahora recientemente el del 2018 fueron claramente utilizados por los gobiernos de turno para alcanzar sus intereses como el dejar a fuera a los empresarios del campo financiero y comunicacional que sean dueños o accionistas de medios comunicación, y que en palabras de un entrevistado expresa, que eso hubiera terminado con el gobierno del expresidente Rafael Correa, pues se hubieran denunciado muchas cosas que no le convenía, entonces una forma de poder frenar y callar, fue aplicar un referéndum, utilizando al pueblo para que modifique la Constitución. Por lo tanto, los entrevistados señalan que un referéndum mal utilizado vulnera la rigidez constitucional.

<b>¿Usted considera que la rigidez constitucional permite evitar modificaciones innecesarias que atenten a la estabilidad de la Constitución? ¿Por qué?</b>	
Experto A	Si, imaginémosnos que no tengamos esta clase de Constitución, la misma que es consecuencia de la supremacía, desde el punto de vista político, no se aseguraría la perdurabilidad
Experto B	Si, puesto que la rigidez constitucional es consecuencia de la supremacía constitucional, lo que quiere decir, que esta característica la distingue de las demás normativas y si se la modifica cada vez que a cada gobierno lo quiera, se estaría

	atentando a su estabilidad.
Experto C	Sí, porque la finalidad de la rigidez constitucional, es mantener un procedimiento difícil que permita modificar y si esta es reformada de manera precipitada se vulnera la permanencia de la Carta Magna que se pretende mantener.

**Fuente:** Abogados Especialistas en Derecho Constitucional y conocedores de materia democrática.

**Análisis de Resultados:** Los entrevistados expresaron que indudablemente es necesario dentro de un país constitucionalmente hablando, tener una Constitución rígida, por lo que el experto 1 expresa que al no tener esta clase de Constitución, desde el punto de vista político, no se aseguraría la perdurabilidad. El experto 2 manifiesta que al ser la rigidez constitucional consecuencia de la supremacía constitucional, le permite diferenciarse de las demás normativas y por ende mantener la estabilidad. Y el experto 3 lo complementa al señalar que para esto se requiere tener un procedimiento difícil que le permita modificar la Constitución, lo que implica atentar con la permanencia constitucional. Acotan a esto durante la conversación mantenida con el entrevistador, que los diferentes referéndums realizados en los últimos años en Ecuador, han venido afectar a la rigidez constitucional, ya que se ha tenido que modificar para hacer cambios de las propuestas que fueron consultadas y no precisamente para beneficio colectivo, sino para intereses políticos, de grupo, económicos. Por lo que se hace necesario, nos expresan, tratar de mantener esta rigidez para que perdure la Carta Magna y no sea vulnerada.



## Base de Datos Normativos

### Estudio de los artículos normativos y casos relacionados con el mecanismo de democracia directa: el Referéndum

Casos Del Objeto De Estudio	Unidades De Análisis
<p>Constitución de la República del Ecuador. Los artículos 104, al 106, 420, 438 numeral 2, 441, 442, 444.</p>	<p><b>Art. 104.-</b> 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.</p> <p>La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

	<p>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.</p> <p>En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. (Constitución, 2008, p. 45)</p> <p><b>Art. 106.-</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>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. (Constitución, 2008, p.46)</p> <p><b>Art. 420.-</b> La ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República.</p> <p>La denuncia de un tratado aprobado corresponderá a la Presidenta o Presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.</p>
--	--

	<p><b>Art. 438.-</b> La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:</p> <p>2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados. (Constitución, 2008, p. 125)</p> <p><b>Art. 441.-</b> La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:</p> <p>1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. (Constitución, 2008, p.130)</p> <p><b>Art. 442, núm. 2.-</b>La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.</p> <p>La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.</p> <p>Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la</p>
--	---

	<p>mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación. (Constitución, 2008, p. 131)</p> <p><b>Art. 444.-</b> La Asamblea Constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más o uno de los votos válidos. (Constitución, 2008, p.131)</p>
--	---

### **Análisis de Resultados.**

Con la base constitucional establecida en los Art.104,106,420,438,441 núm. 1, 442, núm. 2; 444, se constituye las formas de democracia directa, entre ellas el referéndum, donde señala que se dará para la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, por los gobiernos autónomos descentralizados o por la ciudadanía, con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral, además sostiene la ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República.

Todo esto es una herramienta que tiene el pueblo para ejercer la democracia, no obstante desde la cúpula del poder se aprovechan para sus intereses y sometimiento.

<b>Casos Del Objeto De Estudio</b>	<b>Unidades De Análisis</b>
<p>Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.</p> <p>Art. 99 numeral 2, 102, 103, 104, 105, 106, numeral 1.</p>	<p><b>Art. 99.-</b> Modalidades de control constitucional.- Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos:</p> <p>2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2008, p. 30)</p> <p><b>Art. 102.-</b> Control constitucional de convocatorias a referendo.- Cuando la enmienda, reforma o cambio constitucional se tramite a través de un referendo, existirá un control constitucional previo de la respectiva convocatoria. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2008, p. 31)</p> <p><b>Art. 103.-</b> Alcance del control constitucional.- La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria;</li> <li>2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y,</li> <li>3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2008, p. 31)</li> </ol> <p><b>Art. 104.-</b> Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p>

	<p>1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;</p> <p>2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;</p> <p>3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;</p> <p>4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,</p> <p>5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2008, p. 31)</p> <p><b>Art. 105.-</b> Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:</p> <p>1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;</p> <p>2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;</p> <p>3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,</p> <p>4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.</p> <p>Si la Corte Constitucional no resolviera sobre la</p>
--	--

	<p>convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2008, p. 31)</p> <p><b>Art. 106.-</b> Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales.- Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>1. Las enmiendas y reformas que se tramitan a través de un referendo, pueden ser demandadas únicamente por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva; (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2008, p. 32)</p>
--	---

### **Análisis de Resultados.**

En concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que, la Corte Constitucional es el organismo encargado del control referente a enmiendas, reformas y cambios constitucionales, a través de: dictamen de procedimiento; sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo; sentencia de las enmiendas o reformas. Así mismo es el encargado de un control constitucional de las convocatorias así como del cuestionario a referendo, para lo cual se señala que requisitos se debe verificar. Por otra parte se indica que este organismo podrá realizar un control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales. En el caso de las enmiendas y reformas que se tramitan mediante referéndum, pueden ser demandadas solamente cuando se haya encontrado vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva.

Por lo tanto, las convocatorias y cuestionarios que se realicen para un referéndum tienen como requisito indispensable, primeramente ser analizadas por

la Corte Constitucional. Sin embargo, observamos que en el último referéndum del 2018 no fue necesario pasar por este procedimiento, ya que al no contestar la Corte en los veinte días que establece la Ley, el Presidente Lenin Moreno, lo aprobó de manera directa mediante decretos.

<b>Casos del objeto de estudio</b>	<b>Unidades de análisis</b>
Ley Orgánica de participación Ciudadana. Art. 5, 13, 14, 15, 16, 17, 18.	<p><b>Art. 5.-</b> Mecanismos de democracia directa.- El Estado garantiza el ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, tales como: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato; impulsa, además, la configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano de acuerdo con la Constitución y la ley. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, p.7)</p> <p><b>Art. 13.-</b> Enmienda constitucional a través de referéndum por iniciativa popular.- La ciudadanía, con el respaldo de al menos el ocho por ciento (8%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional, podrá proponer la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución, mediante referéndum, siempre que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. ( Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, p. 8)</p> <p><b>Art. 14.-</b> Reforma constitucional parcial por iniciativa popular.- Por iniciativa popular, la ciudadanía podrá presentar ante la Asamblea Nacional propuestas de reforma parcial de la Constitución que no supongan una restricción a los derechos y garantías constitucionales, ni modifiquen el procedimiento de reforma de la propia Constitución; para ello, deberá contar con el respaldo de, al menos, el uno por ciento (1%) de las</p>



	<p>ciudadanas y los ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional El procedimiento será el señalado en la Constitución. ( Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, p. 9)</p> <p><b>Art. 15.-</b> Tramitación.- La iniciativa de enmienda constitucional a través de referéndum y el proyecto de reforma constitucional parcial por iniciativa popular, previa la recolección de firmas, deben ser enviados a la Corte Constitucional para que se indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral, para la tramitación de la propuesta popular de reforma constitucional, seguirá el mismo procedimiento previsto para la iniciativa normativa popular en lo que tiene que ver con la admisión, requisitos, plazos y demás aspectos afines. ( Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, p.10)</p> <p><b>Art. 18.-</b> Obligatoriedad.- La reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En caso de desacato de lo aprobado, la ciudadanía podrá demandar la revocatoria del mandato de las integrantes y los integrantes de la Asamblea Nacional o la destitución de la autoridad pública responsable. En el primer caso, no se requerirá cumplir el requisito de recolección de firmas. ( Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, p.10)</p>
--	---

### **Análisis de Resultados.**

Es de vital importancia lo que está establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En esta norma se establece los cuatro mecanismos de democracia directa (la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato) a través de lo cual se da a conocer el procedimiento que le corresponde a cada uno. En cuanto se refiere al referéndum, establece los requisitos para poder aplicar este mecanismo, para enmendar uno o varios artículos de la Carta Magna, siempre que no altere su estructura fundamental, previa la recolección de firmas, deben ser enviados a la Corte

Constitucional para que se indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde. Además da a conocer que cuando una reforma constitucional es aprobada mediante referéndum o consulta popular es obligatoria y de inmediato cumplimiento y en caso de incumplimiento puede llevar a la revocatoria del mandato de quien incumple.

<b>Caso del objeto de estudio</b>	<b>Unidades de análisis</b>
<p>Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia: Arts.25 num.2, 85,141, 175, 184, 195, 198.</p>	<p>Art. 25.- Son funciones del Consejo Nacional Electoral:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Organizar los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato. (Ley Orgánica Electoral, 2009, p. 7)</li> </ol> <p>Art. 85.- El Consejo Nacional Electoral hará la convocatoria para las elecciones, con al menos ciento veinte días de anticipación al de las votaciones, excepto en los casos que la Constitución y la ley prevean plazos distintos. En la Convocatoria se determinará:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El calendario electoral;</li> <li>2. Los cargos que deban elegirse, las preguntas y materias de la consulta, referéndum o revocatoria, según sea el caso; y,</li> <li>3. El período legal de las funciones que corresponderá a quienes fueren electos. ( Ley Orgánica Electoral, 2009, p. 19)</li> </ol> <p>Art. 141.- El Consejo Nacional Electoral realizará el escrutinio nacional y proclamará los resultados de las elecciones para Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, Asambleístas Nacionales, Asambleístas del exterior y representantes ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano, así como en las consultas populares nacionales, referéndum y revocatorias del mandato de cargos nacionales. 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</p>

elecciones.

El escrutinio nacional consistirá en examinar las actas levantadas por las juntas provinciales, distritales y de las circunscripciones especiales en el exterior, a fin de verificar los resultados y corregir las inconsistencias cuando haya lugar a ello. El Consejo podrá disponer que se realicen las verificaciones o comprobaciones que estime necesarias.

Concluido el escrutinio nacional se computará el número de votos válidos obtenidos en cada dignidad. El Consejo proclamará los resultados definitivos de la votación. ( Ley Orgánica Electoral, 2009, p. 30)

**Art. 175.-** La observación electoral puede realizarse con respecto a cualquier proceso que implique decisión política de los ciudadanos, entendiéndose por tales: Elección de dignatarios, procesos de revocatoria de mandato, referéndum, consultas populares u otras, sean de carácter nacional o local. ( Ley Orgánica Electoral, 2009, p. 37)

**Art. 184.-** El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca el decreto ejecutivo con la decisión de la Presidenta o Presidente de la República, de la Asamblea Nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía y con el dictamen previo de la Corte Constitucional, en los casos que amerite, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días. ( Ley Orgánica Electoral, 2009, p. 39)

**Art. 195.-** El Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, de la iniciativa ciudadana o por la Asamblea Nacional en el caso establecido en el artículo 407 de la Constitución de la República y para convocar una Asamblea Constituyente.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes, al tenor de las facultades contenidas en la Constitución.

El Presidente de la República podrá proponer la realización de una consulta popular sobre un proyecto de Ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, de conformidad con las normas de esta sección.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, debidamente certificada por la secretaria del respectivo nivel de gobierno, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

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

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

La consulta que la Asamblea Nacional realice a la ciudadanía, únicamente podrá versar sobre la autorización o no para realizar actividades extractivas de los recursos no renovables en aéreas protegidas o en zonas declaradas como intangibles, incluida la

	<p>explotación forestal. ( Ley Orgánica Electoral, 2009, p. 40)</p> <p><b>Art. 198.-</b> Para la aprobación de un asunto en referéndum o consulta popular se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez proclamados los resultados del referéndum o la consulta, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación en el Registro Oficial dentro de los siete días siguientes. ( Ley Orgánica Electoral, 2009, p. 41)</p>
--	--

### **Análisis de Resultados.**

Se establece el papel fundamental que tiene el Consejo Nacional Electoral para poder organizar un referéndum, mismos que lo hace siguiendo lo que determina la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocido como Código de la Democracia. Entidad encargada de realizar la convocatoria a pedido de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, de la iniciativa ciudadana o por la Asamblea Nacional en el caso establecido en el artículo 407 de la Constitución de la República y para convocar una Asamblea Constituyente. Una vez convocada al electorado, debe realizar el escrutinio nacional y proclamar el resultado dentro del plazo establecido por la ley. Para su aprobación se requiere al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez proclamados los resultados del referéndum o la consulta, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación en el Registro Oficial dentro de los siete días siguientes.

Como se puede observar el Consejo Nacional Electoral es la entidad encargada de llevar a efecto un referéndum, el mismo que puede ser solicitado por cuatro autoridades, entre ellas el Presidente de la República, quien desde que se inició en Ecuador este mecanismo, ha sido solicitado únicamente por esta autoridad, de nadie más y no justamente con la finalidad de mejorar la vida de los ecuatorianos, sino de responder a intereses políticos o de sus coidearios, esto se corrobora con el estudio de los siguientes referéndums del 2011 y 2018, donde se refleja que los solicitantes son los mismos de siempre, es decir los mandatarios, para complacer y satisfacer sus intereses.

<b>Caso del objeto de estudio</b>	<b>Unidades de análisis</b>
Referéndum 2011	<p><b>PRIMERA:</b> ¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la Función Judicial, como establece el anexo 1? (Consejo Nacional Electoral, 2011, p. 2)</p> <p><b>SEGUNDA:</b> ¿Está usted de acuerdo con que las medidas sustitutivas a la privación de libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la Ley, de acuerdo al anexo 2? (Consejo Nacional Electoral, 2011, p. 2)</p> <p><b>TERCERA:</b> ¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sea dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3? (Consejo Nacional Electoral, 2011, p. 3)</p> <p><b>CUARTA:</b> ¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4? (Consejo Nacional Electoral, 2011, p. 3)</p> <p><b>QUINTA:</b> ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y</p>

	reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como establece el anexo 5? (Consejo Nacional Electoral, 2011, p. 3)
--	--

### **Análisis de Resultados.**

Es pertinente desarrollar la siguiente interrogante: ¿Cuál fue el motivo de plantear las preguntas **1 y 2**? En el planteamiento del problema del presente trabajo de titulación examen complejo hemos manifestado que se reforma la Constitución al son de la coyuntura política del momento, en este caso no es la excepción ya que se dio paso en momentos que la delincuencia organizada asolaba las principales ciudades del país, la oposición aprovecho este espacio para criticar al régimen por la inseguridad. Lo que dio pasó al ejecutivo para proponer un proyecto de enmiendas a la Carta Magna, corrió traslado a la de la Corte Constitucional institución que modifico las preguntas; el ejecutivo acepto sin ningún reparo y se consultó al soberano. De esto se puede colegir que la Constitución de Monte Cristi no fue perfecta, en el caso de la pregunta No.1, 2, se copió tal como se estipulaba en la Constitución de 1998, no obstante se evidencia que es el camino más fácil para ganar notoriedad trastocando la Carta Magna. Lo que indica que más adelante por circunstancias coyunturales se enmiende o se modifique el texto constitucional, cayendo en el círculo histórico de una y otra vez modificar la Constitución por iniciativa del poder.

En cuanto se refiere a la pregunta **No. 3**, se debe recordar que tal como se presentó el contenido de la propuesta presidencial de referéndum, la Corte Constitucional en el control formal previo y automático no modifico está pregunta, es más en su dictamen No. 001-11-DRC-CC, Caso No. 0001-11-RC ratificó. Ante este criterio me pregunto **¿Cuál fue la razón de proponer la pregunta No. 3, por parte del ejecutivo?**, existen criterios de parte de los sectores políticos contrarios al ejecutivo, como el de los señores Edgar Yáñez Villalobos, Humberto Pineda, que formaron parte de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, quienes manifestaron que lo que el ejecutivo deseaba es que los grupos financieros y de comunicación privados no intervengan en los medios de

comunicación, por lo que se pudo evidenciar notable interés político. Por lo tanto, se expresaron diciendo que esta pregunta viola garantías y derechos adquiridos. Además establecieron que para hacer este cambio debía darse una Asamblea Constituyente, quienes consideraron que esta pregunta era inductiva y direccionaba a la voluntad del electorado, lo que implica dar una respuesta afirmativa, restringiendo derecho como el de asociarse, el derecho al trabajo a la libertad de empresa. No obstante se dio paso al requerimiento del ejecutivo modificando la Constitución, Art. 312, disposición transitoria vigésima novena de la Constitución del 2008, lo que a mi parecer vulneró la rigidez constitucional ya que reformó, además que restringió derechos con la mencionada pregunta.

En lo referente a la **pregunta cuatro y cinco** que se encuentran en estrecha relación, para realizar un análisis, es importante recordar lo que manifestó el asambleísta Herrera, al decir que el artículo 441 de la Carta Magna prohíbe la enmienda constitucional cuando afecte a su estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, como por ejemplo en la designación de jueces, estableció que hubo el procedimiento, sin embargo el Presidente ignoró. Igual opinión tuvo el doctor Guarderas, Decano de la PUCE, expresó en su *amicus curiae*, que las preguntas cuatro y cinco no deben ser calificadas por la Corte Constitucional, ya que se revisten de inconstitucionalidad, afectando a principios de independencia de la Función Judicial con las demás poderes.

A pesar de las críticas y recomendaciones realizados por varios expertos en el materia, la iniciativa del ejecutivo peso más y alcanzo la reforma, con esta aprobación observamos que se irrumpió la independencia de la justicia, no obstante los criterios que se expresaron en contra a esta iniciativa tal parece tuvieron razón. En definitiva al vaivén de los gobernantes de turno que ostentan el poder, vulneran la rigidez constitucional, con la finalidad de alcanzar sus objetivos del momento.

<b>Caso del objeto de estudio</b>	<b>Unidades de análisis</b>
-----------------------------------	-----------------------------



<p>Referéndum 2018</p>	<p><b>PRIMERA:</b> ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilidad para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes? (Comercio, 2018, s/p)</p> <p><b>SENUNDA:</b> ¿está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015? (Comercio, 2018, s/p)</p> <p><b>TERCERA:</b> ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos? (Comercio, 2018, s/p)</p> <p><b>CUARTA:</b> ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4? (Comercio, 2018, s/p)</p> <p><b>QUINTA:</b> ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos? (Comercio, 2018, s/p)</p>
----------------------------	---

### **Análisis de Resultados.**

Con respecto a la primera pregunta, está nace de la coyuntura del momento por cuanto el Ecuador atraviesa una ola corrupción en la que está implicada la empresa Odebrecht que arrastra a un sinnúmero de funcionarios públicos de alto nivel de nuestro país, quienes se los ha procesado por delitos contra la eficiencia de la administración pública que está establecido en el la sección 2ª. Art. 278 del Código Orgánico Integral Penal. Pero el aditamento que se menciona es: “...**su inhabilidad para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes...**” desde luego que el pueblo quiere que todos los corruptos sean procesados y alcancen la sentencia pertinente, no obstante esto ya constaba en la Ley penal e incluso la reparación a la víctima establecida en el Art. 77 del mentado cuerpo penal. Lo que indica que dicha pregunta siempre se votaría por el sí, lo cual observamos que esta pregunta tuvo tinte político.

En lo referente a la pregunta dos, tiene doble intención en lo que respecta que solo las autoridades de elección popular pueden ser reelectas una sola vez, y la otra, dejar sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional; en conclusión esta pregunta se formuló sin control constitucional alguno, además de tener un interés político y no como era el discurso de alternabilidad al poder.

En relación a la tercera pregunta, el doctor constitucionalista Raza estableció que el objetivo del referéndum era que el pueblo apruebe la cesación de funciones al Consejo de Participación Ciudadana, especialmente por las observaciones que se ha tenido en los concursos como en la designación de autoridades nacionales. Sumado a eso, el jurista Macías, manifestó que a través de esta pregunta se logrará perseguir a Carlos Pólit. Por lo tanto esta pregunta estuvo encaminada a dismantelar lo que quedaba del anterior gobierno; prueba de ello es que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición ceso al anterior Consejo. Por lo tanto, el objetivo de esta pregunta, ha sido más de índole política que en beneficio del pueblo ecuatoriano, utilizando de nuevo al referéndum para que el pueblo ecuatoriano con un si haga ganar lo que los gobiernos de turno desean lograr.

Como las preguntas anteriores, la pregunta cuarta, tampoco tuvo un control por parte de la Corte Constitucional, lo que implica que de forma directa en base al decreto 229 se preguntó al pueblo, la imprescriptibilidad de los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, el soberano respondió positivamente. Pero en el fondo enmendar la Constitución para un tema penal hace entender que podemos utilizar al referéndum para cualquier tema que se nos ocurra y dejemos de lado a quienes legislan las Leyes ordinarias y se activa un decreto y se procede a modificar la Constitución. Es evidente que la rigidez no opera, ya que se hace cálculos políticos para buscar la forma de utilizar los mecanismos de democracia directa.

Finalmente, el contenido de la pregunta quinta fue sensible a los pueblos que estaban directamente en los lugares de alta minería, y más que todo defienden las fuentes hídricas del país, lo que conllevaría a votar por el sí. Demostrándose que esta pregunta no tiene opción a una respuesta negativa, lo que quiere decir que la consulta demostró una direccionalidad hacia un propósito por parte del gobernante de turno. Esta pregunta solo obedece a la coyuntura del momento y hace dudoso que este gobierno se mantenga al margen de la explotación minera y mucho menos cuando hay concesiones y compañías internacionales que ya están operando en el país, lo que implica letra muerta de esta pregunta y sus anexos.

## CONCLUSIONES

Luego de haber realizado un análisis doctrinario así como estudio de casos y normativas relacionados con este trabajo complejo, se ha llegado a determinar las siguientes conclusiones:

1. La rigidez constitucional al ser una consecuencia de la supremacía de la Constitución, evita modificar o reformar la Carta Magna de manera innecesaria, que pueda atentarla. Cuando se requiera modificar o reformar, se exige procedimientos especiales y de un organismo calificado, que lo diferencie del procedimiento legislativo ordinario, cuya finalidad es, estabilizar la vida política, no alterar la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado; que no establezca restricciones a los derechos y garantías; o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución y de esta manera desarrollarse de manera ordenada y que no pueda ser alterada a cada momento por la mayoría legislativa. De acuerdo a la doctrina se requiere de tres factores: un número de instituciones políticas cuyo consentimiento debe concurrir para poder reformar la Constitución; el tamaño de las mayorías exigidas para reformar y, considerar si se exige o no la participación del pueblo, pues de manera directa sería a través del referéndum y de manera indirecta a través de las elecciones para una nueva asamblea que ratifique la reforma.
2. El mecanismo de participación directa denominado referéndum aparece en Suiza. Sin embargo, en el siglo XX, toma auge este mecanismo en Latinoamérica, incluido nuestro país. En Ecuador tiene su aparición reciente, en 1978, el mismo que fue incorporado en la Constitución de ese año y ratificado por las dos normas supremas siguientes, al cual, se lo ha definido como un mecanismo de participación directa del ciudadano en la vida política para poder aprobar o rechazar decisiones que sean realizadas por los diferentes entes públicos que tienen potestad para solicitar o por pedido del pueblo. De acuerdo a la variedad de clasificaciones que establece la doctrina, el referendo constitucional y consultivo son aquellos que se ha realizado en nuestro país, en los años 2011 y 2018, en un contexto autoritario, pues la carencia absoluta de libertades, unida a una cuidada campaña oficial y a la imposibilidad de

defender con eficacia respuestas distintas a la del partido de gobierno, convirtieron dichas consultas en un burdo mecanismo para legitimar sus pretensiones, olvidando el fin para el cual fue creado este mecanismo.

3. El Consejo Nacional Electoral, es el organismo encargado de llevar a efecto un referéndum, quien convoca por pedido del Presidente de la República, por iniciativa no inferior a la tercera parte de la Asamblea Nacional, por la máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o por iniciativa ciudadana. Esta misma entidad se encarga de hacer conocer el calendario electoral, las preguntas y materias del referéndum, así como de realizar el escrutinio nacional y proclamar los resultados del referéndum. Por su parte, la Corte Constitucional es la institución encargada de calificar el procedimiento así como ejercer control constitucional de la convocatoria a referendo sobre enmiendas, reformas, cambios constitucionales y controlar los considerados introductorios, para verificar que cumpla con ciertos parámetros.
4. Luego del análisis realizado del referéndum 2011, se logró evidenciar que el gobierno de turno mal utilizó este mecanismo, cuya finalidad era lograr que las preguntas de interés para su gobierno fueran aprobadas por el pueblo ecuatoriano para alcanzar sus objetivos (políticos, económicos, sociales). Es así que, con las preguntas 4 y 5 relativas al sistema judicial, lograron la sustitución del pleno de la Judicatura por un Consejo de Judicatura de Transición, para reestructurar la Función Judicial así como modificar la composición del mismo y acaparar todas las funciones del estado bajo su mando. Igualmente, con la pregunta 3 referente a la prohibición de que instituciones financieras como de comunicación privado fueran propietarios, accionistas, participes, dueños en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, lograron que sus rivales políticos, económicos que tenían medios de comunicación o están relacionados a la banca, no pudieran participar en estas actividades.

Con el referéndum 2018, el gobierno de turno, mal utilizó este mecanismo para lograr sus objetivos políticos, por ejemplo, con la pregunta 1, su intención era que funcionarios del anterior gobierno ya no participen en vida política; con la pregunta 2, que las autoridades elegidas por elección popular sean reelectas una sola vez para el mismo cargo y si recordamos, esto fue

modificado en el año 2015, que sea indefinido, evidenciando que se cambia a conveniencia de cada gobernante; con la pregunta tres, referente a reestructurar, remover al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la finalidad fue nombrar a personal de sus intereses, puesto que, no se considera pertinente esta modificación, ya que si, los funcionarios cometieron corrupción, existen organismos de control, que pudieron verificarlo y de esta manera sancionar. Evidenciando que la mala utilización por parte de los gobiernos de turno vulnera la rigidez constitucional, puesto que dichas modificaciones o reformas, no son necesarias, sin embargo, esto ha implicado cambios a la Constitución, a pesar de las críticas y recomendaciones realizadas por varios expertos en la materia, la iniciativa del ejecutivo pesa más y logran sus objetivos.

5. En los países de Ecuador, Perú y Venezuela, el referéndum es considerado como un mecanismo de participación directa, que se encuentra sustentado en la Carta Magna de cada país y su procedimiento se basa en leyes ordinarias como la Ley Orgánica del Poder Electoral en Venezuela, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, ley Nro. 2630, en Perú y en Ecuador se basa en cuatro normas, que están dispersas y que han sido señaladas anteriormente. En los tres países, se evidenció que este mecanismo ha sido solamente a solicitud del Presidente de la República y su mala utilización ha sido para obtener el poder totalitario de las funciones del Estado, responder a intereses partidistas, para superar los bloqueos o contrapesos impuestos por otros poderes del Estado, han privilegiado la estabilidad y la defensa del status quo recurriendo a la legitimidad derivada del electorados. Es así que, en Ecuador ha sido utilizado 9 veces desde el año 1978 hasta la actualidad; en Perú cuatro veces y en Venezuela por 6 ocasiones. Todo este estudio es corroborado con el capítulo II.
6. La mala utilización del referéndum como mecanismo de participación directa por parte de los gobiernos de turno vulnera la rigidez constitucional al momento de realizar reformas constitucionales que modifican la finalidad mediata e inmediata de que habla la doctrina sin tener la necesidad eminente de hacerlo; además cuando irrespetan los requisitos que son necesarios para modificar la norma suprema, como son: que no pueda ser alterada en cualquier momento, no pueda cambiar su esencia con procesos y leyes ordinarias, que

perdure en el tiempo, permita estabilizar la vida política, no altere la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado y asegure la supremacía constitucional. Y esto se evidenció con los referéndums del 2011 y 2018, que fueron mal utilizados por los gobiernos de turno, con la finalidad de alcanzar intereses políticos, económicos, sociales, propusieron preguntas para que la mayoría ciudadana apruebe y de esta manera sea enmendada la Constitución. Es decir, en nuestro país cualquier momento esta norma puede ser alterada, incumplido el requisito de asegurar la supremacía constitucional, prueba de esto fue, que en el referéndum del 2018, se propuso aprobar que los delitos sexuales sean imprescriptibles, lo que a criterio de varios constitucionalistas, bien pudieron tratar a través de leyes ordinarias, más aún, cuando ninguna pregunta de este referéndum tuvo control constitucional por parte del Corte Constitucional. Por lo tanto, se irrespeto los requisitos que se necesitan para que se dé una modificación, lo que inevitablemente vulneró la rigidez constitucional.

## **RECOMENDACIONES**

1. Al Presidente de la República, cuando solicite realizar referéndums, lo hagan en casos excepcionales, sin utilizar este mecanismo como coyuntura política del momento, utilizando a la población para alcanzar sus fines, puesto que, de acuerdo a los referéndums aplicados en los últimos diez años, se ha evidenciado que han servido para esto, haciendo de este instrumento democrático herramienta para legitimar sus actuaciones como la de atacar a ciertos sectores.
2. A la Corte Constitucional, que todos los referéndums que lleguen a su conocimiento, para realizar el control constitucional de la convocatoria, de la parte introductoria, de las preguntas, lo hagan de manera prioritaria, para que exista la garantía que, este mecanismo se lo realiza bajo los parámetros constitucionales, puesto que con el apoyo de los jueces sustanciadores, la convocatoria que se realiza para la presentación del amicus curiae, así como las audiencias públicas para realización de alegatos, es de gran ayuda para evitar lesiones a los derechos y garantías

de los ciudadanos así como afectar la rigidez constitucional al momento en que un referéndum se lo haga sin este control, como ocurrió con el referéndum del 2018. Puesto que, de esta forma realmente seremos más corresponsales de los efectos que puede tener la aplicación de las nuevas normativas dentro de nuestro país y así los gobernantes también se verían limitados a solicitar lo sustancialmente necesario y de esta manera evitar efectos negativos que podrían causar en el futuro del país.

3. Al Consejo Nacional Electoral así como al Consejo de Participación Ciudadana, presentar un proyecto de Reglamento para los mecanismos de participación directa, en especial el referéndum, ya que no tiene una norma explícita y coordinante con las acciones que deben realizar y de qué manera lo debe hacer. Puesto que, hasta el momento se establecen de manera dispersa y confusa como deben actuar. Lo que ha ocasionado que por varias ocasiones erosionen la rigidez constitucional y se vulnere la participación popular. Para lo cual, recomiendo que establezcan dentro del reglamento de manera específica cuando se realiza una consulta popular, cuando un referéndum, se introduzcan de ser factible el plebiscito, puesto que este último es utilizado sin estar establecido legalmente en el Ecuador. Así mismo especifiquen las clases de referéndum que pueden darse, como bien lo dice la doctrina: en constitucionales, consultivas, autonómicas, facultativas, derogativas, abrogativas, con la finalidad de saber al momento de aplicar cual es el propósito de este mecanismo y de esta manera los ciudadanos estén enterados y tengan criterio cuando se promueva iniciativas para modificar la Carta Magna.
4. Al Presidente de la República, a la Asamblea Nacional, a la máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a la iniciativa ciudadana, recomendar que cuando se vuelva a realizar un referéndum, propongan dentro de las preguntas para consulta, modificar la Carta Magna, con la finalidad de establecer que la rigidez intervenga con una cláusula que prohíba la revisión de la Constitución por un período de tiempo determinado, para de esta manera no se la modifique cuando los gobiernos de turno les convenga para satisfacer sus intereses y de esta manera se permita limitar los poderes constituidos de las generaciones



futuras, dando paso a que los principios de la democracia política sean respetados a plenitud.

5. A los gobiernos e instituciones de Ecuador, Perú y Venezuela, que se encargan del mecanismo de participación directa referéndum, emitan como actividad dentro de su plan de trabajo, el difundir a todos los ciudadanos, que este mecanismo puede ser activado por el pueblo también, con la finalidad que conozcan en qué casos y momentos se lo puede realizar, puesto que de acuerdo a los estudios realizados, solamente los Presidentes de cada país, han activado el referéndum y de esta manera permitir acercar al ciudadano a la vida política y del Estado y así evitar ser utilizados por los gobiernos de turno para que únicamente ellos logren sus objetivos.
6. A todas las personas que conformamos el Estado ecuatoriano, se recomienda tener mayor cultura de responsabilidad al momento de la toma de decisiones a través de las urnas, puesto que con el ejercicio al voto directo y universal, las personas elegimos a favor o en contra de una propuesta que puede afectar o no a los derechos, garantías, estructura del Estado y por ende a la propia población. Así mismo, que, la votación se realice con imparcialidad y libres de nexos políticos, puesto que el gobierno tiene como ventaja que puede fijar las reglas del juego y, por lo general, sus resultados son indicativos, lo que les permite ampliar sus límites de actuación política utilizando el voto del ciudadano para sus fines políticos, conllevando de esta manera a que no se desarrolle a plenitud una verdadera democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes Reales.

- Arteaga, E. (1999). *Derecho Constitucional*. México: Oxford.
- Alcántara, M & Freidenberg, F. (2001). *Partidos Políticos De América Latina*. Ediciones Universidad De Salamanca. España.
- Aguilar, L. (1980). *Referéndum*. Madrid; España.
- Ayala, E. (2015). *¿Por Qué La Asamblea Constituyente?. Derrotar Al Autoritarismo Con Un Gran Acuerdo Nacional*. Ediciones La Tierra. Quito; Ecuador.
- Ávila, L. (2012). *Política, Justicia Y Constitución*. Quito: Ecuador: Centro De Estudio Y Difusión Del Derecho Constitucional.
- Borja, R. (2012). *Sociedad, Cultura Y Derecho*. Quito, Ecuador: Ecuador. Cía. Ltda.
- Bravo, C. (2011). *Tratado De Derecho Constitucional*. Ecuador: Cuenca: Carpol.
- Carbonell, M. (2009). *Diccionario De Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
- Cronin, T. (1989). *Direct Democracy: The Politics Of Initiative Referendum And Recall*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chávez, J. (2017). *Notas Sobre La Rigidez Constitucional En México*. México; Primavera.
- Escobar, J. (1997). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Themis.
- Friedrich, K. (1958). *La Démocratie Constitutionnelle*, Bibliotheque De La Science Politiqué Collection París. Presses Universitaires De France. París; Francia.
- García, D. (1996). *La Constitución En El Péndulo*. Editorial Unas, Arequipa.
- García, M. (2001). *La Década De Fujimori: Asenso, Mantenimiento Y Caída De Un Líder Antipolítico*. En *América Latina Hoy* Nro. 28.
- Hernández, J. (S/A). *De La Democracia Representativa A La Democracia Participativa*.
- Linde, E. (1985). *Artículo 92. Referéndum En Comentarios A Las Leyes Políticas. Constitución Española De 1978*. Edersa, Madrid; España.

- Loewenstein, K. (1976). *Teoría De La Constitución*, Ariel, Barcelona; España.
- Maravi, S. (1997). *Instituciones De Democracia Directa En Perú. En Democracia Directa*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires; Argentina.
- Pachano, S. (2010). *Democracia Representativa Y Mecanismos De Democracia Directa Y Representativa*. Ildis-Fes. Quito; Ecuador
- Pérez, J. (2017). Definición De: Definición De Democracia Directa. Recuperado De <https://definicion.de/democracia-directa/>
- Rivero, J. (2015). *Democracia E Integración: Una Propuesta Para Unasur*. (Tesis De Posgrado). Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.
- Tamayo Y Salmorán, R. (2006). *Introducción Al Estudio De La Constitución*. Fontamara; México.
- Trujillo, J. (2006). *Teoría Del Estado En El Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Segunda Edición. Quito; Ecuador.
- Welp, J. (2008). *La Participación Ciudadana En La Encrucijada*. Los Mecanismos De Democracia Directa En Ecuador, Perú Y Argentina.

### **Normativas**

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Asamblea Nacional (2009)
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)
- Ley Orgánica Electoral. Código de la Democracia (2009)
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
- Ley Orgánica de Elecciones. Ley Nro. 26859 (1997)
- Referéndum 2011 (2011)
- Referéndum 2018 (2018)

### **Fuentes electrónicas**

- Araujo, J. (S/A). *El Referéndum En El Sistema Constitucional Español*. [ Fecha De Consulta 18 De Abril Del 2018], Disponible En <https://www.raco.cat/index.php/Cuadernosderecho/Article/Viewfile/175397/254626>

- Borja, R. (2015). *Democracia Y Estado De Derecho*. Democracia Y Estado De Derecho. [ Fecha De Consulta 20 De Abril Del 2018], Disponible En: <https://sites.google.com/site/631democraciayestadodederecho/Cmap-Democracia/Democracia-Directa-Y-Democracia-Representativa>
- Castro, I. (2011). *Suscinto Comentario Sobre Las Cinco Preguntas Del Referéndum Constitucional*. [ Fecha De Consulta 26 De Abril Del 2018], Disponible En [http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/04/143a168\\_suscintocomentario.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/04/143a168_suscintocomentario.pdf)
- Conacami. (2008). *Comunidades Le Dijeron "No" A Majaz" 17 De Abril*. Perú. [ Fecha De Consulta 28 De Abril Del 2018], Disponible En [http://conacami.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=35](http://conacami.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=35)
- Comercio. (2018) *¿Cuáles Son Las Siete Preguntas Del Referéndum Y La Consulta Popular Del 4 De Febrero De 2018 En Ecuador?* [ Fecha De Consulta 16 De Mayo Del 2018], Disponible En <http://www.elcomercio.com/actualidad/preguntas-consulta-referendum-leninmoreno-ecuador.html>
- C.N.E. (2009). *Cne Emite Nuevo Boletín Con 99.75% De Actas Transmitidas*. Venezuela. [ Fecha De Consulta 22 De Mayo Del 2018], Disponible En [http://www.cne.gob.ve/web/sala\\_prensa/noticia\\_detalle.php?id=89](http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detalle.php?id=89)
- Díaz, R. (2005). *Rigidez Constitucional. Un Concepto Constitucional*. [ Fecha De Consulta 18 De Abril Del 2018], Disponible En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/26.pdf>
- Express. (2011). *Referéndum Y Consulta Popular De Ecuador 2011*. [ Fecha De Consulta 3 De Junio Del 2018], Disponible En [https://es.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A9ndum\\_Constitucional\\_De\\_Ecuador\\_De\\_2008](https://es.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A9ndum_Constitucional_De_Ecuador_De_2008)
- Escudero, R. (2002). *Consideraciones Sobre La Participación Democrática Y Los Instrumentos Para Su Eficacia*. (Memoria Abogado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá). [ Fecha De Consulta 3 De Junio Del 2018], Disponible En <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/tesis-17.pdf>
- Francois, J. (S/A). *Consulta Popular Y Democracia Directa*. [ Fecha De Consulta 8 De Junio Del 2018], Disponible En

[Http://Sitios.Ine.Mx/Documentos/Deceyec/Consulta\\_Popular\\_Y\\_Democraci\\_a\\_Di.Htm](http://Sitios.Ine.Mx/Documentos/Deceyec/Consulta_Popular_Y_Democraci_a_Di.Htm)

Formación Ciudadana Y Constitucional. (S/A). *Mecanismos De Participación. Referendo*. Colombia. [ Fecha De Consulta 18 De Abril Del 2018], Disponible En

[Http://Docencia.Udea.Edu.Co/Derecho/Constitucion/Referendo.Html](http://Docencia.Udea.Edu.Co/Derecho/Constitucion/Referendo.Html)

Gamboa, C & Garcia, G. (2006). *Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito E Iniciativa Popular*. [ Fecha De Consulta 15 De Abril Del 2018], Disponible En

[Http://Enp4.Unam.Mx/Amc/Libro\\_Munioz\\_Cota/Libro/Cap5/Lec03\\_Democraciadirectareferendumplebiscitoeiniciativapopular.Pdf](http://Enp4.Unam.Mx/Amc/Libro_Munioz_Cota/Libro/Cap5/Lec03_Democraciadirectareferendumplebiscitoeiniciativapopular.Pdf)

García, J. (S/A). *Referéndum*. [ Fecha De Consulta 23 De Abril Del 2018], Disponible En [Http://Www.Mercaba.Org/Fichas/Capel/Referendum.Htm](http://Www.Mercaba.Org/Fichas/Capel/Referendum.Htm)

González, D. (07 De Mayo De 2012). *Los Mecanismos De Participación Directa*. Diario La Hora. [ Fecha De Consulta 18 De Junio Del 2018], Disponible En [Https://Lahora.Com.Ec/Noticia/1101189052/Mecanismos-De-Participacion3b3n-](https://Lahora.Com.Ec/Noticia/1101189052/Mecanismos-De-Participacion3b3n-)

Istúriz, A. (1999). *El Universal. El Referéndum Del 25 De Abril*. Perú. [ Fecha De Consulta 19 De Junio Del 2018], Disponible En [Https://Web.Archive.Org/Web/20090323002329/Http://Www.Analitica.Com/Bitblilio/Isturiz/Referendo.Asp](https://Web.Archive.Org/Web/20090323002329/Http://Www.Analitica.Com/Bitblilio/Isturiz/Referendo.Asp)

Novak, F. (2011). *Mecanismos De Participación Directa Y Fortalecimiento De La Democracia Representativa*. [ Fecha De Consulta 3 De Abril Del 2018], Disponible En [Https://Www.Google.Com/Search?Client=Firefox-B-Ab&Ei=Aws4w8t\\_L4yb5wlewpaydw&Q=Mecanismos+De+Participacion+Directa+En+Peru+Pdf&Oq=Mecanismos+De+Participacion+Directa+En+Peru+Pdf&Gs\\_L=Psy-Ab.3...2654.3315.0.3616.4.4.0.0.0.206.401.0j1j1.2.0...0...1.1.64.Psy-Ab..2.1.194...33i22i29i30k1.0.Cqtcjeuw-Lk](https://Www.Google.Com/Search?Client=Firefox-B-Ab&Ei=Aws4w8t_L4yb5wlewpaydw&Q=Mecanismos+De+Participacion+Directa+En+Peru+Pdf&Oq=Mecanismos+De+Participacion+Directa+En+Peru+Pdf&Gs_L=Psy-Ab.3...2654.3315.0.3616.4.4.0.0.0.206.401.0j1j1.2.0...0...1.1.64.Psy-Ab..2.1.194...33i22i29i30k1.0.Cqtcjeuw-Lk)

Peruzzotti, E. (2008). *La Democracia Representativa Como Política Mediada: Repensando Los Vínculos Entre Representación Y Participación*. [ Fecha De Consulta 5 De Mayo Del 2018], Disponible En [Http://Webcache.Googleusercontent.Com/Search?Q=Cache:Fzgydlfu5uj:R](http://Webcache.Googleusercontent.Com/Search?Q=Cache:Fzgydlfu5uj:R)

[evistas.Pucp.Edu.Pe/Index.Php/Debatesensociologia/Article/Download/2539/2483+&Cd=2&Hl=Es&Ct=Clnk&Gl=Ec&Client=Firefox-B-Ab](http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/download/2539/2483+&Cd=2&Hl=Es&Ct=Clnk&Gl=Ec&Client=Firefox-B-Ab)

- Polo, E. (2012). *La Consulta Popular Y Su Control Previo De Constitucionalidad (Tesis Pregrado Inédita)*. [ Fecha De Consulta 7 De Julio Del 2018], Disponible En [Http://Repositorio.Puce.Edu.Ec/Bitstream/Handle/22000/7029/13.J01.000190.Pdf?Sequence=4&Isallowed=Y](http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/7029/13.J01.000190.pdf?sequence=4&isallowed=Y)
- Rupire, J. (2008). *Perú: Participación Ciudadana Y Mecanismos De Democracia Directa*. Perú. [ Fecha De Consulta 18 De Abril Del 2018], Disponible En [Http://Www.Zora.Uzh.Ch/Id/Eprint/95758/1/C2d\\_Wp23.Pdf](http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/95758/1/C2d_Wp23.pdf)
- Salgado, H. (2011). *Concepto Material Y Formal De La Constitución*. [ Fecha De Consulta 30 De Junio Del 2018], Disponible En [Http://Hernansalgadopesantes.Com/Index.Php?Option=Com\\_Content&View=Article&Id=33:Concepto-Material-Y-Formal-De-La-Constitucion&Catid=2:Articulos&Itemid=3](http://hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com_content&view=article&id=33:concepto-material-y-formal-de-la-constitucion&catid=2:articulos&Itemid=3)
- Santos, I. (S/A). *Plebiscito Y Referéndum*. Concepciones Terminológicas Entre La Democracia Directa Y La Representativa. Puntual Tratamiento En El Constitucionalismo Estatal Mexicano Y Comparado. México. [ Fecha De Consulta 1 De Julio Del 2018], Disponible En [Https://Archivos.Juridicas.Unam.Mx/Www/Bjv/Libros/6/2921/21.Pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/21.pdf)
- Wong, V. (2015). *El Referéndum Constitucional, La Dialéctica Entre La Democracia Representativa Y La Participativa*. México. [ Fecha De Consulta 18 De Abril Del 2018], Disponible En [Http://Ruc.Udc.Es/Dspace/Bitstream/Handle/2183/16834/Ad\\_2015\\_19\\_Art\\_15.Pdf?Sequence=1](http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16834/Ad_2015_19_Art_15.pdf?sequence=1)

## ANEXO 1

Cuestionario de preguntas realizado a tres abogados especialistas en derecho constitucional.

### **Instructivo:**

El cuestionario está conformado por cinco preguntas referentes al mecanismo de participación directa denominado referéndum.

1. **¿Usted conoce a qué se refiere el mecanismo de participación directa denominado referéndum? ¿Por qué?**
2. **¿Cuál considera usted que es la causa más común por las que se presenta un referéndum? ¿Por qué?**
3. **¿Usted considera que el referéndum mal utilizado vulnera la rigidez de la Constitución? ¿Por qué?**
4. **¿Usted considera que los referéndums realizados en Ecuador en los años 2011 y 2018 fueron mal utilizados por los gobiernos de turno, vulnerando la rigidez constitucional? ¿Por qué?**
5. **¿Usted considera que la rigidez constitucional permite evitar modificaciones innecesarias que atenten a la estabilidad de la Constitución?**

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

## ANEXO 2

### Referéndum 2011

#### PREGUNTA 1

¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República, incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial, como se establece en el anexo 1?

SI ( ) NO ( )

Anexo 1.- Incorpórese a continuación del primer inciso al numeral 9 del artículo 77, uno que dirá: "La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han ocurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley. (Castro, 2011, 149)

#### PREGUNTA 2.

¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de la libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la ley, ENMENDANDO LA CONSTITUCIÓN DE ACUERDO AL ANEXO 2?

SI ( ) NO ( )

Anexo 2.- El artículo 77 numeral 1 dirá:

"La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el



cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin fórmula de juicio por más de veinticuatro horas. Las medidas no privativas de libertad se aplicarán de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley. (Castro, 2011, 151)

El artículo 77 numeral 11 dirá: "La jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley."

### **PREGUNTA 3.**

¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, ENMENDANDO LA CONSTITUCIÓN COMO LO ESTABLECE EL ANEXO 3?

SI ( ) NO ( )

Anexo 3.-

En el primer inciso del artículo 312 de la Constitución dirá: "Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente. (Castro, 2011, 153)

En el primer inciso de la DISPOSICIÓN TRANSITORIA

#### **PREGUNTA 4.**

¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

SI ( ) NO ( )

Anexo 4.- El artículo 20 del Régimen de Transición dirá:

"Art. 20.- Se disuelve el actual Pleno del Consejo de la Judicatura; en su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus alternos estarán sometidos a juicio político.

Este Consejo de la Judicatura transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial, y ejercerán sus funciones por un período improrrogable de 18 meses.

El Consejo de la Judicatura definitivo se conformará mediante el procedimiento establecido en el artículo 179 de la Constitución enmendada. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social asegurará que los miembros del nuevo Consejo de la Judicatura estén designados antes de concluidos los 18 meses de funciones del Consejo de la Judicatura de transición.

Queda sin efecto el concurso de méritos y oposición que lleva a cabo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la designación de los nuevos vocales del Consejo de la Judicatura.

Suprímase la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de la Función Judicial." (Castro, 2011, p.p 154-155)

## **PREGUNTA 5.**

¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?

SI ( ) NO ( )

### Anexo 5

Enmiéndese la Constitución de la República del Ecuador de la siguiente manera: Los artículos 179 y 181 de la Constitución de la República dirán:

"Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.

Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.

El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.

El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros".

"Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: 1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos. 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas. 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial. 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función

Judicial. Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple." Suprímase el último inciso del artículo 180 de la Constitución.

Reformase los siguientes artículos del Código Orgánico de la Función Judicial: 1.- En los artículos 60, 65, 66, 72, 89, 115, 157 y 298, en donde dice: "Comisión de Administración de Recursos Humanos", dirá: "Unidad de Recursos Humanos". 2.- El primer inciso del artículo 99 dirá: "Art. 99.- COMISIÓN DE SERVICIOS.- Cuando la servidora o el servidor de la Función Judicial tuviere que trasladarse fuera del lugar de su sede de trabajo para cumplir sus funciones, se le declarará en comisión de servicios con remuneración. La comisión que deba cumplirse en el país o en el exterior será otorgada por el Director General del Consejo de la Judicatura." 3.- El numeral 10 del artículo 100 dirá: "... Residir en el lugar en donde ejerce el cargo. Excepcionalmente podrá residir en otro lugar cercano, de fácil e inmediata comunicación, en virtud de autorización expresa de la Directora o Director de la Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura;..." 4.- El inciso cuarto del artículo 101 dirá: "Igualmente la servidora o el servidor de la Función Judicial podrá solicitar el traslado a un puesto o cargo que a la fecha estuviere vacante. El Director General del Consejo de la Judicatura o la Directora o el Director Provincial, según el caso, podrá resolver favorablemente tal solicitud si la servidora o el servidor de la Función Judicial, de acuerdo a la evaluación respectiva, tiene la idoneidad y la preparación apropiadas para el nuevo puesto o cargo." 5.- El inciso tercero del artículo 183 dirá: "Necesariamente cada jueza o juez integrará por lo menos dos salas, a excepción de la Presidenta o Presidente de la Corte, que deberá integrar solamente una. Sin embargo, de creerlo necesario, a pedido suyo, en su lugar podrá actuar una Conjueza o Conjuez. Al efecto, al posesionarse las juezas o los jueces acordarán las salas que integrarán. De no hacerlo, esta designación la hará el pleno de la Corte Nacional, el cual igualmente podrá modificar en cualquier tiempo y disponer la integración, tomando en cuenta la especialización y el perfil de la jueza o juez. 6.- El numeral 7 del artículo 109 dirá: "...7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;..." 7.- El numeral 7 del artículo 217 elimínese las palabras "comisiones especializadas". 8.- En el artículo 255 agréguese como numeral 3, lo siguiente: "...3. Manifiesta inoperancia en el cumplimiento de sus funciones;..." 9.- Suprímense los artículos 257, 265,

266, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277 y 278. 10.- Los artículos 258, 261, 262, 263, 264, 269, 279 y 280, dirán lo siguiente: "Art. 258.- INTEGRACIÓN.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional. Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana. El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación y Control Social. Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrán fiscalizar y juzgar a sus miembros. Los Miembros del Consejo, en caso de ausencia o impedimento, serán sustituidos por sus alternos. Art. 261.- ESTRUCTURA FUNCIONAL.- El Consejo de la Judicatura ejercerá sus funciones a través de los siguientes componentes estructurales: 1. El Pleno; 2. La Presidencia; 3. La Dirección General; Las Direcciones Provinciales serán ejercidas por el Presidente de la Corte Provincial, conjuntamente con los Delegados que el Consejo de la Judicatura determine, de conformidad con la regulación de la materia. Las unidades administrativas necesarias, cuya creación, organización, funciones, responsabilidades y control establecen y regulan este Código y el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, según corresponda, se encargarán de la planificación estratégica, la gestión del talento humano, la transparencia y la difusión a la comunidad de los resultados de su gestión Art. 262.- INTEGRACIÓN.- El Pleno se integrará con sus cinco Miembros o por quienes les sustituyeren. Será presidido por la o el Delegado del Presidente de la Corte Nacional de Justicia y, en caso de ausencia o impedimento de este, por su alterno. En caso de ausencia o impedimento de ambos, por el Miembro que designe el Pleno. Actuará como Secretaria o Secretario del Pleno, la Secretaria o el Secretario del Consejo o quien le sustituyere. 160 Art. 263.- QUÓRUM.- El quórum para la instalación será de tres de sus integrantes. Para todas las decisiones se requiere mayoría simple. En los casos de empate, el voto de quien presida la sesión será decisorio. Art. 264.-

FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: 1. Nombrar y evaluar a las juezas y a los jueces y a las conjuetas y a los conjuetes de la Corte Nacional de Justicia y de las Cortes Provinciales, juezas y jueces de primer nivel, Fiscales Distritales, agentes fiscales y Defensores Distritales, a la Directora o al Director General, miembros de las direcciones regionales, y directores nacionales de las unidades administrativas; y demás servidoras y servidores de la Función Judicial; 2. Remover libremente a la Directora o al Director General, miembros de las direcciones regionales, directores administrativos nacionales y directores provinciales; 3. Aprobar, actualizar y supervisar la ejecución del plan estratégico de la Función Judicial; 4. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial; 5. Rendir, por medio de la Presidenta o el Presidente del Consejo, el informe anual ante la Asamblea Nacional; 6. Elaborar la proforma presupuestaria de la Función Judicial que será enviada para su aprobación según la Constitución. En el caso de los órganos autónomos, deberán presentar al Pleno del Consejo de la Judicatura su propuesta presupuestaria para su incorporación al presupuesto general de la Función Judicial; 7. Nombrar, previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social, a las notarias y los notarios, y evaluar los estándares de rendimiento de los mismos, en virtud de lo cual podrá removerlos de acuerdo lo establecido en este Código; 8. En cualquier tiempo, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Función Judicial: Crear, modificar o suprimir salas de las cortes provinciales, tribunales penales, juzgados de primer nivel y juzgados de paz; así como también establecer el número de jueces necesarios previo el informe técnico correspondiente. Establecer o modificar la sede y precisar la competencia en que actuarán las salas de las cortes provinciales, tribunales penales, juezas y jueces de primer nivel; excepto la competencia en razón del fuero. Una misma sala o juzgador de primer nivel podrá actuar y ejercer al mismo tiempo varias competencias; En caso de que, del informe técnico correspondiente, aparezca que existe en forma transitoria en determinada rama de la actividad judicial o en una localidad un número muy alto de causas sin despacho, podrá crear salas o juzgados temporales que funcionarán por el periodo de tiempo que señalará o hasta que se despachen las causas acumuladas; en estos casos se procederá al nuevo sorteo de causas para asignarlas a estas salas o juzgados temporales; y, Crear, modificar o suprimir direcciones regionales o provinciales, las cuales funcionarán de forma desconcentrada; 9. Fijar y

actualizar: a) las tasas notariales que serán pagadas por los usuarios de los servicios notariales; b) las tasas por servicios administrativos de la Función Judicial; c) el monto de las tasas y establecer las tablas respectivas por informes periciales, experticias y demás instrumentos similares necesarios en la tramitación de causas, así como sistematizar un registro de los peritos autorizados y reconocidos como idóneos, cuidando que estos sean debidamente calificados y acrediten experiencia y profesionalización suficiente; 10. Expedir, modificar, derogar e interpretar obligatoriamente el Código de Ética de la Función Judicial, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario; particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial; 11. Imponer las sanciones disciplinarias de suspensión de funciones sin sueldo, amonestación escrita o multa a las juezas o jueces y a las conjuetas o conjueces de la Corte Nacional de Justicia; 12. Conocer los recursos que se dedujeren contra las sanciones disciplinarias impuestas por las direcciones regionales a las abogadas y a los abogados por las infracciones cometidas en el ejercicio de la profesión, de acuerdo con este Código; 13. Conocer los informes que presentaren: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría General del Estado y resolver sobre sus recomendaciones; 14. Imponer las sanciones disciplinarias de destitución a las servidoras o los servidores judiciales, con el voto conforme de la mayoría de sus Miembros, o absolverles si fuere conducente. Si estimare, que la infracción fuere susceptible solo de suspensión, sanción pecuniaria o de amonestación, las impondrá; y, 15. Emitir opinión respecto de los proyectos de ley referidos a la Función Judicial cuando le sean consultados por la Función Legislativa o Ejecutiva; Art. 269.- FUNCIONES.- A la Presidenta o el Presidente le corresponde: 1. Cumplir y hacer cumplir, dentro de los órganos de la Función Judicial, la Constitución, la ley y los reglamentos generales; el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos y resoluciones del Pleno; 2. Elaborar el orden del día; convocar y presidir las sesiones del Pleno, y supervisar el cumplimiento de las resoluciones; 3. Elaborar el proyecto del informe anual que debe presentar el Consejo de la Judicatura a la Asamblea Nacional y someterlo a consideración de aquel; 4. Legalizar con su

firma, juntamente con la Secretaria o el Secretario, las actas y demás documentos que contengan los reglamentos, manuales, circulares y resoluciones de carácter normativo interno expedidos por el Pleno; 5. Suspender, sin pérdida de remuneración, a las servidoras y a los servidores de la Función Judicial, en casos graves y urgentes, en el ejercicio de sus funciones, por el máximo de noventa días, dentro de cuyo plazo deberá resolverse la situación de la servidora o el servidor de la Función Judicial; 6. Aprobar los acuerdos de cooperación y asistencia, relacionados con la Función Judicial, con organismos nacionales o extranjeros, siempre que estos últimos no contemplen asuntos que tengan el carácter de tratados o instrumentos internacionales; y, 7. Ejercer las demás atribuciones señaladas por la ley, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial y los reglamentos.

Art. 279.- REQUISITOS PARA EL CARGO.- La Directora o el Director General del Consejo reunirá los siguientes requisitos: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos de participación política 2. Tener título de tercer nivel legalmente reconocido en el país, en las áreas afines a las funciones del Consejo, y acreditar experiencia en administración; y, 3. Haber ejercido con probidad e idoneidad la profesión o la docencia universitaria en las materias mencionadas por un lapso mínimo de cinco años.

Art. 280.- FUNCIONES.- A la Directora o al Director General le corresponde: 1. Dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos, financieros, administrativos de la Función Judicial y los procesos de selección, evaluación, formación profesional y capacitación continua, en el ámbito de su competencia; 2. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial; 3. Autorizar el gasto de la Función Judicial, excepto de los órganos autónomos, y asignar montos de gasto a las unidades administrativas correspondientes y a las directoras o directores regionales y provinciales, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 4. Ejercer, a través de los Directores Provinciales, el procedimiento coactivo para recaudar lo que se deba, por cualquier concepto a la Función Judicial, con arreglo al trámite establecido en la ley. 5. Definir y ejecutar los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, para la selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación y formación y capacitación de las servidoras y servidores de la Función Judicial, en el ámbito de su competencia; 6. Fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial,



fiscal y de defensoría pública, así como para los servidores de los órganos auxiliares, en las diferentes categorías, y de manera equivalente y homologada entre sí; 7.- Imponer las sanciones disciplinarias de suspensión de funciones sin sueldo, a las juezas o jueces y a las conjuetas o conjuetes de las Cortes Provinciales, a las directoras o a los directores regionales, a las directoras o a los directores provinciales y a las directoras o a los directores nacionales de las unidades administrativas; y demás servidores y servidoras de la Función Judicial. La resolución de suspensión será susceptible de apelación para ante el Pleno del Consejo de la Judicatura; 8. Presentar informe al Pleno del Consejo, anualmente, o cuando este lo requiera; y, 9. Ejercer las demás atribuciones señaladas por la ley, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial y los reglamentos. El Director General podrá, por simple oficio, delegar sus funciones a los servidores de la Función Judicial, cuando lo considere necesario." Art. 11.- En los artículos 307, 308 y letra d) de la Disposición Transitoria Séptima, reemplácese las palabras "Comisión de Asuntos Relativos a los Órganos Auxiliares", por "la unidad correspondiente". Art. 12.- En el artículo 8 y en el primer artículo innumerado a continuación del artículo 19, agregado por el artículo 9 de la Ley s/n, publicada en el suplemento al Registro Oficial 64 de 8 de noviembre de 1996 de la Ley Notarial, sustitúyase las referencias a la "Comisión de Asuntos Relativos a los Órganos Auxiliares", por "La unidad correspondiente".

**ANEXO 3**  
**REFERÉNDUM 2018**

**PRIMERA:**

¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilidad para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes?

**ANEXO. No.1**

**ANEXO**

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Sustitúyase el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente texto: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito.

La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita, y delincuencia organizada relacionados con

actos de corrupción; estarán impedidos para ser candidatos a cargos de elección popular, para contratar con el Estado, para desempeñar empleos o cargos públicos y perderán sus derechos de participación establecidos en la presente Constitución.”

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

Sustitúyase el número 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, por el siguiente:

“2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción”.

#### LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Sustitúyase el primer inciso del artículo 10 de Ley Orgánica del Servicio Público, por el siguiente texto:

“Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública”.

## CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

Agréguese el número 14 al artículo 60 del Código Orgánico Integral Penal, que disponga:

“14. Inhabilitación para contratar con el Estado que se aplicará en sentencias condenatorias por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, pena no privativa de la libertad que será comunicada al organismo técnico regulatorio del Sistema Nacional de Contratación Pública”.

Agréguese como segundo inciso en el artículo 68 del Código Orgánico Integral Penal, el siguiente:

“En el caso de los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, los jueces de forma obligatoria aplicarán esta sanción por un lapso de entre diez y veinticinco años”.

En el artículo 77 del Código Orgánico Integral Penal incorpórese el siguiente inciso final:

Las personas condenadas con sentencia ejecutoriada por la comisión de delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, responderán con sus bienes hasta el monto de la reparación integral del Estado y la sociedad”.

En el artículo 280 del Código Orgánico Integral Penal añádase el siguiente inciso final:

“En caso de determinarse responsabilidad de la persona jurídica será sancionada con la disolución y liquidación y el pago de una multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general”.

En el artículo 285 del Código Orgánico Integral Penal incorpórese como tercer inciso, el siguiente:

“En caso de determinarse responsabilidad de la persona jurídica será sancionada con la disolución y liquidación y el pago de una multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general”.

En el artículo 289 del Código Orgánico Integral Penal incorpórese como segundo inciso, el siguiente:

“En caso de establecerse responsabilidad de personas jurídicas serán sancionadas con su extinción y multa de multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general”

## **SEGUNDA:**

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015?

## **ANEXO. NO.2**

### **Constitución de la República del Ecuador**

#### **Sustitúyase el texto del art. 114 de la Constitución por el siguiente:**

“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.

Sustitúyase el texto del art. 144 de la Constitución por el siguiente:

“La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en funciones y podrá ser reelecto por una sola vez”.

Incorpórese una Disposición General Primera, con el siguiente texto:

“Disposición General Primera: Déjese sin efecto de su aprobación los artículos 2, 4 y la Disposición Transitoria Segunda de las Enmiendas Constitucionales aprobadas el 3 de diciembre de 2015 por la Asamblea Nacional”.

Incorpórese una Disposición General Segunda, con el siguiente texto:

“Disposición General Segunda: Las autoridades de elección popular que ya hubiesen sido reelegidas desde la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi no podrán postularse para el mismo cargo”

### **TERCERA:**

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

### **ANEXO. NO.3**

A efectos de dar cumplimiento con el mandato popular, se dispone:

#### 1. Terminación anticipada de periodo:

Se dan por terminados los periodos constitucionales de los consejeros principales y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes cesarán en sus funciones el día en que se instale el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que llevará a cabo la transición conforme a este anexo.

#### 2. Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador.

Agréguese un inciso tercero al artículo 112 de la Constitución que disponga:

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

Sustitúyase el inciso primero del artículo 205 de la Constitución por el siguiente texto:

“Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo.

En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo”.

Sustitúyase el inciso tercero del artículo 207 de la Constitución por el siguiente texto:

“Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento.”.

Agréguese un cuarto inciso al artículo 207 de la Constitución que disponga:

“Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.”.

### 3. Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

Se dan por terminados anticipadamente los periodos de las consejeras y consejeros del actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Hasta la instalación del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social conforme al sistema establecido en la Constitución enmendada, se establece un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que asumirá transitoriamente todas las facultades, deberes y atribuciones que la Constitución y las leyes le otorgan al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y estará conformado por siete miembros nombrados por la Asamblea Nacional de entre ternas enviadas por el Presidente de la República. En caso de que la Asamblea Nacional no procediera al nombramiento de las consejeras y consejeros propuestos en el plazo de veinte días contados desde la fecha de presentación de las ternas, asumirán los cargos aquéllos que ocupen el primer lugar en el orden de prelación de las mismas.

El Consejo en transición tendrá por misión el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control, de participación ciudadana, y de prevención y combate a la corrupción para lo cual propondrá a los órganos competentes las reformas necesarias. El Consejo en transición evaluará el desempeño de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, en el plazo máximo de seis meses desde su instalación, pudiendo, de ser el caso, declarar la terminación anticipada de sus periodos, y si lo hiciere procederá inmediatamente a la convocatoria de los respectivos procesos de selección. Para el efecto, expedirá una normativa que regule el proceso de evaluación garantizando el debido proceso, con audiencia a las autoridades evaluadas e incluyendo los mecanismos de impugnación y participación ciudadana necesarios.

Del mismo modo, garantizará la mejora, objetividad, imparcialidad y transparencia de los mecanismos de selección de las autoridades cuya designación sea de su competencia. Los miembros del Consejo estarán sometidos a juicio político y tendrán fuero de Corte Nacional. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en transición ejercerá sus funciones de forma



improrrogable hasta que se instale el nuevo Consejo tras su elección, que será coincidente con los próximos comicios para designar a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados.

Quedarán sin efecto los concursos públicos de oposición y méritos que esté llevando a cabo el actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la designación de autoridades que sean de su competencia, desde la promulgación de los resultados oficiales del referéndum.

Las consejeras y consejeros cesados en sus funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como, los integrantes del Consejo en transición, no podrán postularse como candidatos para la conformación del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El Presidente de la República enviará un proyecto de ley que reforme la ley que regula la organización y funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para adecuarla a las enmiendas constitucionales, en el plazo de treinta días. La Asamblea Nacional, sin dilaciones, tramitará y aprobará el proyecto en el plazo de sesenta días.

#### **CUARTA:**

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?

#### **ANEXO. NO. 4**

#### **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Añádase al numeral 4 del artículo 46 de la Constitución un segundo inciso con el siguiente texto:

“Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles”.

Sustitúyase el numeral 4 del artículo 16 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente texto:

“Las infracciones de agresión a un Estado, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, las acciones legales por daños ambientales; y, los delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes, son imprescriptibles tanto en la acción como en la pena”.

Sustitúyase el inciso final del artículo 75 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente texto:

“No prescriben las penas determinadas en las infracciones de agresión, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un estado, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, daños ambientales y, contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes”.

#### **QUINTA:**

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos?

#### **ANEXO. NO.5**

#### **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Agréguese un segundo inciso al artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador con el siguiente texto:

“Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles”.

Sustitúyase el artículo 54 del Código Orgánico de Ambiente por el siguiente texto:

“De la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles.- Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles”.



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



**SENESCYT**

Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, MILTON ROLANDO TUSA ROA con C.C: 1103661888, autor(a) del trabajo de titulación: **“LA MALA UTILIZACIÓN DEL REFERÉNDUM COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS DE TURNO VULNERA LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL”** previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 09 noviembre de 2018

f. \_\_\_\_\_  
Nombre: Milton Rolando Tusa Roa  
C.C: 1103661888

## **REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

### **FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN**

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	LA MALA UTILIZACIÓN DEL REFERÉNDUM COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS DE TURNO VULNERA LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.		
<b>AUTOR(ES):</b>	Milton Rolando Tusa Roa		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES):</b>	<b>Nuques Martínez, Hilda Teresa</b>		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Constitucional		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Derecho Constitucional		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	09 noviembre del 2018	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	86
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Constitucional		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Referéndum, Democracia, Rigidez Constitucional.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT:</b>	<p>La Constitución del 2008 fue redactada el 30 de noviembre del año 2007 entro en debate el 24 de julio del 2008, por la llamada Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi en la Provincia de Manabí, fue puesta en consideración del pueblo ecuatoriano en referéndum constitucional el 28 de septiembre del año 2008, y en lo posterior ratificada por los votantes en consulta popular, procediendo a su Registro Oficial el 20 de octubre del año 2008. Los derechos incorporados en esta Constitución causan admiración en la comunidad internacional, al reconocer derechos a la naturaleza, además de incorporar un control de constitucionalidad que para algunos tratadistas es mixto, como también el andamiaje de garantías que pueden ser activadas cuando se vulnera derechos de rango constitucional, no obstante sus promotores a viva voz auguraron treientos años de vigencia.</p> <p>Pero el panorama no es como parece, no se cumplió tal ofrecimiento de muchos años de vigencia de la Constitución, pues el 7 de mayo del año 2011, y el 4 de febrero del 2018 los ecuatorianos vuelven a las urnas para modificar la constitución por coyunturas políticas; de esta realidad se deriva la mala utilización del referéndum por parte de los gobiernos de turno que vulnera la rigidez de la Constitución de Montecristi.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono: 0992395621</b>	E-mail: <a href="mailto:miltontttt@hotmail.es">miltontttt@hotmail.es</a>	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	<b>Nombre: Nuques Martínez, Hilda Teresa</b>		
	<b>Teléfono: 0998285488</b>		
	E-mail: <a href="mailto:tnuques@hotmail.com">tnuques@hotmail.com</a>		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			