

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

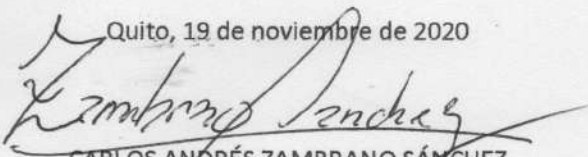
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **CARLOS ANDRES ZAMBRANO SANCHEZ**, C.I. 091909067-0, autor del trabajo de graduación titulado: **"ANÁLISIS DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE AUTORIDADES DE CONTROL POR PARTE DEL PODER DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL"**, previo a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN POLÍTICA** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 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 Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 19 de noviembre de 2020



CARLOS ANDRÉS ZAMBRANO SÁNCHEZ  
C.I. 091909067-0

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
SOCIOLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE  
CONTROL POR PARTE DEL PODER DE TRANSPARENCIA Y CONTROL  
SOCIAL**

**DESARROLLADA POR:  
CARLOS ANDRÉS ZAMBRANO SÁNCHEZ**

**TUTOR:  
PHD CHRISTIAN MANUEL ESCOBAR JIMÉNEZ**

**QUITO  
2020**

## Resumen

La ampliación de poderes del Estado en el Ecuador a partir de la creación del poder de Transparencia y Control Social (quinto poder) nos remite a las distintas teorías de la separación de los poderes del Estado y de la constitución mixta, cuyos postulados son fundamentales en el desarrollo del Estado moderno. De esta manera, en este trabajo se desglosarán los componentes específicos del diseño constitucional y la práctica institucional del sistema político ecuatoriano, que se originan a partir de la Constitución del 2008, con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Por consiguiente, se desarrollará un análisis institucional, normativo y empírico basado en una revisión documental como la Constitución del Ecuador y Venezuela, códigos, leyes, actas del CPCCS, publicaciones periodísticas, artículos de opinión y entrevistas de los medios de información, para conseguir los resultados que nos hemos propuesto en este ensayo.

**Palabras claves:** División de poderes, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Meritocracia, *Check and balances*, Designación de autoridades control del Estado.

## ÍNDICE

<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b> .....	<b>7</b>
<b><u>RULE OF LAW, SEPARACIÓN DE PODERES, Y CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN UNA DEMOCRACIA.</u></b> .....	<b>10</b>
1. DEMOCRACIA Y RULE OF LAW EN LAS FUNCIONES DEL ESTADO .....	10
2. LA DIVISIÓN CLÁSICA DE PODERES DEL ESTADO.....	13
3. MECANISMOS DE CONTROL Y BALANCE ( <i>CHECKS AND BALANCES</i> ).....	17
3.1 <i>CHECKS AND BALANCES</i> (EJECUTIVO - LEGISLATIVO) .....	20
3.2 <i>CHECKS AND BALANCES</i> DEL PODER JUDICIAL .....	21
4. BREVE REPASO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES DE PODER Y <i>CHECKS AND BALANCES</i> EN EL ECUADOR DESDE EL RETORNO A LA DEMOCRACIA. ....	23
4.1 PERIODO CONSTITUCIONAL 1979 .....	25
4.2 PERIODO CONSTITUCIONAL 1998.....	28
<b><u>CONSTITUCIÓN DEL 2008, PODER DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL, MERITOCRACIA Y DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DE CONTROL.</u></b> .....	<b>30</b>
5. EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL DEL 2008.....	30
6. EL PODER DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL.....	32
7. EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL.....	33
7.1 CUESTIONAMIENTOS AL CPCCS EN FUNCIONES (2010-2018).....	37
8. MERITOCRACIA Y DEMOCRACIA .....	38
8.1 CONCURSOS DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN EN EL CPCCS.....	40
8.2 DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DE CONTROL.....	41
9. EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL - TRANSITORIO (2018-2019).....	44
10. EL FUTURO INCIERTO DEL PODER TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL .....	48
<b><u>PROCESO DE SELECCIÓN DEL CPCCS EN EL CASO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO</u></b> .....	<b>51</b>
11. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO .....	51
12. FISCALES GENERALES DESIGNADOS POR EL CPCCS .....	52
12.1 FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2011-2017).....	53

12.2 CRISIS INSTITUCIONAL DE LA FGE (2017-2019).....	57
12.3 FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2019-ACTUALIDAD).....	59
<b>13. PROSPECTIVA INSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO .....</b>	<b>63</b>
<b><u>CONCLUSIONES .....</u></b>	<b><u>65</u></b>
<b>A MODO DE CONCLUSIÓN GENERAL .....</b>	<b>65</b>
<b>¿A QUIÉN REPRESENTA EL CPCCS? .....</b>	<b>66</b>
<b>MECANISMOS DE CONTROL Y BALANCE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, DESDE QUE SE DESIGNA A ESTA AUTORIDAD POR CONCURSOS DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN. ....</b>	<b>69</b>
<b>FISCAL GALO CHIRIBOGA (2011-2017) .....</b>	<b>69</b>
<b>FISCAL CARLOS BACA MANCHENO (2017-2018) .....</b>	<b>71</b>
<b>FISCAL DIANA SALAZAR (2019-ACTUALIDAD) .....</b>	<b>71</b>
<b><u>BIBLIOGRAFÍA.....</u></b>	<b><u>75</u></b>
<b><u>ANEXOS.....</u></b>	<b><u>78</u></b>
<b>ANEXO A. ....</b>	<b>78</b>

## AGRADECIMIENTOS

*Sería imposible mencionar a todos aquellos que, de una u otra manera, me han tendido la mano y me han motivado a culminar esta etapa en mi vida.*

*En primer lugar, quiero agradecer a mis padres (Carlos y Sylka) por haber confiado en mí y estar siempre presentes en todo; a mi hermano (José), con quien compartí momentos de mucha felicidad, a pesar de la distancia; y a mi novia (ChEFI), a quien aprecio mucho y agradezco el tiempo compartido durante toda mi estadía en Quito.*

*Agradezco también a esta institución (PUCE) y a sus valiosos docentes, ya que sin ellos no habría podido culminar esta larga, pero productiva etapa, con la motivación amistosa y los conocimientos que me brindaron. Un agradecimiento especial a Christian y Miguel que estuvieron siempre dispuestos a cualquier ayuda, consejo o sugerencia que requería durante la elaboración de mi tesis de grado.*

**DEDICATORIA**

*A mi abuela María Campos allá en el cielo, y a mis abuelos Sonia, Wilson y  
Carlos...*

## INTRODUCCIÓN

La división del poder político, o la constitución mixta del Estado, es una característica fundamental de la teoría y el Estado moderno. El gobierno dividido permite una participación moderada y conjunta de la clase política en asuntos relevantes para el país. Los consensos que se llevan a cabo, bajo esta relación de poderes, cohesionan lo que Rousseau llamaba la “voluntad general”; que más allá de ser una ficción, nos motiva a comprender los ideales democráticos que se quieren procurar en una sociedad política.

La separación clásica y tripartita de poderes está dividida en tres: el poder ejecutivo, legislativo y judicial, y está tan vigente en los sistemas políticos contemporáneos que hasta las más tradicionales monarquías se han adaptado a este modelo y han logrado sobrevivir a costa de socavar el poder tradicional.

En América Latina todos los países, a excepción de Ecuador y Venezuela, cuentan con esta separación tripartita de poderes. En Venezuela y Ecuador se decidió ampliar a cinco poderes constituyentes del Estado: el poder electoral y el poder ciudadano, cosa que no tiene ningún antecedente anclado a la teoría política moderna, ni a ningún modelo exitoso de base para implementar esa medida.

En nombre de la gobernabilidad, y luego de muchas crisis políticas en el Ecuador, el proyecto político liderado por el expresidente Rafael Correa modificó las relaciones de poder y participación mixta y estableció en la nueva Constitución al poder ciudadano, que se lo conoce como el poder de Transparencia y Control Social.

Este poder es fundamental para el sistema de *checks and balances*, porque justamente viene a reemplazar funciones que anteriormente ejercía el poder legislativo, como la designación de autoridades, por medio de su órgano rector el Consejo de Participación Ciudadano y Control Social (CPCCS). Las autoridades designadas por este organismo son las que regulan y vigilan al poder político, pero en mayor grado e intensidad al poder ejecutivo.

En este trabajo, vamos a desglosar los componentes específicos del diseño constitucional y la práctica institucional del sistema político ecuatoriano, a partir de la Constitución del 2008 y los antecedentes históricos de la política nacional. Los principales temas que abordaremos son: el control del poder político, los mecanismos de *checks and balances* del poder constituyente y su división específica de poderes, con énfasis en el poder ciudadano y el CPCCS.

Por consiguiente, se desarrollará un análisis institucional, normativo y empírico basado en una revisión documental: Constitución del Ecuador y Venezuela, códigos, leyes, actas del CPCCS, publicaciones periodísticas, artículos de opinión y entrevistas de los medios de información, para conseguir los resultados que nos hemos propuesto en este ensayo.

En cuanto a la parte conceptual, nos apoyaremos primordialmente de la perspectiva teórica de Montesquieu, Locke y Madison, debido a que han analizado y estudiado a profundidad la separación de poderes y sus mecanismos de balance y control. Aquello nos permitirá comprender cómo dichos mecanismos se regulan y detienen entre sí para apartar al absolutismo, o al poder concentrado en un solo cuerpo, que busca camuflarse bajo otras formas y que puede reinstalarse cuando se modifican cuestiones sustanciales de la parte orgánica del Estado.

En el caso ecuatoriano, suponemos que la apropiación de este Consejo significaría la cooptación de los poderes totales del Estado. En esa línea se debate, desde la ciencia política y la jurisprudencia, que siga habiendo un Consejo de tanto poder, que no representa realmente a la sociedad civil, pero que se instala y legitima en nombre de ella.

En la Asamblea Nacional, mediante una comisión especializada (Comisión de Enmiendas Constitucionales), se discute la permanencia del CPCCS y las funciones que ejerce. Se está procediendo a eliminar atribuciones especiales, como la de selección de autoridades, aunque también se busca el procedimiento legal para abolir definitivamente este Consejo.

Lo que me motivó a hacer esta investigación fue la escasa información teórica y política que había detrás de este poder. De igual manera, no había mucha información de cómo habían operado desde que se instauró el consejo. No obstante, de a poco, salieron a relucir los informes del CPCCS Transitorio, presidido por Julio Cesar Trujillo, y se evidenciaron un sinnúmero de hechos que marcaron la política y transformaron al Estado en un *Leviathan* contemporáneo, consolidando a una clase política con un poder nunca visto en la era republicana del país.

En el primer capítulo de este ensayo, desglosaremos los matices teóricos de la ciencia política de forma general, para dimensionar aspectos comunes del modelo político, al que Ecuador se alinea; y en la segunda parte, desarrollaremos los antecedentes históricos que llevaron al país a cambiar radicalmente su diseño original, por las falencias de la siempre débil institucionalidad política del país.

En el segundo capítulo, analizaremos la nueva constitución del 2008 y el nuevo poder de Transparencia y Control Social, cuyo órgano principal, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, consideramos es el portador principal de todo el poder del Estado. En lo principal: los concursos de méritos y oposición, las formas de designación de autoridades de control por parte del CPCCS y el CPCCS-Transitorio de Trujillo.

Finalmente, en el tercer capítulo, tomaremos un caso en específico de una institución (en este caso escogeremos a la Fiscalía General del Estado), porque el nombramiento de sus autoridades depende del CPCCS, para comprobar si las reglas actuales de nominación, antes en manos del legislativo, son efectivas para contrarrestar al poder político y si generan o no mayor imparcialidad de las autoridades electas en el uso de sus funciones.

## **Rule of Law, separación de poderes, y constitución del Estado de derecho en una democracia.**

### **1. Democracia y Rule of law en las funciones del Estado**

La democracia es un concepto amplio que puede manifestarse de distintas formas y con distintos mecanismos. El que me interesa es el de democracia como forma representativa de gobierno, pues es el término en uso en las sociedades contemporáneas. En estas democracias se persigue el ideal de que exista igualdad ante la ley y las mismas oportunidades de participación política.

Para Robert Dahl (1989), el ideal de democracia cumple al menos cinco criterios: el de participación efectiva, igualdad de voto en la fase decisoria, el de alcanzar una comprensión ilustrada, el de inclusividad y el de ejercitar el control final sobre la agenda. Cada uno de estos criterios se los debe otorgar en igualdad al momento de determinar las políticas de la asociación, solo así se evita un desfase entre los miembros de la comunidad a la hora de hacer prevalecer sus opiniones.

Dahl desarrolla el concepto de poliarquía para referirse a las democracias modernas. En las poliarquías se manifiestan los ideales democráticos de forma imperfecta. Una democracia poliárquica es un sistema político que contiene instituciones del gobierno democrático moderno que se muestran en: los cargos públicos electos; las elecciones libres, imparciales y frecuentes; el acceso a fuentes alternativas de información; la autonomía de las asociaciones y la inclusión de la ciudadanía (Dahl, 2012).

Por medio del voto o sufragio universal pueden expresarse varios otros aspectos de la democracia, tales como: la libertad de expresión, de asociación y participación en organizaciones políticas independientes, entre otros derechos y libertades para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de las democracia (Dahl, 2012).

En una democracia indirecta, quien tiene la legitimidad de representar a todos es aquel a quien se le ha conferido la administración del Estado, es decir, el control del poder, más no la soberanía, y actúa como administrador y servidor público de toda la comunidad.

La soberanía recae en el pueblo, siempre y cuando haya un contrato social que manifieste la voluntad colectiva en él, y cuya renuncia a la voluntad individual signifique los mismos derechos y libertades para todos por igual (Rousseau, 2001).

En todo caso, se entiende por democracia a la forma de organización social que en su seno atribuye poder a todos los que conforman una sociedad, a lo que Abraham Lincoln llamó “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, entendido en su forma indirecta, desde luego.

Para que esos principios democráticos se cumplan debe haber un marco legal. No obstante, la ley por sí sola no garantiza que un Estado sea democrático, aunque sí es un requisito indispensable para que un gobierno actúe en democracia.

La democracia es el gobierno de la gente y la república es el gobierno de la ley. Ambas comparten principios en común y deben coexistir para mantener un buen gobierno.

Dentro de la filosofía republicana existen ideas complementarias a los valores democráticos, en la que se destacan elementos concernientes a la participación política y la virtud cívica, los peligros de la corrupción, los beneficios de una constitución mixta y el *rule of law* (o imperio de la ley), que es el sistema legal que opera en un régimen político democrático (Lovett, 2018).

En esa misma línea, Jeremy Waldron (2016), en la enciclopedia de filosofía de Stanford, describe al *Rule of Law* como “uno de los ideales de moralidad política” (s/n).<sup>1</sup> Bajo esta moral, no solo le corresponde al Estado marcar los límites de legalidad, sino también al ciudadano en respetar y cumplir la normativa legal, debido a que es un acto moral cumplir con las disposiciones jurídicas, aun cuando estas afecten los intereses de quienes la están cumpliendo.

El *Rule of law* es lo opuesto al *Rule of power* debido a que se basa en la supremacía de la ley y no en la voluntad individual (Raz, 1977). Refleja justamente lo contrario al tópico político adjudicado a Luis XVI, *L'Etat, c'est moi*, que representa a la tiranía y el poder político concentrado en un solo señor.

Las leyes pueden garantizar que todos estemos sujetos a códigos y a procesos legales sin que nadie, por voluntad humana arbitraria, dicte lo que se deba hacer. Sin embargo, puede existir una legislación injusta, excluyente o contraria a los Derechos Humanos, por lo que un imperativo legal puede ser también antidemocrático violentando derechos y limitando a la sociedad civil.

En efecto, muchos filósofos de la legalidad, como Joseph Raz, insisten en que se examine al *rule of law* por fuera de la democracia, derechos humanos y justicia social,

---

<sup>1</sup> La traducción es mía

con la intención de enfocarse en los aspectos formales y procedimentales de las instituciones del gobierno, sin considerar el contenido de las políticas que se implementen (Waldron, 2016). Otros autores, dentro de esa misma línea, consideran controversial no introducir aspectos sustantivos como el de la propiedad privada, la reivindicación, entre otros aspectos<sup>2</sup> que no profundizaré porque lo consideraré como un deber sustancial de las instituciones democráticas, como lo plantea Dahl, y no tanto de la ley.

Evidentemente, la ley debe garantizar derechos y libertades, y promover políticas que garanticen su permanencia beneficiando a todos por igual. Sin embargo, la ley por sí sola no garantiza las disposiciones, pero lo facilita más que sin ella. Las instituciones y la funcionalidad de los gobiernos son los principales garantes de que dicha legalidad sea una práctica política y no solo un discurso político.

Las formas de Estado que contienen *Rule of law* son: la república y la monarquía constitucional; sus antagónicos son la monarquía absoluta, la dictadura y regímenes con sistema de partido único como Cuba, Corea del Norte o la extinta Unión Soviética.

Hay países en los que a pesar de haber *Rule of law*, sistema de pesos y contrapesos, elecciones libres de forma periódica, participación ciudadana, y demás requisitos que forman un Estado democrático, no funcionan de forma efectiva o son semidemocráticas.

En las monarquías constitucionales o parlamentarias, lo que prima es la ley, pero eso no constituye un sistema democrático del todo. Todas las monarquías son un símbolo del pasado, anterior a las ideas de la Ilustración y la modernidad. Para Eduardo Alvarado (2014) “Encuentran su fundamento en el supuesto origen divino de la sangre real y su legitimidad proviene”; citando a Miguel Artola (1978) “[del] derecho de la conquista o de la sumisión de los primeros hombres que eligieron a sus reyes”(s/n). La sangre azul y el derecho por sucesión tiene raíces feudales y son profundamente antidemocráticas, por lo que, a pesar de estar adaptados a la modernidad, siguen siendo controversiales.

Para mantenerse en el tiempo las monarquías han estado en constante reinvención. Han tenido que añadir valores democráticos, principios de legalidad, ceder poder al parlamento, entre otras cosas necesarias para seguir siendo gestores del poder político.

Una de las características de la tradición republicana fue la tendencia contraria a la monarquía, particularmente en la Guerra Civil inglesa y después con la Revolución

---

<sup>2</sup> Ver. Cass, Ronald. (2003). Property Rights Systems and the Rule of Law. *Boston University School of Law*, 1-42.

americana y francesa. Pero los republicanos fueron antimonárquicos solo en la medida en que consideraban que un monarca inevitablemente buscara el poder absoluto y usurpara el tipo de libertad que apreciaban (Pettit, 2002). Paul Rahe (1992), historiador norteamericano contemporáneo, se refirió a Inglaterra como la nación “donde la república se esconde bajo la forma de monarquía” (p. 524).

Muchos republicanos como Jean Jacques Rosseau toleraron las monarquías constitucionales y vieron con optimismo las que se establecieron en la Inglaterra del siglo XVIII. En el *Contrato Social*, Rosseau (2001) hablaba de un gobierno repúblicano por excelencia e incluía en ellos a la monarquía constitucional o parlamentaria, pero ya no en su forma absolutista. El fin era que el pueblo legisle bajo esta idea republicana en la que hayan poderes del Estado regulados constitucionalmente por ese mismo pueblo.

Aunque en su connotación clásica sí vendrían a ser una *res publica*, dentro de esa concepción también caben los reinos, imperios y todo lo que podría entenderse como un Estado, separado del sector privado.

La discusión no finalizó hasta que paulatinamente se diferenció a los principios de la filosofía republicana y su connotación clásica, con la república entendida como forma moderna de gobierno. En la actualidad entendemos a la república como un gobierno que entra en la fase posterior y superior al de la monarquía.

Por consiguiente, las repúblicas se conforman por gobiernos distintos al de las monarquías, sus principales formas son: el presidencialismo pleno, el presidencialismo con gobierno vinculado al Parlamento, el semi-presidencialismo y el parlamentarismo.

En la actualidad, la república no es una forma de gobierno, es una forma de Estado. Un Estado democrático que tiene instituciones democráticas con alcance a todos los miembros, en el marco de la ley, y que funciona como una democracia poliárquica.

Asimismo, las políticas que se realizan, por medio del gobierno, deberían alinearse a la jurisdicción correspondiente y apegado a los principios republicanos: de libertad e igualdad, garantizando una participación efectiva de todos sus miembros por medio de la libertad de expresión, la crítica, el sufragio y la separación de poderes que permiten un balance en el Estado.

## **2. La división clásica de poderes del Estado.**

Uno de los primeros teóricos del Estado moderno fue Thomas Hobbes, quien además fue testigo de la guerra civil inglesa y escribió gran parte de su obra durante ese

tiempo. Aquello le permitió llegar a una noción de soberanía absoluta, en el que se transfieren todos los derechos del ciudadano al leviatán (Hobbes, 2004).

El único modo en que se pueda erigir un poder común, capaz de defender a todas las personas que habiten en un conjunto social, es confiriendo poder y fuerza a un hombre, que sea capaz de reducir todas las voluntades en una sola. Esta persona se denomina soberano y recae en él la soberanía, los demás son súbditos (Hobbes, 2004).

En la obra de Hobbes se manifiestan las raíces del contractualismo, pero como una forma de contrato que presupone que para protegerse de sí mismo, las personas valoran racionalmente la mejor estrategia maximizando su propio interés y consintiendo a la autoridad gubernamental. Este contrato está motivado por la moral “primero porque somos vulnerables a las depredaciones de otros, y segundo porque todos nos podemos beneficiar de la cooperación con el otro” (Naverson, 1988, p.148).

Hobbes no pensó al Estado como entidad política mixta, de poderes separados ni en un imperio ley; la finalidad del Estado es defender el orden público mediante la soberanía absoluta en un solo cuerpo indivisible.

Al igual que Hobbes, John Locke concordaba con la idea de que exista una soberanía, pero con la diferencia de que esta soberanía no debía recaer en un solo cuerpo, sino en el pueblo. Plantea una división de poderes del Estado que se manifiestan en el poder legislativo, ejecutivo y federativo.

En el poder legislativo es donde recae el poder político -que, en términos conceptuales, no es lo mismo que la soberanía- y no en las otras funciones, porque los individuos no están sujetos a voluntades de otros hombres sino a la voluntad de la ley (Locke, 2005).

No se habla todavía de una entidad judicial independiente, pero se habla de un poder federativo, que se encarga de la seguridad del Estado y la política exterior; también está el poder legislativo, que es el que se encarga de la legislación, de garantizar un imperio de la ley y administrar justicia; y el poder ejecutivo que es el que se encarga de gobernar.

La idea de separar poderes en un Estado surge como respuesta a la concentración de la soberanía en un poder político unificado. Si bien los postulados teóricos ofrecían respuestas y cada vez más descentralizaban los poderes del Estado, no fue sino con Montesquieu que se toma de base la actual división de poderes.

En *El espíritu de las leyes*, Montesquieu (2007) establece que debe haber tres poderes de Estado, el legislativo, ejecutivo, y judicial; con independencia y autonomía en sus funciones de poder, y sin sobreponerse ningún poder por encima de otro.

De los poderes del Estado, los formula de la siguiente manera:

... por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previenen las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre los particulares. Llamaremos a este poder judicial y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado. (Montesquieu, 2007, págs. 151-152)

Desecha esta idea de libertad en las democracias, en la que aparentemente un individuo puede hacer lo que quiera y la reemplaza por la de libertad política; que es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten (Montesquieu, 2007).

En efecto, aboga implícitamente por un principio de legalidad que solo es posible en un Estado de derecho. Dentro de este marco, la voluntad del individuo está sujeta a una jurisdicción y lo que prima es la ley.

Asimismo, el control del poder político está sujeto a un equilibrio y a una legalidad previa, antes que a una ejecución arbitraria de la fuerza.

De este modo, y bajo las bases de Montesquieu y Locke, se funda la división y separación de poderes clásicos de un Estado que hasta nuestros días mantiene vigencia. Vale aclarar que cada país ha configurado los modos, con cierta particularidad, adecuándose a sus procesos históricos, culturales y políticos.

En Inglaterra, por ejemplo, el inicio de la separación de poderes y su constitucionalidad actual surgen en el siglo XVII, tras años de disputa entre las ligas protestantes y católicas, y con los sucesos ocurridos durante el reinado de Carlos I.

En ese contexto, el rey tenía intenciones de devolver los poderes absolutos a la monarquía, por las resoluciones rechazadas del parlamento a mantener el financiamiento de la Guerra de los Treinta Años.

Ya en la Magna Carta<sup>3</sup> del siglo XIII, que “suele designarse como modelo y origen de las modernas Constituciones liberales” (Evangelista, p. 3), se habían establecido los

---

<sup>3</sup> Magna Carta o Gran Carta expedida en junio de 1215 en Inglaterra, pero en los años subsiguientes sufrió varias modificaciones, solo entre los siglos XIII y XV fue reconfirmada posiblemente hasta cuarenta y cinco veces.

primeros controles de poder al rey para cobrar impuestos y tarifas feudales. Sin embargo, con la Petición de Derechos de 1628, se garantizó que, en asuntos de impuesto y tarifas, se consulte al parlamento y que no sean admitidas sin su aprobación.

Ante la negativa respuesta, Carlos I clausura el parlamento y refuerza el poder político de la monarquía (Cabot, 2019) gobernando autoritariamente y sin ley hasta 1640.

Los historiadores *whig*<sup>4</sup>, presididos por S. R. Gardiner representan este periodo como los “once años de tiranía” en el que el rey mostró poco respeto por las instituciones, la propiedad, libertad, la ley, etc. (Seel & Smith, 2005) y cuyas acciones permitieron la venida de varias guerras civiles, la ejecución del propio rey y la instauración de la mancomunidad republicana liderada por Oliver Cromwell, que muchos la critican igualmente como una tiranía puritana.

Después de la muerte de Cromwell, asume su hijo por un corto periodo y se reinstaura la monarquía con Carlos II. Este gobernó con mesura y las relaciones con el parlamento fueron relativamente aceptables, y con mucha menor resistencia que la que soportó su padre.<sup>5</sup>

Con la muerte de Carlos II, le sucede Jacobo II, quien comete errores similares a los reinados de sus antecesores. Tenía propósitos sustanciales de querer modificar el orden constitucional, “violentando el orden tradicional del gobierno y buscaba imponer sobre la iglesia anglicana, sobre el parlamento, sobre los jueces y el ejército, la autoridad real y una religión no nacional (la católica)” (Fusi, 1988).

La Revolución Gloriosa de 1688 fue una rebelión contra este último rey católico (1685-1688), pero las condiciones favorables de su éxito fueron la constitución británica basadas en los principios del *common law*, la Magna Carta y finalmente el *Bill of rights* (1628), que hicieron posible la protesta y la exigencia de los derechos adquiridos. Muchos coinciden en que el éxito de esta revolución fue no “destruir el orden social y jurídico, sino, paradójicamente, conservarlo y reformarlo positivamente” (Ibíd.), los controles de poder se garantizaban en un acuerdo social que se vino construyendo con los años y que los reyes paulatinamente fueron acatando.

---

<sup>4</sup> Del antiguo partido liberal británico, a favor del parlamentarismo y contrarios a la realeza y su partido: Tory.

<sup>5</sup> Texto rescatado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos\\_II\\_de\\_Inglaterra](https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_II_de_Inglaterra)

El parlamento inglés le impuso a Guillermo III la Declaración de Derechos de 1689 para poder suceder al depuesto rey Jacobo II. El propósito fundamental era recuperar y fortalecer las facultades parlamentarias mermadas durante el reinado de los Estuardo.<sup>6</sup> Una vez sentado el precedente de la revolución, se instaura todo un equilibrio de poderes entre el rey y el parlamento nunca visto, y un sistema jurídico en el que impera la ley y no los despotismos de la realeza.

El caso inglés es muy peculiar e influye notablemente en la Revolución americana y la Revolución francesa, pero no comparte las experiencias radicales y cruentas que vivió Francia.

Los resultados no fueron inmediatos, sino que progresivamente se fueron materializando las proyecciones del nuevo Estado constitucional a medida que la sociedad civil fue ampliando sus derechos y participación en las decisiones políticas.

Con el tiempo se evidenció que la separación de poderes sí permitía una nueva forma de gobernar, evitando abusos de los gobernantes y garantizando la libertad individual y las funciones autónomas del parlamento y de la justicia.

### **3. Mecanismos de control y balance (*Checks and Balances*)**

Dentro del principio de separación de poderes, en un Estado de derecho constitucional, para equilibrar y controlar los poderes de dicho Estado, deben existir los llamados sistemas de *Checks and Balances* (balances y contrapesos), en función de controlar y equilibrar el uso de los tres poderes del Estado, que son: el poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial.

En un inicio, los mecanismos de control son básicamente contra el poder ejecutivo, luego evolucionan a una relación de control y balance entre el ejecutivo-legislativo y finalmente se incluye al poder judicial.

En la separación de poderes se define la autonomía que deberían tener estos tres poderes, mientras que en los *checks and balances* encontramos el contrapeso del poder, según la cual, se evita el desborde de los límites fijados en las actividades de los órganos públicos y se garantizan los mecanismos de chequeo y control en las instituciones (Chauz, 2013).

Los mecanismos de control y vigilancia, incorporados en las instituciones públicas, que representan a los tres poderes, son vitales para el sistema político, y apuntan

---

<sup>6</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Derechos\\_de\\_1689](https://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Derechos_de_1689)

a lo que Dahl establecía, siguiendo la lógica de Madison y Montesquieu, como los componentes necesarios para que una democracia funcione. Por ello, no se puede comprender los *checks and balances* fuera del Estado de derecho porque (Gonzalez, 2017): “es el que se sirve de este principio para fijar de manera constitucional el rumbo del gobierno en todas sus esferas” (p. 336).

Entre las atribuciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, están el uso igualitario de la fuerza y el poder de controlarse mutuamente acorde a lo que la ley prescribe o restringe.

Locke fue uno de los primeros en diferenciar la facultad del poder legislativo, de estatuir leyes frente a las atribuciones del poder ejecutivo y las de la sociedad en su conjunto. Se desprendía de la idea de Hobbes de otorgar poderes totales a una sola entidad y presentó un postulado distinto a favor de poder legislativo en el *Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil*:

En todos los casos, mientras el gobierno subsista, el poder supremo será el legislativo; pues aquel que dicta leyes a otro debe ser necesariamente superior a éste. Y como el poder legislativo no lo es tal sino por el derecho que tiene de hacer leyes para todas las secciones de la sociedad y para cada miembro de ésta, prescribiendo reglas para sus acciones y dando poder de ejecución cuando esas reglas no son respetadas, el poder legislativo ha de ser el supremo; y todos los demás poderes que residan en cualquier parte o miembro de la sociedad derivan de él y están subordinados a él (Locke, 2005, pág. 149).

El poder legislativo, al ser el encargado de legislar y administrar justicia, le resta poder al gobernante. El señor ya no podrá crear leyes, gobernar y administrar justicia al mismo tiempo. No obstante, Locke no estableció la necesidad de un poder judicial autónomo, por lo que deja abierta la posibilidad de que el ejecutivo y legislativo interfieran en la justicia.

Montesquieu (2007) continuaría señalando una necesidad de separar las funciones del Estado y discreparía con la idea de que el poder ejecutivo o legislativo administren justicia. En cuanto a su argumento, al tener dichas funciones ambos poderes, se suprimía la libertad: “Se puede temer que el mismo monarca o senado dicten leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente” (p. 205). Por ello consideró fundamental que en los regímenes republicanos exista un poder judicial autónomo e independiente de los otros dos poderes.

El modo que vio para evitar la tiranía y crear equilibrio fue marcando un autocontrol entre poderes. “Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder” ( p. 204).

En *Los papeles de El Federalista* (n° 51), James Madison (1788) propone que para existan relaciones efectivas de poderes mutuos deben haber medios adecuados que proporcionen controles y equilibrios entre los diferentes departamentos y mantengan las ramas separadas del gobierno, salvaguardando la libertad y los derechos de las personas.

Las distintas partes constituyentes al interior del gobierno deben funcionar para procurar la conservación de unas a otras sin moverse de su sitio, y sugiere que “la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los administradores de medios constitucionales para resistir a las invasiones” (p. 202).

Cada departamento debe tener voluntad propia y estar constituido por miembros con la menor dependencia posible en el nombramiento de los miembros de los otros departamento (Hamilton, Madison, & Jay, 1788).

Por ejemplo: en el sistema político de los Estados Unidos de América, la Constitución garantiza todos los poderes legislativos al Congreso, que a su vez se conforma por el Senado y la Cámara de Representantes (U.S. Const. art. I, § 1) y las mismas cláusulas de investidura garantiza a los poderes ejecutivo y judicial (Ibíd, art. II, III).

Con esto se establece que ninguna autoridad del poder ejecutivo, legislativo y/o judicial pueda ejercer las competencias que no le correspondan, ni tener injerencia en los otros poderes constituyentes, tales como en el caso de las funciones del presidente, que no le permiten presentar proyectos de ley, por ser competencia de la Cámara de Representantes (Brannen, 2005).

Por su parte, el presidente, como contrapeso, tiene el poder de vetar o anular las leyes que pasa el Congreso, esto es una atribución que el *checks and balances* le otorga. De ese modo, el presidente, aunque no pueda crear leyes directamente, puede influir en la creación y en el contenido de las leyes que el Congreso emite, lo que genera una participación mixta.<sup>7</sup>

Las relaciones de poder que encontramos en el ejemplo norteamericano son un modelo de autoregulación y control, tanto los miembros del congreso como el presidente

---

<sup>7</sup> Ibídem

y sus departamentos, tienen las restricciones debidas para evitar abusos de poder y concentración.

Estos mecanismos no solo han funcionado en EE.UU, sino que han sido emulados en otros sistemas políticos de occidente y, por su eficacia, se han evitado las ambiciones naturales del hombre que consecuentemente, como decía Madison, conllevan a la perversión de los gobiernos.

### **3.1 *Checks and Balances* (Ejecutivo - Legislativo)**

Las relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo son las que mayor roce tienen en los *checks and balances*, por la naturaleza política de sus funciones. Como el ejemplo del caso americano que señalamos anteriormente: el primero no puede expedir proyectos de ley porque le corresponde al otro dicha función, pero le pueden ser vetados sus proyectos si el presidente no está de acuerdo, para lo cual habría que consensuar (carácter colegislativo).

El poder ejecutivo tiene dos funciones básicas: la primera es la función política, que tiene como objetivo dirigir a la sociedad a fines específicos tomando decisiones, a través de sus ministerios o departamentos, para ejecutar las políticas en función a lo que la ley y la norma disponen. La otra es la función administrativa, que desarrollan los fines específicos del Estado acorde a las leyes orgánicas de su Constitución. En ellas se incluyen las actividades ministeriales, servicios que dan empresas públicas, gobernaciones y demás entidades.<sup>8</sup>

En la Constitución ecuatoriana, el *checks and balances* del ejecutivo sobre el legislativo están el poder de veto total o parcial a los proyectos de leyes que la Asamblea envía al presidente de la república (Constitución del Ecuador, art. 138). Así como la atribución del ejecutivo de poder enviar proyectos de ley, para que la Asamblea los discuta y en la decisión de los legisladores quede la responsabilidad de aprobarlos o vetarlos.

El poder legislativo cumple dos funciones claves, que son la de legislar y fiscalizar,<sup>9</sup> y cuya representación se da a través del Parlamento, Asamblea o Congreso.

---

<sup>8</sup> Para definir las atribuciones del poder ejecutivo se están tomando nociones generales de las Constituciones en América Latina del Base de Datos de las Américas, ver en: <https://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Presidencia/atribuciones.html>

<sup>9</sup> *Ibidem*, Atribuciones exclusivas del poder legislativo, ver en: <https://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>

En cuanto al *checks and balances* del poder legislativo sobre el ejecutivo están: la fiscalización a través del control del presupuesto, del gasto público y del juicio político.

El poder legislativo controla al poder ejecutivo aprobando el presupuesto general del Estado, fiscalizando las acciones del gabinete y nombrando a las principales autoridades de los organismos de control, tales como: el Fiscal General del Estado, el Procurador, los consejeros del Consejo Nacional Electoral, el Contralor General del Estado, entre otros dependiendo el tipo de Constitución.<sup>10</sup> Sin embargo, en el caso ecuatoriano hay una excepción en esta materia, debido al traspaso de funciones del legislativo a un cuerpo colegiado que se manifiesta en las organizaciones ciudadanas y cívicas del país.

La función de fiscalización del poder legislativo le permite revisar y vigilar hacia a los miembros del poder ejecutivo y judicial. Además, está en la capacidad de acceder a la información, a través de los servidores públicos o entidades privadas, sin impedimento alguno y se pueden crear comisiones especializadas de investigación para precisar en asuntos de casos específicos, ya sean estos por corrupción, arrogación de funciones, etc.

En caso de encontrarse irregularidades en las funciones de estas autoridades públicas, el legislativo tiene la facultad de iniciar el enjuiciamiento político y la censura producirá la inmediata destitución (Ibídem, art. 131).

El Presidente de la república también será sujeto de juicio político y destitución por cometer actos irregulares, tales como delitos contra la seguridad del Estado, de concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio, (Ibídem, art. 129); o por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente y por grave crisis política y conmoción interna (Ibídem, art. 130).

### **3.2 Checks and Balances del poder judicial**

El poder judicial es el que se encarga de administrar justicia en los tribunales de una Nación. Los jueces y magistrados son los que deben garantizar derechos y justicia a las personas naturales y jurídicas de una sociedad; defender al ciudadano del poder de eventuales abusos cometidos, ya sea que estos vengan del poder ejecutivo o el poder legislativo.

---

<sup>10</sup> Nombre de entidades públicas del Estado ecuatoriano.

En los casos que relacionen a personas del poder público contra un ciudadano común, el poder judicial tiene el deber constitucional de proteger al ciudadano, ya sea con una acción de protección, *habeas corpus*, *habeas data*, etc. O en casos de cooperación eficaz con la justicia, por delitos que existen dentro de la función pública, es deber del poder judicial proteger al demandante, vinculándolo al sistema de protección de víctimas y testigos, con la finalidad proteger al ciudadano de quienes detentan el poder.

Por otro lado, este poder controla la legalidad y da fe de nombramiento “[a] todos los [funcionarios] responsables del Estado, en su rol de certificar si se ajustan a la ley para poder ocupar esos cargos de privilegio” (Cajal, s/n)<sup>11</sup>.

Con esto, además de seleccionar mejor a los futuros funcionarios, se garantiza que quienes vayan a ocupar los altos cargos, brinden la información suficiente de su actividad comercial, la declaración patrimonial, etc. y se desprendan de su privacidad para ser sujetos de fiscalización. Esta es una forma de control que tiene el poder judicial contra el poder ejecutivo y legislativo, aunque la iniciativa puede venir también de un particular, periodista, etc. como generalmente sucede, ya que los mecanismo constitucionales pueden ser usados por cualquier ciudadano, independientemente de su actividad.

Para ser juez o magistrado de las cortes no necesitas tener la aprobación de las mayorías por votación popular, como sí lo requieren las autoridades máximas del poder ejecutivo y el poder legislativo. Los nombramientos serán otorgados en relación a la capacidad proba del funcionario, como la pericia en leyes o los años de ejercicio profesional y por concursos de méritos (Constitución del Ecuador, art. 183). Capacidades que, por otro lado, no se exigen al presidente de la república o a los legisladores.

La función judicial no tiene la facultad de crear leyes como la tiene la función legislativa, pero sí crean leyes, a través de los jueces que dictan sentencias y emiten jurisprudencia. Estas sentencias se consideran vinculantes a la interpretación de la ley y señalan los precedentes por donde la norma escrita debe ir.

En la mayoría de los sistemas políticos occidentales, las principales autoridades de la función judicial, como los magistrados de la corte suprema, consejo de la judicatura, corte constitucional o el fiscal general de la nación, son nominalmente posesionadas por el poder legislativo sin que ello signifique una relación o compromiso con los miembros

---

<sup>11</sup> Artículo de Alberto Cajal: 15 Atribuciones del poder judicial y su funcionamiento, rescatado de: <https://www.lifeder.com/atribuciones-poder-judicial/>

de dicho poder, es solo una formalidad del proceso para legitimar a los altos funcionarios del poder judicial.

El poder judicial, por medio de la Corte Constitucional, tiene la facultad bloquear al poder legislativo cuando este promulgue leyes que no son constitucionales y, a pesar de que se aprueben, hacer caso omiso de la misma dejándola sin efecto.

En cambio, si quien comete irregularidades es un funcionario del poder judicial, este puede ser sometido por el poder legislativo a un juicio político y llevarlo a destitución.

#### **4. Breve repaso histórico de las relaciones de poder y *checks and balances* en el Ecuador desde el retorno a la Democracia.<sup>12</sup>**

Desde la fundación de la república en 1830 hasta el retorno a la democracia, el Ecuador tuvo diecisiete constituciones y en un lapso de treinta años, en el periodo democrático contemporáneo, se expidieron tres constituciones más: en 1979, 1998 y 2008.

Los permanentes cambios constitucionales han sido pernicioso para la institucionalidad, los *checks and balances* y el desarrollo del país. Al tener Constituciones transitorias nunca se las respetó y a los ciudadanos poco les interesó la vulneración que sus gobernantes hacían con ella. Por ello, la norma nunca logró acentuar las bases de una sociedad sólida enfocada en asegurar una estabilidad y continuidad de políticas, que son el pilar en los que se asientan el desarrollo y la democracia (Hurtado, 2017).

La Constitución de 1978 buscó modificaciones sustanciales, que se sustentaban en aportes teóricos y empíricos de la ciencia política contemporánea. Ella amplió libertades, derechos y garantías; impedía la reelección presidencial, incluso pasando un periodo; se eliminó la cámara del Senado convirtiendo al poder legislativo en unicameral; asignó a los partidos políticos una importancia significativa, siendo estos los canales principales de la sociedad civil y la sociedad política, y solamente quienes estaban afiliados podían postularse a cualquier dignidad (Hurtado, 2017).

---

<sup>12</sup> La breve descripción histórica que viene a continuación tiene la intención de evidenciar históricamente los pesos y contrapesos de los poderes del Estado, aunque muy resumidamente, tratando de sacar los aspectos más relevantes de cada época y sus instrumentos constitucionales.

Por otro lado, buscamos relacionar los aspectos conceptuales con la realidad política del objeto de Estudio (el Estado Ecuatoriano) para luego tomar como antecedentes las figuras constitucionales que se crearon posteriormente.

En caso de conflictos de poderes “se atribuyó al presidente la facultad de presentar una terna al congreso, en caso de faltar vicepresidente... Y los legisladores aprobaron normas para despolitizar la integración de la Corte suprema” (pág. 236) mediante concursos de méritos en la elección de magistrados, por ejercicio vitalicio y la renovación por cooptación.

En cuanto a los *checks and balances*, la Carta de 1978 buscó establecer un equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo por medio de arreglos constitucionales como la condición de colegislar y participar mutuamente en la designación de autoridades y en la definición del presupuesto del Estado. Por otro lado, en la creación de un sistema de partidos sólidos para la conformación de Gobiernos con amplio apoyo ciudadano y mayores facultades para el legislativo en cuanto al control, fiscalización y enjuiciamiento político a las principales autoridades (Freidenberg & Pachano, 2016).

Con esta Constitución, en general se cimentaron las bases para la conformación de una democracia que se ajustaba a un nuevo orden regional que ya no buscaba encontrar salidas a las crisis en los autoritarismos de siempre: gobiernos de facto, dictaduras, triunviratos o presidentes interinos escogidos sin representación popular.

La constitución que se reformó en 1998, tenía de fondo el mismo contenido que la de 1978, pero con ciertos avances en derecho político, derechos colectivos y una mayor apertura, en materia económica, acentuado a los mercados internacionales. Se añadió la figura de la revocatoria de alcaldes, prefectos y diputados, y eliminó la facultad que el Congreso tenía para destituir ministros (Hurtado, 2017).

No obstante, la Carta de 1998 marcaba una tendencia que ya se venía viendo en el accionar de la política participativa con intenciones de debilitar al poder legislativo.

Un paso trascendental, según Freidenberg y Pachano (2016), fue el recorte de “algunas atribuciones del legislativo, entre las que se destacan la reducción del juicio político a un simple acto simbólico (...) la limitación en su papel en la aprobación del presupuesto.” (p. 58) y la eliminación de las elecciones de diputados provinciales a medio periodo. Para lo cual se da apertura a una sistema con fuerza en la investidura del poder ejecutivo, afianzando más el presidencialismo ya inherente del régimen de gobierno.

En el diseño constitucional del 2008, esta tendencia de reducción de poder al legislativo llegaría a su pico máximo con un desbalance “no solo en el control a los otros poderes, sino sobre todo en su función de representación política e incluso en sus facultades de legislación.” (Ibídem) como en el nombramiento de las autoridades de control, que ya no sería una atribución del legislativo.

Por consiguiente, el ejecutivo fortalece mucho más su capacidad política con un parlamento endeble y a eso se le suma la posibilidad de reelección inmediata y la del veto a propuestas presidenciales con mayoría de 2/3, que no estaban presente en las Constituciones anteriores. Además, de las funciones de colegislar, emitir decretos y estados de excepción, pasar leyes económicas urgentes, estructurar la proforma presupuestaria y la creación de impuestos y tributos que se ratificaron en la nueva Carta.

#### **4.1 Periodo Constitucional 1979<sup>13</sup>**

En este periodo (1979-1998) todos los presidentes, a excepción del último, Abdalá Bucaram, finalizaron su mandato, aunque con inestabilidad política y económica, deuda pública e inflación en constante aumento, y una endeble institucionalidad que se maniobraba acorde a intereses de grupos económicos internos y externos, como también a intereses partidistas, que de ninguna manera respondían a un proyecto político.

El texto constitucional fue oficializado el 27 de marzo de 1979 luego de ser sometido por referéndum y ser aprobado frente a un texto con base de la Constitución de 1945.

Jaime Roldós Aguilera ganaría las elecciones representando al partido populista Concentración de Fuerzas Populares (CFP), con una relativa mayoría en la Cámara de Representantes, pero que luego la perdería por los desacuerdos que se generaron en la visión del programa de gobierno de Roldós y la del presidente del poder legislativo, Assad Bucaram (Cueva, 1997). Para Agustín Cueva esas pugnas internas respondían a intereses económicos representados en las bancadas del poder legislativo.

Luego con más limitaciones llega a hacer un acuerdo con bandos socialdemócratas, pero la agitación de los grupos cepefistas empezaron a movilizar y a boicotear al gobierno, con el argumento de que no cumplía sus promesas de campaña y aprovechando un malestar generalizado. A pesar del poco margen de maniobra, logró cambios significativos a favor de los trabajadores y en materia internacional fue favorable a acuerdos del desarrollo integral de la región con respeto a los derechos humanos y contrario a la intervención de potencias, en un contexto de dictaduras en América Latina.

---

<sup>13</sup>. Consideramos necesario ampliar los antecedentes, partiendo desde 1979, porque de ahí se desencadena toda una línea acuerdos políticos que fueron la causa de nuestra constitucionalidad actual. Habríamos podido partir de un antecedente más próximo, pero por la importancia del periodo de 1979, por el retorno a la democracia y la notable diferencia que tiene con el periodo de 1998 (especialmente por el resquebrajamiento de la institucionalidad política), decidimos establecerlo como línea base.

Cuando Osvaldo Hurtado asume el poder por sucesión, el país empieza a enfrentar conflictos internos de descontento social por la subida de la gasolina y el transporte público, y una baja del barril de petróleo de tres dólares. En el ámbito político debió gobernar con la mayoría del congreso en su contra y con el descontento de su vicepresidente, quien también se opuso a muchas de sus decisiones sobre la economía.

Hurtado finalizaría su periodo, con medidas negativas para el desarrollo económico, y un contexto de crisis para toda América Latina. El terreno estaba listo para gobierno que surja del ala derecha, a lo que Cueva (1998) llamaría “el irresistible ascenso de la nueva derecha”.

Durante la presidencia de León Febres Cordero (1984-1988) se produjeron los más grandes atropellos a la Constitución y los *checks and balances* del país con un sistema de gobierno basado en el autoritarismo “pasando de una situación de equilibrio relativo de «poderes» a la búsqueda frenética de un poder sin equilibrio, es decir, al predominio ilimitado del Ejecutivo” (pág. 105).

En este periodo se puede presenciar el inicio de la decadencia de nuestro sistema político y el desequilibrio en los poderes del Estado, con un congreso y poder judicial amedrentados y acorralados por el ejecutivo cuando estos no le favorecían. Asimismo, pasando por encima de las resoluciones que el congreso emitía y gobernando sin contención, al puro estilo de una dictadura.

Si las alzas salariales que resuelve el congreso no son del agrado del ejecutivo o si la fiscalización que se realiza es en contra de la gente de su cúpula se utilizan bombas lacrimógenas y gente a que agreda a los diputados (Gonzalo, 2008).

Cuando el congreso se había puesto de acuerdo en designar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Febres-Cordero, al no estar de acuerdo acude al chantaje y a la intimidación bordeando con tanques militares, por medio del Ministerio de Gobierno, las afueras de la Suprema Corte, para conseguir que no se posesionen (Arboleda, Borja, & Steinsleger, 1985).

El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) inició con mayoría parlamentaria y devolvió la estabilidad política e institucional que se había perdido en el periodo anterior. Puso en marcha su programa de gobierno, pero debido a la nacionalización de la industria petrolera, la amnistía a Alfaro Vive y el alto gasto social se produjo malestar general en la sociedad y una fehaciente oposición a su gobierno.

En los comicios electorales de 1990 el gobierno pierde la mayoría legislativa y se intensifican las movilizaciones, pero con actitud progresista supo llevar a cabo los

levantamientos, especialmente el del movimiento indígena, con la entrega de tierras de la Amazonía y de esa forma apaciguando las pugnas (Mora, 2005).

El Gobierno de Sixto Durán (1992-1996) estuvo marcado por las privatizaciones de empresas públicas, el ajuste económico que incluía flexibilización laboral, eliminación de subsidios y una alza de precios, todo basado en una propuesta de “modernización”. Se logró bajar la inflación, pero con un costo social altísimo. (Mora, Resumen de historia del Ecuador, 2005)

En este gobierno hay una pugna entre los poderes del Estado, cuando por el caso de los gastos reservados, durante la guerra del Cenepa, el vicepresidente es llamado a juicio político. La oposición socialcristiana, presidiendo el Congreso, logran presionar al presidente de la república, y este, para no poner en riesgo su mandato, le pide la renuncia.

El presidente envía una terna al Congreso y resulta elegido Enrique Peña, ex ministro de educación al comienzo del periodo. Desde el ascenso de León Roldos a la vicepresidencia, no se había vivido una experiencia similar, solo que Roldos subió a la presidencia por la muerte de Jaime Roldós, su hermano; Alberto Dahik había sido acorralado por el poder legislativo y por la función judicial. De aquí se abrió una puerta para la destitución de mandatarios, por la presión dentro de los poderes del Estado que se sospecha estaba manejada por el Partido Social Cristiano (PSC).<sup>14</sup>

El PSC había consolidado su fuerza política en los sectores costeros del país, mediante alcaldías, prefecturas y había predominado en el Congreso por lo que pudo apropiarse de muchos de los órganos elementales del Estado y ganar terreno político en sectores claves, como el de la Alcaldía de Guayaquil, cuyo Alcalde era el mismo líder del PSC, León Febres-Cordero.

El corto gobierno de Abdalá Bucaram de 6 meses (1996-1997), desencadenó una serie de eventos desastrosos para la institucionalidad del país. Fue separado del poder de forma inconstitucional, aunque aprovechando un vacío legal, por una supuesta incapacidad mental, pero sin examen médico alguno.

Rosalía Arteaga, la vicepresidenta, asume la presidencia, pero sin la autorización del congreso. Este había nombrado presidente interino a Fabián Alarcón, quien ratificado por una consulta popular, fue presidente del país hasta agosto de 1998.

---

## 4.2 Periodo Constitucional 1998

La institucionalidad política del país estaba en su punto más crítico y los tiempos no eran los mejores. La desregulación financiera en el gobierno de Sixto estaba debilitando dicho mercado y junto a la inestabilidad política, la caída del precio del petróleo, los problemas económicos detonaron con la crisis de 1999, en el gobierno de Jamil Mahuad (1999-2000).

El Banco Central actuaban con total autonomía y el presidente consideró dolarizar el país para evitar la inflación. Los depositantes que tenían sucres, perdieron el 500% del valor real de sus ahorros.

Inmediatamente, la sociedad civil, se levanta contra el gobierno de Mahuad y junto a ellos, las fuerzas armadas que le retiran su apoyo, y es derrocado.

Asume la presidencia Gustavo Noboa para terminar el periodo (2000-2003) con poco dominio de políticas y alta movilización social, cediendo en casi todas las peticiones, para calmar los elevados ánimos de descontento generalizado.

La presidencia de Lucio Gutierrez (2003-2005) se desarrollo en un marco de recuperación económica y en el aumento de precios de los *comodities*. Además, consiguió una coalición de apoyo con el PRE y el PRIAN, en el poder legislativo, consolidando así una mayoría que le aseguraría gobernabilidad.

La politización de la justicia era una práctica vieja que el PSC había estado llevando y se habían hecho de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, la decisión que tomó Gutierrez, al tumbar la Corte Suprema de Justicia, adoptó la misma intención. El reparto de las cortes pasaba de un bando a otro; Guillermo Castro (Pichi), amigo cercano a Bucarám, fue quien presidió esta nueva Corte y el procedimiento con que se posesionaron los nuevos miembros de la “Pichi Corte” fue inconstitucional.

El Congreso Nacional no era el organismo nominador de la Corte Suprema ni tenía atribución alguna para destituirla o reorganizarla, menos en una sesión ilegal, en que se tomó una resolución claramente inconstitucional, mediante procedimientos arbitrarios. Tener mayoría no da el derecho de violar las normas, menos la fundamental del Estado. El hecho fue tanto más grave, cuanto que los magistrados destituidos con un procedimiento sumario y legalmente inexistente no tuvieron opción de defenderse (Mora, 2013, s/n).

Era necesario modificar esta politización de la justicia, pero en lugar de solucionar el problema, estas decisiones agravaron aún más la crisis institucional en el país. Fue una de las agresiones más graves que ha sufrido el sistema judicial y llevó al país a vivir sin Corte Suprema por un año ocasionando daños a mucha gente (Mora, 2013).

Debido a estos desaciertos, el presidente Gutierrez se vio envuelto en una rebelión y para mantener el caos decreto Estado de Emergencia. Mediante decreto ejecutivo cesó a la Corte Suprema, que el mismo había orquestado, y perdió la mayoría parlamentaria. Las protestas se había tornado más violentas y las FF.AA le retiraron el apoyo, lo que provoca su destierro.

Inmediatamente, el Congreso Nacional posesiona a Alfredo Palacios como Presidente de la república, para deslegitimar completamente a Gutierrez y sacarlo del juego.

Estos acontecimiento marcaron la peor crisis institucional del país y los partidos políticos se debilitaron por completo, de 1997 al 2005 tuvimos siete presidentes.

Los partidos políticos no parecían llegar a coaliciones y acuerdos que pongan en marcha un plan de gobierno nacional y todo se había convertido en pugnas de poder político interno, que terminaban desembocando en crisis que ahondaban más las profundas desigualdades del país. Pugnas que muchas veces eran personales al estilo de “juego de tronos” por ver quien controla el poder del país.

Vale aclarar que los mecanismos de pesos y contrapesos, a pesar de que todas las Constituciones lo garantizaban, no funcionaron por los elemento históricos señalados, tanto como las pugnas internas en el plano de lo político, que no permitían el desarrollo de un programa serio y estable, como también por la gran dependencia de los precios de las materias primas y el petróleo, que no contribuyeron a un crecimiento económico estable, que es fundamental para el bienestar social y el fortalecimiento de un Estado.

Se podría decir que hubo un peso significativo del Congreso, que fue siempre piedra en el zapato para los gobiernos, pero estos no presentaron alternativas viables, por medio de sus partidos políticos, que dieran fruto a políticas del gobierno de turno y a un consenso nacional, ya que tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo se arrogaron funciones de poder que no les correspondían, violando muchas veces el *rule of law*, y hay una clara apropiación del sistema judicial por miembros del poder ejecutivo y legislativo en momentos claves, que tampoco permitieron la independencia del poder judicial, cuya autonomía es fundamental para el desarrollo político del país.

Como consecuencia de la crisis de partidos y con el argumento de la inestabilidad política, el último presidente de este periodo constitucional, Rafael Correa, llamaría a una consulta popular para aprobar una nueva carta Constitucional que se ajustase mejor a la realidad del país y que brinde las herramientas necesarias para afrontar las crisis con mayor voluntad política.

## **Constitución del 2008, Poder de Transparencia y Control Social, meritocracia y designación de autoridades de control.**

### **5. El nuevo orden constitucional del 2008**

En la Asamblea Constituyente de Montecristi se realizaron modificaciones sustanciales dentro las instituciones del Estado, en materia de derechos y garantías, de inclusión y participación social, en diversidad cultural, en reconocer el Estado plurinacional en la Constitución y su fortalecimiento en el rol de la economía (Grijalva, 2019).

La nueva Constitución buscó adaptar al país a un nuevo momento histórico, al igual que ampliar sus relaciones en un mundo de transición del dominio americano, a un mundo donde otras economías emergentes ganaban terreno destacando China, Rusia, India y Brasil (Muñoz, 2008). Aquello modificó las relaciones internacionales y diversificó los socios estratégicos del país en la política internacional.

En materia de derechos, esta Constitución superó a la de 1998 privilegiando en la profundización de los derechos humanos, promocionando el desarrollo de otros y dando apertura a la generación de nuevos derechos, como los derechos a la naturaleza, entre otros, con el fin de constituir un Estado de derechos en el Ecuador (Muñoz, 2008). Aunque para Ramiro Avila (2011), ya habían fuertes rasgos de neoconstitucionalismo en la carta magna anterior (Constitución de 1998), tales como la ampliación de derechos, avances en garantías, la dificultad de reformar la constitución por vías ordinarias del legislativo, la introducción del sistema internacional de derechos humanos, etc. Sin embargo, en la nueva Constitución 2008 sí hubo una mayor inserción explícita al neoconstitucionalismo.

En la constitución de 2008, los legisladores ahondaron en las garantías constitucionales para que los derechos no sean solo parte de la doctrina, sino que se vinculen a mecanismos materiales para su exigibilidad y cumplimiento (Muñoz, 2008).

Por el lado de la inclusión social, la Constitución supuestamente garantiza este principio a través del Ministerio correspondiente, buscando superar las brechas de desigualdad en todos los ámbitos y mejorando la calidad de vida de todas las personas y

especialmente de aquellos que requieran atención prioritaria.<sup>15</sup> Asimismo, la inclusión se extiende al resto de entidades públicas que el gobierno administra y exige lo mismo para el sector privado, como, por ejemplo, el beneficio que tienen las personas de una etnia históricamente oprimida en ciertos concursos de méritos y oposición para ocupar cargos públicos, o el porcentaje obligatorio de contratación de personas con discapacidad en una empresa privada.

El primer artículo de la Constitución define al Ecuador como un Estado constitucional y plurinacional, y define a la nacionalidad ecuatoriana como “el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional” (Constitución del Ecuador, art. 6). De manera que se integran estas nacionalidades a un mismo orden, respetando y garantizando la diversidad cultural mediante las respectivas autonomías en el campo de lo jurídico.

En cuanto al rol del Estado en la economía, la Constitución de 2008 potencia el manejo del Estado y lo orienta “a garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales” (Grijalva, 2019, s/n), mediante una correcta planificación. Para ello se “crea un Consejo Nacional de Planificación y [se] dispone la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo vinculado al presupuesto del Estado” (Ibídem). Con esto se garantiza que el dinero público se vincule a políticas de desarrollo en áreas que otorguen derechos, y evitar el mal uso de los fondos públicos.

Otro de los cambios novedosos, que esta Constitución presenta y en la que me voy a centrar en este capítulo, es la conformación de cinco poderes consituyentes del Estado, en contraposición a la clásica división tripartita<sup>16</sup>. Además de las tres funciones clásicas (ejecutivo, legislativo y judicial) se agregan dos más: el Poder Electoral y el Poder de Transparencia y Control Social.

El Poder Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), el fin de esta función es garantizar el ejercicio de los derechos políticos y los referentes a la organización política (Constitución del Ecuador, art. 217), así como velar por la democracia y reforzarla.

---

<sup>15</sup> Rescatado de la página web del Ministerio de Inclusión y Económica y Social: <https://www.inclusion.gob.ec/misionvision/>

<sup>16</sup> Esta división tiene como base la Constitución venezolana de 1999 impulsada por el ex presidente Hugo Chávez

Vale aclarar que estas dos instituciones (CNE y TCE) en la actualidad cumplen el rol que anteriormente tenía el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que era el máximo organismo de sufragio en Ecuador y funcionó desde 1945 hasta 2008, pero no como parte de un poder constituyente.

## **6. El poder de Transparencia y Control Social**

La justificación del poder de Transparencia y Control Social tiene antecedentes en la propuesta del discurso de Simón Bolívar ante el Congreso de Angostura (1819). En la que se refiere a la creación de una instancia para facilitar la educación moral del pueblo donde se registren actas y deliberaciones de las acciones del ciudadano, que sirvan de precedente para los juicios de los jueces, las resoluciones de los magistrados y para las decisiones del pueblo.<sup>17</sup>

El Poder de Transparencia y Control Social, también conocido como el Quinto Poder, conformará un comité de coordinación en el que se tendrá una Presidencia, una Vicepresidencia y una Secretaría Técnica (Ley Organica de la Función de Transparencia y Control Social, 2013, art 6), con la finalidad de cumplir con las atribuciones y deberes que el Art. 7 dispone, en concordancia con los Arts. 206, 208 de la Constitución.

Los objetivos de este poder son: promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales y jurídicas que presenten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que lo realicen con transparencia y equidad (Ibídem, art. 4, § 1); fomentar e incentivar la participación ciudadana (Ibídem, § 2); proteger y promover el ejercicio de los derechos (Ibídem, § 3) y prevenir y combatir la corrupción (Ibídem, § 4).

El Poder de Transparencia y Control Social está conformado por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, las superintendencias y por su órgano rector el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

La Defensoría se encarga de la protección de los derechos del ciudadano, el patrocinio de las acciones de protección, emitir medidas de cumplimiento obligatorio en materia de derechos, entre otras cosas que dispone la ley (Constitución del Ecuador, art. 215).

---

<sup>17</sup> Discurso de Angostura de Simón Bolívar el 15 de febrero de 1819.  
rescatado de: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/1230.pdf>

La Contraloría General del Estado se encarga del control de la utilización de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos (Ibídem, art. 211).

Las superintendencias son los organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, cuyo propósito es el de someterlas a un ordenamiento jurídico que sirvan al interés general (Ibídem, art. 213).

El CPCCS se encarga de promover la participación, establecer mecanismos de rendición de cuentas, investigar denuncias sobre actos que afecten la participación ciudadana o generen corrupción, solicitar a cualquier funcionario o institución la información requerida para cualquier investigación y a designar autoridades de control en concordancia a lo que ley establece (Ibídem, art. 208).

Este modelo de poder está inspirado en la Constitución venezolana del año 1999, en el que se procede del mismo modo ampliando los poderes del Estado y constituyendo el poder ciudadano, cuyo órgano principal se ejerce a través del Consejo Moral Republicano, que cumple funciones similares al Consejo ecuatoriano.

## **7. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

En el caso ecuatoriano, el CPCCS tiene un antecedente muy particular en 1997, cuando en medio del levantamiento popular y las denuncias ciudadanas, las protestas por la corrupción y por las decisiones políticas de sus gobernantes generaron la creación de la Comisión Anticorrupción, con la intención de que la ciudadanía pueda demandar y hacer frente a los actos de corrupción que ocurrían dentro del Estado (Ospina, 2012).

Tras la Constituyente de 1998 y sobre la base de la Comisión Anticorrupción se crea la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), un organismo con autonomía e independencia económica, política y administrativa, con la finalidad de luchar contra la corrupción, pero a través de la sociedad civil. Sus nombramientos eran por grupos gremiales y sindicales, para garantizar la transparencia y autonomía del poder público, pero el financiamiento era estatal. La CCCC se mantuvo en funciones hasta el año 2007, cuando se inicia el proceso Constituyente del año 2008 (Ospina, 2012).

En el CPCCS antes que institucionalizarse, más bien se estatiza la participación de la sociedad civil, con mecanismos ligados directamente a las instituciones del poder público, pero con la paradoja de ser un consejo apolítico.

En el Art. 3 de la Ley Orgánica Del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>18</sup>, de la naturaleza del CPCCS, se estipula al Consejo como un organismo de derecho público, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa; pero con la novedad de que forma parte del poder de Transparencia y Control Social, siendo este un Consejo de mucha más autoridad y poder que la Comisión Anticorrupción de 1997 y la CCCC de 1998.

Para afianzar la ética pública y velar por la transparencia de los recursos públicos, los miembros del Consejo no podrán ser afines a ningún partido político y sus nominaciones estarán dictadas por la ciudadanía y organizaciones sociales, mediante un proceso organizado que lo lleva a cabo el Consejo Nacional Electoral.

De acuerdo en el Art. 2 de la Ley Orgánica Del CPCCS, los principios generales que conducen al Consejo, además de los principios constitucionales, son: el principio de igualdad, ética laica, diversidad, interculturalidad, deliberación pública, autonomía social, independencia, complementariedad, subsidiaridad, transparencia, publicidad y oportunidad.

El CPCCS se integra por siete consejeros principales y siete suplentes, por un periodo de cinco años, estos serán posesionados después que los postulantes hayan aprobado los concursos públicos de méritos y oposición como lo dispone el Art. 207 de la Constitución, y se agoten las etapas de veeduría e impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

Una vez posesionados, entre sus miembros principales eligen a un presidente, que será el encargado de ser el representante legal, por la mitad del tiempo de su periodo. En este organismo recae la designación a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas del Presidente de la República (Ibídem, art 208, § 10); la designación a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General de Estado y Contraloría General del Estado (Ibídem, §11); la designación a miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (Ibídem, § 12). Por lo que es un órgano fundamental de mucho poder en el sistema político, y en el que recae básicamente todo el control del Estado.

El CPCCS se posesionó por primera vez en el año 2009<sup>19</sup>, como un Consejo transitorio con las funciones de preparar la Ley Orgánica para determinar su

---

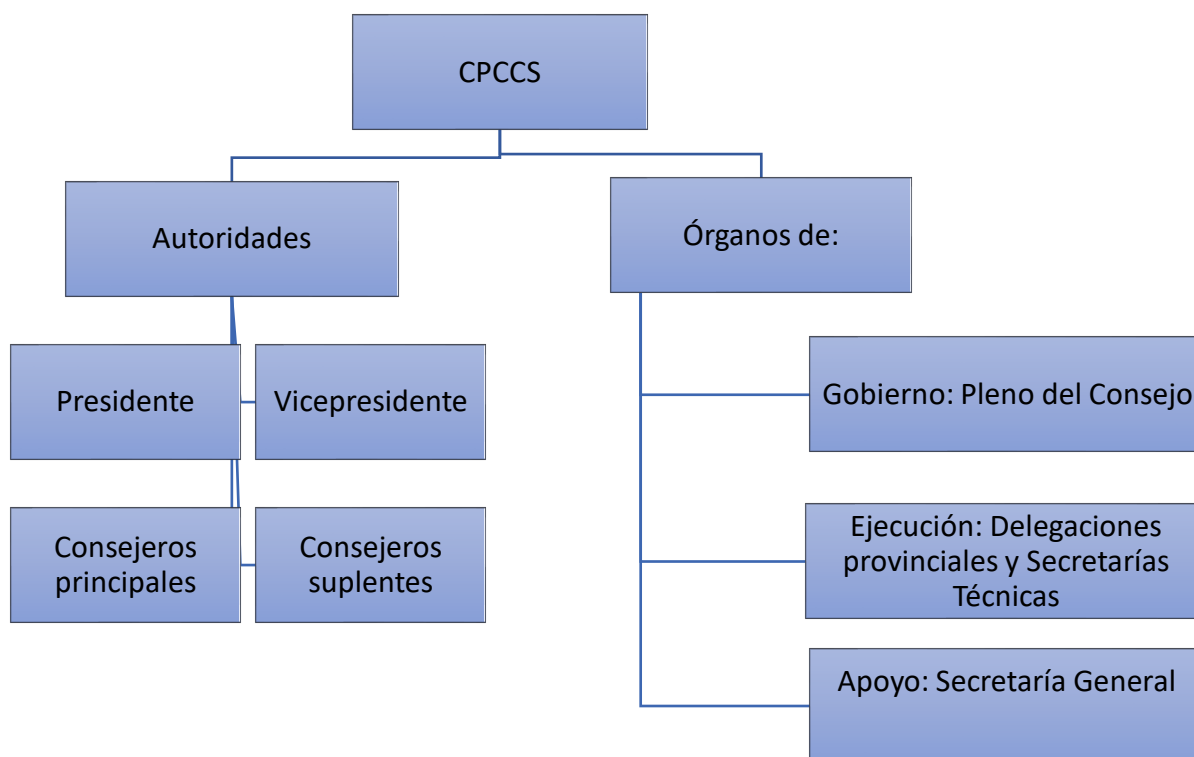
<sup>18</sup> (Ley Orgánica Del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2014, art.3)

<sup>19</sup> Inició labores el 26 de enero de 2009 y finalizó el 14 de septiembre de 2009

funcionamiento y organización, y para reglamentar las Comisiones Ciudadanas de Selección de autoridades y las normativas que regirán a los concursos.

El primer periodo oficial (2010-2015) fue el 18 de marzo de 2010, cuando se posesionó primeros consejeros del CPCCS<sup>20</sup> en la Asamblea Nacional, a través su presidente. En el segundo periodo oficial (2015-2020), este Consejo se vio interrumpido por la consulta popular de 2018 que restructuró el CPCCS, por lo que sus consejeros no finalizaron el periodo.<sup>21</sup> En ambos periodos se cuestionó mucho la imparcialidad de los vocales y ya con el CPCCS-Transitorio como veremos más adelante.

**Cuadro 1**  
**Autoridades, estructura y órganos de gobierno del CPCCS**



Elaboración en base a la pagina web del CPCCS<sup>22</sup>







<sup>20</sup> Información de la página oficial del CPCCS  
Rescatado en sitio web:  
<https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/historia-institucional/#autoridades-cpccs-2009-2018>

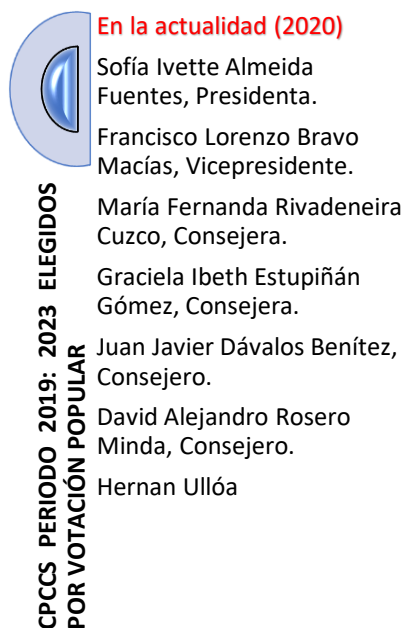
<sup>21</sup> *Ibidem*

<sup>22</sup> <http://www.cpccs.gob.ec/>

<https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/historia-institucional/#autoridades-cpccs-2009-2018>

## Cuadro 2: Autoridades del CPCCS desde su fundación

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CONSEJO TRANSITORIO 2009: 29 DE ENERO 2009 AL 14 DE SEPTIEMBRE 2009</p>	 <p>Julián Guamán Gualli, Mónica Banegas Cedillo Carlos Vera Quintana Betsy Salazar González Pablo Cornejo Zambrano Roxana Silva Chicaiza Oswaldo Ruiz Falconí</p>	 <p>Tatiana Ordeñana Sierra, reemplazada por William Hugo Arias Palacios quien se posesionó por renuncia de la titular para integrar la Corte Constitucional. David Rosero Minda Marcela Miranda Pérez, Presidenta. Luis Pachala Poma Mónica Banegas Cedillo, Vicepresidenta en el segundo periodo. Fernando Cedeño Rivadeneira, Vicepresidente. Presidente en segundo periodo. Andrea Rivera Villavicencio</p>	 <p>Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Vicepresidente. Doris Lucía Gallardo Cevallos Tito Fernando Astudillo Sarmiento Tania Elizabeth Pauker Cueva Xavier Burbano Espinoza, reemplazado por Sonia Gabriela Vera García. Yolanda Raquel González Lastre, Presidenta. Juan Antonio Peña Aguirre</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CPCCS PERIODO 2018 (POST CONSULTA POPULAR Y REFERENDUM): EN TRANSICIÓN</p>	 <p>Julio César Trujillo Vásquez: Doctor en Jurisprudencia. Presidente. Luis Macas Ambuludi: Doctor en Jurisprudencia. Luis Hernández Peñaherrera, Coronel en servicio pasivo. Pablo Dávila Jaramillo: Abogado. Xavier Zavala Egas: Doctor en Jurisprudencia. Eduardo Mendoza Paladines: Abogado y periodista. Vicepresidente. Miryam Elizabeth Félix López: Economista</p>	 <p><b>Principales</b> José Carlos Tuárez Zambrano, Presidente. Destituido. María Rosa Chalá Alencastro, Vicepresidente. Destituida. Sofía Ivette Almeida Fuentes. María Fernanda Rivadeneira Cuzco Walter Javier Gómez Ronquillo, destituido. Victoria Tatiana Desintonio Malavé, destituido. Christian Antonio Cruz Larrea, Presidente designado por el pleno del CPCCS y luego destituido por la Asamblea Nacional, por incumplimiento de funciones</p>	 <p><b>Alternos</b> Graciela Ibeth Estupiñán Gómez, Principalizada. Mariuxi Moreira Karina Ponce Juan Javier Dávalos Benitez, Principalizado. David Alejandro Rosero Minda Hernán Ulloa, Principalizado Francisco Lorenzo Bravo Macías, Principalizado</p>
		<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CPCCS PERIODO 2010 – 2015</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CPCCS PERIODO 2015 – 2018</p>
		<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CPCCS PERIODO 2019: 2023 ELEGIDOS POR VOTACIÓN POPULAR</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CPCCS PERIODO 2019: 2023 ELEGIDOS POR VOTACIÓN POPULAR</p>



Elaboración en base a la pagina web del CPCCS<sup>23</sup>

### 7.1 Cuestionamientos al CPCCS en funciones (2010-2018)

Los concursos para designar a los consejeros del CPCCS los llevaba a cabo el CNE, pero se había modificado la forma de selección de los vocales. Los vocales que presidían el CNE, ya no eran representantes de los siete partidos políticos principales (un vocal por cada partido), sino que estos llegaron por ternas independientes y, además, se redujo a cinco el total de vocales.

En consecuencia, de los cinco vocales del primer CNE oficial, dos eran del partido Alianza País, dos independientes y uno del MPD. Lo que conllevó a tener un menor contrapeso de las otras fuerzas políticas, y ninguna injerencia ni control en los concursos “públicos” que se realizaron para la designación de los miembros del nuevo CPCCS.

Se cuestionó mucho al CPCCS en funciones (2010-2018) por la afinidad de la mayoría de sus consejeros con el gobierno de Rafael Correa. Muchos de ellos siendo simpatizantes y ex colaboradores de alguna función del gobierno o teniendo alguna relación familiar con los cuadros principales del oficialismo.

Al menos así se sospechaba, debido a la parcialidad con la que operaban, y por el traslado u origen de los consejeros que rondaban en las instancias del poder público relacionados al gobierno de turno, como en el caso de la exconsejera Ordeñana, que

<sup>23</sup> <http://www.cpcacs.gob.ec/>

decidió renunciar en 2012 a su vocalía para ser jueza de la primera Corte Constitucional<sup>24</sup> y que mantenía relaciones amistosas con el presidente de la República.

O como el caso del vicepresidente del CPCCS Edwin Jarrín, quien había ocupado el cargo de Secretario Nacional de Transparencia de Gestión anteriormente, y la relación conyugal con la entonces asambleísta Soledad Buendía, del partido oficialista y su parentesco con la Subsecretaria de Participación Ciudadana, Rosa Mireya Cárdenas.

Según Andrés Ortiz (2015), en el primer periodo “de los siete consejeros electos cuatro eran declarados simpatizantes del régimen, dos eran jóvenes relacionados a las organizaciones afines al MPD (en ese entonces un partido aliado al régimen), y apenas uno, Luis Pachala, era abiertamente crítico al gobierno.” Se evidenció, aún más la intervención del poder ejecutivo en esta función, cuando el vocal David Rosero fue puesto tras las rejas, con grandes sospechas de ser un perseguido político, por denunciar irregularidades en la designación de autoridades.<sup>25</sup>

En general, lo que se criticó durante estos periodos de Consejo fue el diseño para supuestamente evitar la intromisión o influencia en los gobernantes de turno, pero que terminó siendo más fácil la apropiación para designar autoridades a su favor. Por otro lado, la transparencia y la lucha contra la corrupción no dieron marcha, se presentaban informes de organismos ciudadanos y personas individuales que no se investigaban o que no llegaban a Contraloría y menos aún a Fiscalía. De manera que, la ampliación de poderes no estaba brindando frutos y se empezaban a notar los vicios del nuevo poder.

## **8. Meritocracia y democracia**

Uno de los “fundamentos éticos” de la Constitución de 2008, es este relato armonioso de que las personas que ocupen cargos públicos sean seleccionadas por sus méritos, y por la correspondencia a las aptitudes que el oficio requiere, y no tanto por la capacidad nominadora de los gobernantes.

Podríamos señalar a simple vista que una forma de gobierno basado en la meritocracia es moralmente aceptable y que es lo justo, ya que este no distingue raza, género, posición socioeconómica, etc., sino las capacidades personales del individuo.

---

<sup>24</sup> Fuente Diario El Universo: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/10/21/nota/6440956/activista-decidira-sobre-consulta>

<sup>25</sup> Rescatado de: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-quinto-poder-tras-rejas>

Pero en lo opuesto, también es una narrativa que justifica las desigualdades, debido a que no todos tienen el mismo acceso a una educación de calidad, a un sistema de salud o a una alimentación adecuada que nos permita desarrollarnos en un entorno donde podamos competir justamente. De modo que nos enfrentamos a un concepto que además de ser abstracto y ambiguo, se lo podría interpretar en su lado antidemocrático.

Ahora bien, no todas las nominaciones a cargos públicos, donde se requiere una capacidad proba y una profesión específica, tienen que ser democráticas. Por ejemplo: para la selección de magistrados y jueces de la Corte es necesario que los postulantes tengan el título de abogado y ciertos años de experiencia en el ejercicio, porque así se garantiza que vayan a administrar justicia en los tribunales y para ello se requieren los conocimientos de norma y de procedimiento que otorga la ciencia del derecho. Es bastante claro y se sobrentiende porqué los jueces necesitan esas capacidades, además porque responden a la jurisdicción del país y no a lo que diga el “pueblo”.

Para el caso de presidente de la república o legislador, no se requiere un título profesional, basta con cumplir con la edad establecida en la Constitución (32 años para presidente y 18 para legislador), estar en goce de los derechos políticos y correr por un partido político.

La legitimidad de ellos corresponde al voto del pueblo en las urnas, que corresponde más al relato de la democracia representativa que al mérito. No obstante, hay quien discuta cierto mérito en la selección asignada, ya que para llegar y hacerse conocer hay toda una carrera política y un contacto con la sociedad, más allá de que otros factores como el capital económico o social les den una ventaja frente al común denominador, pero en todo caso provienen de la legitimidad democrática y por una designación más transparente.

Para ser consejero del CPCCS, además de los requisitos básicos para ser funcionario público, se requiere: “Acreditar probidad notoria reconocida por el manejo adecuado y transparente de fondos públicos, para aquellas personas que los hayan manejado; desempeño eficiente en la función privada y/o pública, así como diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.” (Ley Orgánica del CPCCS, 2014, art. 20). Este es un requisito que se esperaría de cualquier funcionario público y no es necesario ese idealismo en la ley, los requisitos deberían ser concretos y concisos para no dejar en la ambigüedad a quienes interpreten la ley, más aun para un Consejo con la capacidad nominadora de las principales autoridades de los organismos de control del Estado.

La dualidad entre democracia y meritocracia, en el sistema político ecuatoriano, pone en entredicho la naturaleza de las funciones del poder legislativo, quién es depositario de la delegación popular en la asamblea o congreso, pero que se le restringen funciones<sup>26</sup> por siete personas que no son escogidas por la ciudadanía ni expresan la voluntad popular. En las democracias contemporáneas el legislativo es el encargado de la designación de las principales autoridades de control, pero en nombre de la meritocracia, y por la conformación del Estado ecuatoriano, delegamos esa función al CPCCS (Freidenberg & Pachano, 2016).

La meritocracia como hemos visto es un concepto impreciso y difícil de aplicar por su ambigüedad. Lo único que ha demostrado esta narrativa, en el caso del CPPCS, es que facilita la centralización de poderes a un solo cuerpo político; cuando justamente la función de designar autoridades, en manos del legislativo, busca regular y balancear los poderes del Estado evitando la concentración.

### **8.1 Concursos de méritos y oposición en el CPCCS**

Como vemos no se requiere ningún perfil profesional específico para que un candidato pueda postular a los concursos de méritos y oposición. Cualquier persona, sea que venga de una organización social o por voluntad cívica, puede competir por un puesto.

Los concursos de méritos y oposición estaban presentes en todas las instituciones del poder público, desde la designación de cargos menores hasta los altos mandos. Los funcionarios públicos rendían pruebas para ser ascendidos en sus cargos y aumentar su salario o para acceder a nombramientos en nombre de la meritocracia.

En el caso de la designación de autoridades de control, los seleccionados por las comisiones ciudadanas, o de las ternas que se enviaban, rendían pruebas escritas y orales y en base a los resultados y al perfil del postulante, se les asignaba el cargo.

En el caso de los postulantes al CPCCS, el procedimiento se daba luego de ser admitido de entre todos los aspirantes. El Consejo Nacional Electoral se encarga de difundir los resultados de la calificación en el portal web de la institución, en el término de doce días (Ibídem, § 28). Una vez resuelta las impugnaciones, el CNE proclamará los resultados definitivos del concurso, en orden de asignación por la calificación obtenida

---

<sup>26</sup> Flavia Freidenberg y Simón Pachano hablan de otras funciones restringidas al legislativo como: la participación de en definir el presupuesto del Estado, entre otras.

(Ibídem, § 32) (y las previstas por la ley), y enviará los catorce miembros designados a la Asamblea Nacional para que se posesionen como vocales del CPCCS.

El peso que tiene la designación de estas autoridades, como ya mencionamos, es para contrarrestar poder y vigilar al poder político del ejecutivo embestido en el presidente, sus ministerios y secretarías, gobernadores y todos los funcionarios de las instituciones y empresas públicas que manejan presupuesto y brindan un servicio al ciudadano.

No es necesario profundizar en el análisis del sistema político de un periodo en específico, para concluir que nos enfrentamos a una forma de cooptación de poderes. Con este mecanismo de selección de autoridades se desequilibran los poderes. Evidentemente, es más sencillo, para el ejecutivo, consensuar con un cuerpo colegiado de siete miembros que ponerse de acuerdo con ciento treinta y siete legisladores para nombrar autoridades control.

Es mucho más fácil abstraerse en este entramado de la meritocracia y velar por quienes quieras que sean escogidos, para que favorezcan la posición del gobierno de turno, ya sea por medio de concursos fraudulentos o brindando las respuestas anticipadas a quienes quieran que ganen, entre otras artimañas, en vez de realizar elecciones fraudulentas para los legisladores que es más complicado.

## **8.2 Designación de autoridades de control**

Lo curioso en el nuevo sistema político ecuatoriano no es solamente esta ampliación de poderes del Estado, del que no se registra antecedentes en la teoría política moderna, ni la designación de autoridades por concursos de méritos y oposición, sino el traspaso de funciones que esta nueva Constitución otorga a los miembros del CPCCS, para designar las principales autoridades de control.

En tiempos del H. Congreso Nacional las autoridades de control como el Procurador General del Estado, el Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo, las superintendencias, los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral (Constitución del Ecuador, 1998, art. 130, § 11) eran nombradas por el Poder Legislativo y lo mismo para la designación del Contralor General del Estado, que se escogía la terna por mayoría del Congreso de las dos terceras partes (Ibídem, § 13).

Con la Constitución del 2008 se modifica toda esta metodología de designar autoridades, con la finalidad de evitar componendas políticas, como había estado ocurriendo y por lo que de alguna manera se generó una crisis política antes de la

constituyente. No obstante, dicho cambio parecía que iba a empeorar las cosas en lugar de solucionarlas.

Las atribuciones del poder legislativo para designar autoridades se trasladan al CPCCS de tres formas distintas (véase el cuadro 1), dependiendo de las autoridades.

**Cuadro 3<sup>27</sup>**

**Nombramientos y designaciones del CPCCS**

<b>Grupos</b>	<b>Autoridades</b>	<b>Mecanismo</b>
Grupo 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurador General del Estado</li> <li>• Superintendente de Bancos</li> <li>• Superintendente de Compañías, Valores y Seguro</li> <li>• Superintendente de Economía Popular y Solidaria</li> <li>• Superintendente de Control de poder de mercado</li> <li>• Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo</li> </ul>	Se escogerán entre las ternas enviadas por el presidente de la república a las autoridades.
Grupo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensor del Pueblo</li> <li>• Fiscal General del Estado</li> <li>• Contralor General del Estado</li> <li>• Defensor Público</li> <li>• Vocales del Consejo Nacional Electoral</li> <li>• Vocales del Tribunal Contencioso Electoral</li> </ul>	Se escogerán por las Comisiones Ciudadanas del CPCCS
Grupo 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocales del Consejo de la Judicatura</li> </ul>	De entre las ternas enviadas por: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente de la Corte Nacional de Justicia</li> <li>2. Fiscalía General</li> <li>3. Función Ejecutiva</li> <li>4. Función Legislativa</li> <li>5. Defensoría Pública</li> </ol>

<sup>27</sup> Elaboración propia

INTERPRETACIÓN: Las autoridades del Grupo 1 son designadas únicamente de entre las ternas que envía el presidente de la República, mientras que en el Grupo 3, de entre las ternas que presenta el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General, el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y el Defensor del Pueblo.

En el Grupo 2, se le otorga una mayor responsabilidad al CPCCS; primero, porque le corresponde a ellos organizar las comisiones que receptan las propuestas de los aspirantes, para su posterior admisión; y segundo, porque les toca evaluar y calificar a las autoridades seleccionadas finalmente. En cambio, las autoridades del Grupo 1 y Grupo 3 son designados de entre las ternas enviadas al CPCCS, y les corresponde igualmente a ellos agotar el proceso de selección e impugnación, para posesionar a las autoridades definitivas.

Como examinamos en el cuadro, la participación que tiene el poder legislativo en la designación de autoridades es nula. Su participación se reduce apenas a la presentación de una terna de cinco de los vocales que van a presidir el Consejo de la Judicatura como observamos en el Grupo 3. Por otro lado, vemos una mayor presencia del poder ejecutivo, con la facultad de ofertar seis autoridades de control<sup>28</sup> y un vocal del Consejo de la Judicatura, recayendo en él (una en una persona) la posibilidad de proponer siete ternas en total, dejando al poder legislativo, de 137 asambleístas nacionales, la responsabilidad de una sola terna.

Lo paradójico es que el poder legislativo debería representar a la pluralidad del voto y a todos los fragmentos del “pueblo”: minorías y mayorías. Y por eso mismo este poder, le hace el principal contrapeso al poder ejecutivo, quien representa al voto mayoritario, cuando no al total.

Una función elemental para controlar y equilibrar poderes era la designación de autoridades de control por parte del legislativo, ya que de esa manera se controla y regula mejor a los funcionarios que manejan dineros del Estado. Se fiscaliza a quienes trafican influencia, se presentan informes a quienes intervienen en la justicia, entre otras regulaciones que dan un freno a los funcionarios públicos de todos los rangos. Por lo que es fundamental separar lo más alejado posible al poder ejecutivo de la designación de estas autoridades que justamente evitan estos actos de corrupción.

---

<sup>28</sup> Si contamos a la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Superintendencia de Información y Comunicación, que fueron suprimidas, la Presidencia de la República hubiese tenido la facultad de presentar dos ternas más, de manera que serían nueve las ternas, como le estuvo facultado al gobierno anterior.

La legitimidad de las funciones en el Congreso Nacional estaba respaldada democráticamente por el voto en las urnas, y la constitución de 1998 le facultaba nombrar autoridades de control, que representaban a un consenso de cien diputados de todas las provincias del país. ¿A quién representan los siete miembros del CPCCS? ¿A que responde que siete miembros de un Consejo, no elegidos por el pueblo, absorban las funciones de un Congreso de cien legisladores elegidos democráticamente?

### **9. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social - Transitorio (2018-2019)**

Lenín Moreno llega a la presidencia con el apoyo del ex presidente Rafael Correa y toda la estructura partidista y del Estado ecuatoriano que le permitieron tener mucha fuerza para consolidarse en el poder. No obstante, la resistencia social al binomio ganador no le permitía generar un clima de legitimidad, se les acusaba de haber ganado la presidencia de modo fraudulenta y desde las voces de la oposición se hablaba de impunidad para el correísmo con Moreno en la Presidencia<sup>29</sup>. De modo que, para tener estabilidad política, tuvieron que sacrificar ciertas posturas políticas que lo diferenciaron del gobierno anterior.

Con el retiro de las funciones de vicepresidente a Jorge Glas en agosto de 2017, seguido de la prisión preventiva por pedido de la fiscalía, y con los diálogos que empieza a mantener con sectores de la oposición y de la sociedad civil, el presidente obtiene un respaldo popular positivo que llega hasta el 80% de aprobación<sup>30</sup>.

Sin embargo, se consolida en lo que Max Weber (2014) denomina legitimidad política, con la conformación de un bloque en la Asamblea para su gobernabilidad y con el triunfo en la Consulta Popular 2018, y busca la alternativa constitucional, para combatir la corrupción desde el interior de la estructura orgánica.

La pregunta que encabezaba la consulta popular justamente giraba en torno al ambiente de corrupción que la ciudadanía y la opinión pública tenían en boca. **La pregunta 1** se enfocaba en inhabilitar de por vida en la participación política y con pérdida de bienes, a toda persona que haya sido condenado por actos de corrupción.

---

<sup>29</sup> Al final del periodo de Correa había estallado el escándalo de corrupción en Petroecuador y los sobornos de Odebrecht que vinculaban al vicepresidente Jorge Glas

<sup>30</sup> Tanto para Cedatos, Opinión Pública Ecuador y Perfiles de Opinión, entre mayo y diciembre de 2017, la labor del presidente tiene una aprobación del 65 al 80% de aprobación, y una desaprobación del 10 al 23%. Ver: <https://gk.city/2018/05/24/que-tan-popular-es-lenin-moreno/>

Con el objeto de examinar cómo se habían comportado los organismos de control que previenen la corrupción, **la pregunta 3**, la más importante, buscaba reformar la institucionalidad del país.

**Pregunta 3:** Sobre la reestructuración del CPCCS

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el 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 la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo con el Anexo 3?<sup>31</sup>

A los ciudadanos se les otorgó el poder de decisión, para la terminación de las funciones del CPCCS y de reemplazarlo por uno transitorio.

Con la aprobación de la pregunta, los consejeros se elegirán mediante sufragio universal y ya no por los concursos de méritos y oposición, que fueron cuestionados y reprochados, por un periodo de cuatro años y ya no de cinco como lo establecía la ley.

La condición para los miembros que postulen será que su candidatura no tenga relación con los partidos o movimientos políticos, sino más bien que provengan de organizaciones sociales y con una trayectoria en la lucha contra la corrupción.

Las atribuciones del CPCCS-T fueron establecidas claramente en la pregunta y entre sus potestades estaban “la evaluación a las autoridades y de ser el caso la remoción a varios altos funcionarios y miembros de organismos establecidos en la Constitución, así como la designación de quienes deben reemplazarlos como titulares” (Trujillo, 2019, p. 22).

Los siete consejeros del CPCCS-T fueron nombrados y posesionados en la Asamblea Nacional, el 6 de marzo de 2018, al mando de Julio Cesar Trujillo, como presidente del consejo, y Eduardo Mendoza como vicepresidente.

En el inicio de sus funciones, el CPCCS-T estableció los parametros de evaluación consultando a organismos especializados (y siendo avalados por los mismos), como: Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Europea, el Foro Económico Mundial, Transparencia Internacional, entre otros (Dávila, 2019).

---

<sup>31</sup> En el anexo de la pregunta 3 se explica con detalles el contenido ampliado de esta pregunta (Véase Anexo A).

Simultáneamente, se determinaron los cinco parámetros<sup>32</sup> del procedimiento para evaluar a las autoridades y el servicio público brindado, por medio de un Mandato que fue aprobado el 28 de marzo de 2018, por el Pleno del Consejo.<sup>33</sup>

Los resultados de este proceso dieron como resultado la cesación a 27 de 28 funcionarios pertenecientes a las instituciones del Consejo de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, Corte Constitucional, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y las superintendencias (Dávila, 2019).

Previo a los procesos de evaluación, nueve días antes, el ex Fiscal General del Estado, Carlos Baca Mancheno, había sido censurado y destituido mediante juicio político, y fue reemplazado por un Fiscal Encargado. Por su parte, el ex Contralor General del Estado puso su renuncia y se fue del país, siendo legalmente sustituido por la autoridad subrogante (Dávila, 2019).

Los resultados de la evaluación revelaron los graves daños que se hicieron a la democracia del país, beneficiando a los intereses de un grupo en particular, en el que se evidenció una conducta de encubrimiento a la corrupción, “con la intención de evitar el desgaste del proyecto político al que pertenecían estas autoridades” (p. 68), como lo señaló el Consejero Hernandez (2019).

Se encontraron muchos casos individuales de incumplimiento de ley, como en los concursos para designar jueces, en el que un informe de Contraloría<sup>34</sup> determinó el irrespeto a los puntajes obtenidos en la designación, y que fueron parte de una estructura coordinada del Consejo de la Judicatura, para considerar a autoridades que tengan afinidad con el gobierno pasado (Dávila, 2019), y por otro lado amedrentando y destituyendo a jueces opuestos al régimen.

El claro control a opositores, por medio de los organismos que el CPCCS designaba, reveló la complicidad con el gobierno: un Consejo Nacional Electoral poniendo trabas a partidos y movimientos de oposición y bloqueando la participación directa a ciudadanos que eran contrarios al gobierno (Ibídem); una Superintendencia de Comunicaciones sancionando progresivamente a radios, medios televisivos y diarios que criticaban al gobierno; un Fiscal que no procedía a fiscalizar actos de corrupción

---

<sup>32</sup> 1) legitimidad del cargo; 2) cumplimiento de funciones; 3) debida gestión de recursos públicos; 4) transparencia y, 5) evaluación ciudadana

<sup>33</sup> Resolución n.º PLE-CPCCS-T-O-009-208-03-2018

Rescatado de: <https://www.cpcas.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/RESOLUCION-NO-PLA-CPCAS-T-O-009-28-03-2018.pdf>

<sup>34</sup> Contraloría General del Estado, *Informe DAAC – 0070-2016*

evidentes y de escándalo internacional, como el Caso Odebrecht, y más bien perseguía y procesaba a actores políticos de oposición; un Contralor que borraba informes que perjudicaban a funcionarios de alto rango con relación al ejecutivo, permitiendo la corrupción, especialmente en aquellas de rango ministerial; etc., y por ello, el CPCCS-T no titubeó en determinar que existió un esquema sistemático para anular el control, a pesar de la resistencia e impugnaciones por parte de los perjudicados.

La segunda fase de trabajo se dio en virtud a las facultades extraordinarias del CPCCS-T, que consistió en proceder a la designación de autoridades de forma permanente, para reemplazar a quienes habían sido cesado de sus cargos. Se procedió por las tres fuentes de nominación, en concordancia a lo que establece la Constitución: autoridades por postulación individual, las postuladas por funciones del Estado y las que postula solamente la Función Ejecutiva (Hernández, 2019).

Ante esto, los vocales del CPCCS-T, como Luis Hernandez, manifestaron que no hubo intromisión del poder ejecutiva en estas nuevas nominaciones.

Las ternas enviadas por el Ejecutivo, para que de ellas se escogiera un total de seis autoridades de control, estuvieron integradas por personas de alta valía, que sintetizaban el momento histórico que demanbada el Ecuador [...] Cabe anotar que estas autoridades están llamadas a trabajar, independientemente y armónicamente con el Ejecutivo en el manejo del Estado a fin de salir adelante (Hernandez, 2019, p.70).

El CPCCS fue un símbolo del poder correísta que jugó a favor de la clase política que gobernó el país de la mano de Rafael Correa. Como hemos demostrado en el desarrollo de este capítulo, los correístas se hicieron del poder por medio de la cooptación de este consejo, eligiendo autoridades a favor y estas autoridades electas cumpliendo con la agenda de gobierno y oponiéndose a las trabas que eran parte de la naturaleza de sus funciones hacia el poder ejecutivo.

El CPCCS-T reveló estos escándalos de los que ya se sospechaban, muchos de los cuales estaban refrenados en la Fiscalía, otros que nunca fueron informados por la Contraloría y otros más que quedaron en la impunidad. No obstante, es preciso aclarar que el CPCCS-T era parte de un juego político y de una agenda manejada por el presidente de la república que consistía en la “des-correización” del Estado ecuatoriano.

Aquí hay un momento clave de disputa política entre los “morenistas” y los “correístas”. Por otro lado, es claro a quienes la justicia procesa y a quienes no. No por el hecho de que no hayan motivos para procesar a los correístas, pero se ve también una complicidad de ocultar y proteger a los ex-correístas (ahora morenistas) de casos señalados y de los que hay pruebas, por el mero hecho de apoyar al bloque del presidente Moreno.

El CPCCS se convirtió en el símbolo de poder, no solo de los correístas en su momento, sino de todo el poder del Estado. Las principales críticas que se le hicieron al CPCCS de Trujillo fue por la potestad que tuvo para remover autoridades y poner otras como si fuera un dictador, a pesar de que la consulta le permitió dichos actos.

Una crítica fundamental fue la remoción que le hicieron a los jueces de la Corte Constitucional, debido a que el CPCCS no es quien designa a los magistrados, ni jueces de la Corte Constitucional, aunque designa a los consejeros del Consejo de la Judicatura, quienes finalmente sí designan a los jueces en general. Pero la consulta popular establecía que podían remover y escoger a aquellos funcionarios que la ley les amparaba dentro de las atribuciones como consejo. Por ello hubo resistencias, y muchos vocales se opusieron (como Xavier Zavala), pero la Corte Constitucional también era un símbolo importante del poder correísta y para socavar con ese poder fue necesario la remoción de esos jueces.

Finalmente es importante comprender que el CPCCS más que una instancia de justicia y meritocracia, es un aparato de disputa política de los gobernantes de turno, quienes para gobernar a su favor van a tener que tener a dichos vocales de su lado.

## **10. El futuro incierto del poder Transparencia y Control Social**

El poder de Transparencia y Control Social ha tenido periodos de crisis institucional desde su fundación; crisis de fondo primero, por el vacío de legitimidad de un poder tan preponderante y de su consejo rector, el CPCCS, que pretende representar a la sociedad civil de forma estatizada, lo cual es una contradicción.

Otras crisis coyunturales aparecieron con las reformas al CPCCS después de la consulta popular 2018, al interrumpirse las funciones de los consejeros posesionados a medio periodo y con las reformas que el consejo sufrió a consecuencia de la consulta.

En el primero caso, ya hemos descrito todos los errores que ocurrieron en las nominaciones de autoridades que el Consejo elige, así como los concursos de méritos y oposición que dejaban serias dudas, entre otras cosas.

Para solucionar este problema, había la opción de reformar la parte orgánica de la Constitución y volver a los tres poderes del Estado, por medio de la eliminación del poder de Transparencia y Control Social y el poder Electoral, o de quitarle al CPCCS la atribución de nombrar autoridades de control.

No obstante, aquello requería de un procedimiento mucho más complejo y se debatieron otras fórmulas más eficientes, para el momento, que llamar a una

constituyente, como la de mantener este poder y su consejo, sin las atribuciones para designar autoridades, pero no sucedió así realmente.

Lo que se propuso y fue aprobado por el pueblo en la consulta popular de 2018, fue que los vocales del CPCCS sean electos por voto popular, paralelamente con las elecciones seccionales, de manera que el ejecutivo no pueda tener autoridad sobre ellos y que los vocales tengan legitimidad propia con el respaldo en las urnas. Pero por cómo se dieron las cosas posteriormente, en lugar de solucionar la crisis institucional de fondo se empeoró el asunto, deviniendo en un problema coyuntural, político y electoral.

Fueron habilitados 43 candidatos al CPCCS para las elecciones de marzo 2019. Se clasificaron en 28 candidatos hombres, 11 mujeres y 4 en la papeleta de minorías étnicas.

En los últimos meses del CPCCS-T, se criticó a los candidatos al CPCCS que iban a reemplazar al transitorio porque nadie los conocía y tampoco podían hacerse conocer, debido a que estaba prohibido la campaña electoral para esos candidatos. Trujillo mismo llamó a “votar nulo” por los candidatos al CPCCS, en rechazo al consejo, y con la finalidad de deslegitimar la elección de estos vocales, para de ahí convocar a una consulta popular que elimine de una vez por todas al CPCCS.<sup>35</sup>

Los resultados fueron contundentes y dejó en claro el rechazo y la ilegitimidad de los vocales electos. La mayor votación es de María Fernanda Rivadeneira, con 2’268.585 votos válidos (17,53%); y de hombres, José Tuárez, con 911.790 votos (7,12%). En promedio de votos nulos y blancos, un 23% se sumó al nulo y un 22% al blanco.<sup>36</sup>

De los siete consejeros electos por votación popular, se escogió de presidente del CPCCS al cura José Tuárez y de vicepresidenta a Rosa Chalá.

Se rumoreaba que el Consejo presidido por Tuárez tenía tintes correístas, pues su discurso contrario al régimen de Lenín Moreno y las amenazas constantes al presidente de la república y los asambleístas que sostenían al gobierno, hicieron notar una fijación y una agenda que beneficiaba al bloque de la revolución ciudadana, pero no se comprobó dicha vinculación de Tuárez con el correísmo.<sup>37</sup>

El corto periodo de Tuárez por el CPCCS duró casi tres meses, se tuvo que enfrentar a tres juicios políticos: por incumplimiento de funciones, proselitismo y arrogación de

---

<sup>35</sup> Fuente: (Julio César Trujillo insta a votar nulo en la elección del nuevo Consejo de Participación Ciudadana, 2019) Diario El Universo

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> En la actualidad el ex presidente del CPCCS se encuentra sentenciado a 5 años de prisión por el delito de asociación ilícita por venta de puestos públicos.

funciones. La Asamblea Nacional censuró y destituyó a José Tuárez, Rosa Chalá, Walter Gómez y Victoria Desintonio, vocales del CPCCS, con 84 votos a favor y 32 en contra.

El CPCCS había perdido a cuatro de los principales vocales que fueron elegidos por votación popular y el consejo entraba en una nueva etapa de crisis institucional. Los consejeros Christian Cruz, Sofía Almeida y María Fernanda Rivadeneira, no fueron incluidos en el proceso de juicio político y mantuvieron sus cargos.

Se eligió a Cruz como nuevo presidente del CPCCS en reemplazo a Tuárez, con el respaldo de seis de los siete consejeros. Quien se abstuvo de votar a favor fue el consejero Javier Dávalos.

A pesar de que los nuevos vocales se esmeraron en limpiar la imagen de una institución sin legitimidad alguna, con el escándalo del nuevo presidente por presuntamente haber obtenido un carné del Conadis<sup>38</sup> con un 81% de discapacidad de manera fraudulenta, puso en el ojo del huracán nuevamente a la institución del CPCCS y la desacreditó aún más.

En respuesta a esta crisis, la Asamblea Nacional conformó la Comisión Ocasional de Enmiendas Constitucionales, con la intención de reformar parcialmente la Constitución. Dentro de los objetivos de esta comisión está convertir a la Asamblea Nacional en bicameral, fortalecer a la Fiscalía General del Estado y eliminar el CPCCS.<sup>39</sup>

Desde mi punto de vista, el CPCCS no va a tener vigencia para los gobiernos posteriores al de Lenín Moreno y será eliminado o dejará de tener el poder nominador de autoridades. Pero sigue siendo incierto el futuro de esta institución ¿se mantendrá el CPCCS a pesar de todas las falencias que tuvo? ¿volveremos al país del pasado, donde las autoridades de control se elegían acorde a pactos políticos e intereses partidistas?

La eliminación del CPCCS traerá consigo otros problemas que han estado presente en el sistema político del país antes de este consejo. Se deberían considerar alternativas válidas, que tenga en cuenta la historia política de nuestras instituciones y constituciones, y que nos eviten caer en los vicios de la mala política, por no tomar en cuenta los precedentes y los estudios comparativos de otros sistemas políticos con realidades similares al Ecuador.

---

<sup>38</sup> Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades

<sup>39</sup> Fuente: (Los trámites para eliminar el CPCCS avanzan, 2020) Diario El Telégrafo <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/tramites-eliminar-cpccs>

## Proceso de selección del CPCCS en el caso de la Fiscalía General del Estado

### 11. La Fiscalía General del Estado

La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, que funciona de forma desconcentrada y con autonomía administrativa, económica y financiera. El Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal, que está sujeto a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso (Constitución del Ecuador, 2008, art. 194).

Los objetivos de la Fiscalía son procurar la justicia y luchar contra el crimen y la inseguridad mediante la innovación de procesos y operaciones, la transparencia de la gestión y la efectividad en la reducción de la impunidad.<sup>40</sup>

Dentro de la naturaleza de las funciones, a la Fiscalía General del Estado le corresponde (Ley Orgánica de la Función Judicial, art. 282):

Dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal y demás leyes, en casos de acción penal pública, de hallar mérito acusar a los presuntos infractores ante el Juez competente e impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal (Ibídem, § 1).

Dirigir y coordinar las actuaciones de la Policía Judicial en las indagaciones previas en las etapas del proceso penal (Ibídem § 2).

Garantizar la intervención de la defensa de los imputados o procesados en las indagaciones previas y las investigaciones procesales por delitos de acción pública (Ibídem § 3).

Dirigir y supervisar las funciones de intercambio de la información y pruebas sobre implicados en delitos (Ibídem § 4) y las demás determinadas en la ley y la Constitución (Ibídem §10).

La Fiscalía General del Estado está conformada por el Fiscal General, quien es el máximo representante de la institución, los Fiscales Provinciales, que son los representantes de la Fiscalía por provincia y los Agentes Fiscales, que son los fiscales propiamente, de menor rango supeditados a la autoridad nacional y provincial.

---

<sup>40</sup> Visión de la Fiscalía General del Estado. Rescatado de la pagina web oficial: <https://www.fiscalia.gob.ec/institucion/#:~:text=Misi%C3%B3n,los%20derechos%20de%20las%20v%C3%ADctimas.>

Hay 24 fiscales provinciales, uno por provincia, y 840 agentes fiscales a escala nacional, la mayor parte asignados a Pichincha (191) y Guayas (171), con una carga de trabajo elevada, por el abundante número de denuncias<sup>41</sup> y el reducido número de agentes fiscales, que se sitúan por debajo de la media en la región.<sup>42</sup>

A partir de la Constitución del 2008, los fiscales son designados por el CPCCS, a través de un mecanismo interno en el que las comisiones ciudadanas de selección receptan postulantes, que concursan por los cargos de fiscal, siendo elegidos aquellos con las mejores puntuaciones.

Para llegar a ocupar el cargo de fiscal se debe superar la fase de méritos y la fase de oposición, que tienen un valor de 50 puntos cada uno, y suman un total de 100 puntos. Los méritos se califican en base a títulos académicos y experiencia profesional, los puntos aumentan de acuerdo al grado de titulación, estudios de posgrado, diplomados, etc., y la otra parte, por el ejercicio profesional y la trayectoria laboral; en la fase de oposición la audiencia oral tiene 30 puntos y el exámen escrito 20.

Está en las manos del CPCCS evaluar a aquellos que son elegidos como fiscal, de manera que las percepciones subjetivas de los vocales el consejo influyen mayoritariamente en la designación del fiscal.

## **12. Fiscales Generales designados por el CPCCS**

Desde la nueva modalidad de selección se han escogido a tres fiscales generales por el proceso de concurso que lleva a cabo el CPCCS, pero contando a las autoridades subrogantes suman un total de cinco fiscales que han asumido el cargo desde el 2011. En consecuencia, existe una inestabilidad institucional en la Fiscalía, pero también muchos desaciertos a la hora de establecer los parámetros del concurso. Mucha mayor desición tienen los evaluadores para la asignación del cargo, que el mérito real del aspirante. Y por otro lado se olvida, que más allá del mérito, lo relevante es el distanciamiento de lo político, cosa que no ocurrió con la designación de los fiscales Galo Chiriboga y Carlos Baca.

---

<sup>41</sup> Entre el 2010 y 2018 en Guayas hubo 712.801 denuncias, mientras que en Pichincha hubo 649.338  
Fuente: (840 fiscales hay en Ecuador, 2018) Diario La Hora  
<https://www.lahora.com.ec/noticia/1102215112/840-fiscales-hay-en-ecuador#:~:text=A%20escala%20nacional%2C%20la%20Fiscal%C3%ADa,100.000%20personas%20ha y%20cinco%20fiscales.>

<sup>42</sup> Por cada 100.000 personas en Ecuador hay cinco fiscales. Sin embargo, la media de la región es de 12 fiscales por cada 100.000 habitantes  
Fuente: Ibídem

A continuación los fiscales que se han posesionado bajo esta modalidad:

**Cuadro 4:**  
**Fiscales que realizaron concursos de méritos y oposición**

<b>Fiscal General del Estado</b>	<b>Periodo</b>	<b>Calificación</b>
Galo Chiriboga Zambrano	19 de julio de 2011 – 11 de mayo de 2017	86/100
Carlos Baca Macheno	11 de mayo de 2017 – 26 de abril de 2018	94/100
Diana Salazar Mendez	8 de abril de 2019 – Presente	88 /100

### 12.1 Fiscalía General del Estado (2011-2017)

El primer Fiscal General elegido por concurso de méritos y oposición fue Galo Chiriboga, quien al ser ratificado por el CPCCS, con cuatro votos a favor y tres abstenciones logró obtener el cargo el 19 de julio de 2011.

La comisión de selección otorgó la calificación de 86 sobre 100 puntos a Chiriboga, seguido del aspirante Antonio Gagliardo quien obtuvo 84 puntos.<sup>43</sup> Según la vicepresidenta del CPCCS, Mónica Vanegas, el proceso se desarrolló con total transparencia, debido a que los ciudadanos tuvieron la oportunidad de impugnar y exponer argumentos en audiencias públicas, marcando un hito en la historia del país ya que nunca antes, para dicha selección, se había contado con una veeduría ciudadana.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Fuente: (Galo Chiriboga, designado nuevo Fiscal General, 2011) Diario El Telégrafo <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/galo-chiriboga-designado-nuevo-fiscal-general>

<sup>44</sup> *Ibidem*

No obstante, el segundo mejor puntuado (Gagliardo) realizó las apelaciones pertinentes, alegando graves irregularidades dentro del proceso, como el haber obtenido la puntuación más alta en el exámen: 45/50, superando a Chiriboga con nueve puntos, (quien apenas obtuvo 36/50). Por otro lado se le cuestionaba a Chiriboga un punto que obtuvo por méritos académicos en la primera fase del concurso, por dictar clases de una semana.<sup>45</sup>

Según Gagliardo y el resto de concursantes que se vieron perjudicados, era notorio que se buscaba beneficiar a Chiriboga, por lo que el concurso, para ellos, no contaba con la legitimidad ni la imparcialidad necesaria que la ley establecía.<sup>46</sup>

La trayectoria de Chiriboga en el sector público ya tenía cierta relevancia. En el gobierno de Alfredo Palacio ocupó el cargo de presidente de Petroecuador y en el gobierno de Rafael Correa el cargo de Ministro de Minas y Petróleo, después fue Embajador de Ecuador en España y finalmente Fiscal General del Estado.

Galo Chiriboga fue posesionado como Fiscal General la mañana del 19 de julio de 2011, en el pleno de la Asamblea Nacional presidida por Fernando Cordero. Los legisladores de Alianza País aplaudieron al funcionario, que iba a reemplazar a Washington Pesántez, mientras que los legisladores de oposición le dieron la espalda o se salían del pleno, en símbolo de rechazo.<sup>47</sup>

Durante su gestión tuvo serios cuestionamientos por la forma arbitraria y violenta de operar, en conjunto con la fuerza pública, contra varios opositores políticos del gobierno de Rafael Correa, tales como el allanamiento al activista político Fernando Villavicencio, con 30 miembros armados del GIR<sup>48</sup> y el allanamiento al despacho del asambleísta Klevér Jiménez a fines del 2013.<sup>49</sup>

Por el caso del asambleísta Galo Lara, el fiscal viajó con una delegación a Panamá con la intención de influir en la revocatoria de un asilo político otorgado al asambleísta opositor. Lara tenía orden de prisión en el Ecuador y finalmente fue revocado su asilo y extraditado. Fue sentenciado como autor intelectual de un asesinato múltiple a una familia en la provincia de Los Ríos (Palacio, 2019).

---

<sup>45</sup> Fuente: (Antonio Gagliardo: `Es público que se quiere favorecer a Chiriboga`, 2011) Diario El Universo <https://www.eluniverso.com/2011/04/27/1/1355/antonio-gagliardo-es-publico-quiere-favorecer-chiriboga.html>

<sup>46</sup> Ibídem

<sup>47</sup> Fuente: (Asamblea posesionó a Galo Chiriboga, 2011) Diario El Tiempo

<sup>48</sup> Grupo de Intervención y Rescate

<sup>49</sup> Fuente: (Policía y Fiscalía allanan vivienda de activista Fernando Villavicencio, 2013) Diario El Universo

En los ejemplos mencionados se levantaron sospechas de que tanto Villavicencio, Jiménez y Lara, que eran activos denunciadores de los casos de corrupción del gobierno de Rafael Correa, sufrieran una persecución por parte de la Fiscalía y la justicia.

Correa los atacaba constantemente en las sabatinas y eran sus enemigos públicos, mientras que el fiscal que los acusaba era su amigo personal, ex colaborador de su gobierno, su abogado en un juicio contra el Banco del Pichincha y pariente lejano. De manera que se sospechaba una complicidad entre el fiscal y el primer mandatario en estos casos específicos, al menos.

En abril del 2016 se revelaron los 'Papeles de Panamá' del estudio Mossack Fonseca y se detectó una cuenta offshore de Chiriboga, quien aparecía como accionista y representante legal de la compañía Madrigal Finance Corp.<sup>50</sup>

A pesar de que no registraba movimientos financieros, la compañía era propietaria de una casa de Chiriboga en Tumbaco, Quito, que según los anteriores dueños, propietarios hasta 1999, aseguraban que Chiriboga se adueñó de ella a base de engaños y por un valor muy inferior al costo real de la vivienda.<sup>51</sup>

El asunto fue que de tener dicha propiedad en un paraíso fiscal, algo ocultaba, según sus críticos. Por ello, el bloque legislativo pretendió, sin éxito, llevarlo a un juicio político. No obstante, la imagen de Galo Chiriboga se vio deteriorada y las acusaciones, desde el inicio de su gestión, de ser un actor político vinculado al poder ejecutivo, parecían ser ciertas, de manera que, para demostrar lo contrario, tuvo que ceder a ciertas presiones como al cierre de su cuenta en Panamá y la apertura a una indagación a profundizada de todos los involucrados en los 'Papeles de Panamá', en el caso ecuatoriano.

En consecuencia, por un lado, se destapó la corrupción en Petroecuador, que recayó principalmente en el ex ministro Carlos Pareja Yannuzzelli y el ex gerente de Petroecuador Alex Bravo, ambos con cuentas offshore, con movimientos de más de 30 millones de dólares, por lo que fueron sentenciados por lavado de activos, cohecho y enriquecimiento ilícito.

Por otro lado, la filtración de documentos sacó a luz el escándalo internacional de corrupción del Caso Odebrecht, mediante una investigación del departamento de justicia de los Estados Unidos, donde se involucra a la constructora Odebrecht en la realización

---

<sup>50</sup> Fuente: (Galo Chiriboga cierra la offshore en Panamá propietaria de su casa en Quito, 2016) La República <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/07/23/galo-chiriboga-cierra-la-offshore-en-panama-propietaria-de-su-casa-en-quito/>

<sup>51</sup> *Ibidem*

de coimas de dinero y sobornos, a altos funcionarios de gobierno en 12 países, incluido Ecuador, a cambio de multimillonarios contratos con el Estado (Urdaneta, 2016).

En el caso ecuatoriano, según el informe del departamento de justicia de los EE.UU. se realizaron sobornos de 33,5 millones de dólares, por parte de Odebrecht a altos funcionarios del gobierno, entre 2007 y 2016, a cambio de contratos y que los beneficios de la constructora podrían ascender los 116 millones de dólares.<sup>52</sup>

Por su parte, la fiscalía dio inicio a una indagación previa, para recoger los elementos probatorios que anteceden a la instrucción fiscal. Sin embargo, este momento coincidió con las elecciones presidenciales y la etapa final del periodo del fiscal, por lo que Chiriboga no tuvo el tiempo para elaborar una teoría del caso, ni hallar pruebas contra las autoridades implicadas en el caso de sobornos.

Chiriboga renunció dos meses antes de su salida para supuestamente apoyar la transición del gobierno de Rafael Correa a Lenín Moreno.<sup>53</sup>

### **Resultados de la gestión del Fiscal Galo Chiriboga (2011-2017)**

#### **Cuadro 5:**

#### **Delitos de concusión, cohecho, tráfico de influencias, peculado y enriquecimiento ilícito**

<b>Sentencias</b>	<b>Juicios pendientes</b>
252 sentencias totales	110 llamados a juicios

Elaboración en base a sitio web de la Fiscalía General del Estado<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Fuente: (Odebrecht pagó USD 33,5 millones en sobornos a funcionarios del Gobierno, según el Departamento de Justicia de los EE.UU., 2016) Diario El Comercio <https://www.elcomercio.com/actualidad/odebrecht-sobornos-ecuador-justicia.html>

<sup>53</sup> Fuente: (Nuevo fiscal Carlos Baca Macheno asume por adelantado, 2017) Diario El Universo <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/05/10/nota/6176464/nuevo-fiscal-asume-adelantado>

<sup>54</sup> Sitio web de la Fiscalía General del Estado. (8 de mayo-2017). *El Fiscal General dejó un legado a favor de las víctimas*. Rescatado <https://www.fiscalia.gob.ec/el-fiscal-general-dejo-un-legado-a-favor-de-las-victimas/>

<b>Casos relevantes<sup>55</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cofiec</li> <li>• Municipio de Riobamba</li> <li>• Ex asambleísta Esperanza Galván</li> <li>• Ecuafútbol</li> <li>• Coopera</li> <li>• Ex ministro de Deporte ( cuatro sentencias)</li> <li>• Caso Petroecuador (tres sentencias)</li> </ul>

Ibídem<sup>56</sup>

## **12.2 Crisis institucional de la FGE (2017-2019)**

En reemplazo a Galo Chiriboga se posesionó Carlos Baca Mancheno, quien ya había obtenido el cargo de fiscal en enero y estaba a la espera de que el fiscal saliente complete su periodo, pero fue sorprendido cuando este renunció antes de culminarlo.

Baca obtuvo la nota más alta en los concursos para la designación de fiscal. En la fase de méritos su nota fue de 50 puntos y en el de oposición 44 puntos, sumando un total de 94 puntos sobre 100. A pesar de las impugnaciones que recibió Baca, su calificación no fue modificada; la segunda mejor puntuada del concurso fue Gladys Terán, jueza de la Corte Nacional de Justicia, quien en un principio obtuvo 81,5 puntos, pero tras la recalificación su puntaje alcanzó los 84 puntos sobre 100.<sup>57</sup>

En la hoja de vida, el fiscal electo aparece con una amplia experiencia en el sector público desde el año 2008, ocupando el cargo de asesor en la vicepresidencia de la Asamblea Constituyente 2008, para luego pasar a trabajar en varios ministerios<sup>58</sup> como asesor de despacho ministerial y finalmente como consejero de gobierno de la Presidencia de la República con Rafael Correa, cargo al que renuncia para concursar como fiscal.

<sup>55</sup> Es importante destacar que estos casos constan como los más relevantes a cargo del fiscal dentro de su rendición de cuentas 2011-2017.

<sup>56</sup> Ibídem

<sup>57</sup> Fuente: (Carlos Baca Macheno lidera el Concurso para Fiscal General tras etapa de recalificación, 2017) Diario El Comercio  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/carlosbacamacheno-recalificacion-concurso-fiscalgeneral-consejodeparticipacionciudadanaycontrolsocial.html>

<sup>58</sup> Baca Mancheno colaboró en el Ministerio Coordinador de la Política y GADS; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio del Interior

A pesar de que se sospechaba que el fiscal Baca Mancheno fue posesionado con anterioridad, para resguardar y garantizar a las autoridades del gobierno saliente las imputaciones del caso Odebrecht y otros casos que vinculaban a los altos mandos del gobierno, la ruptura entre Rafael Correa y Lenin Moreno le dio otro rumbo a la investigación fiscal.

En el caso de Odebrecht se hallaban cada vez más indicios para probar una acusación real y formal en la que se vio muy involucrado el vicepresidente Jorge Glas por la relación con su tío, Ricardo Rivera.

A Rivera se le habían encontrado cheques de la multinacional durante un allanamiento en su domicilio y un vídeo revelaba que este pedía dinero para la campaña Glas, al jefe de Odebrecht en Ecuador Conceição Santos. Por lo que era inevitable no involucrar a Glas.

El fiscal Baca primero pidió la prohibición de salida del país y después la prisión preventiva para Jorge Glas, pedido que fue aceptado por el juez correspondiente.<sup>59</sup>

La posición de Baca era clara y contra todo pronóstico, pero le tocó lidiar con el peso de los involucrados, que habían ocupado altos cargos y conformaban una larga lista de presos y prófugos de la justicia, entre los que destacaban, Jorge Glas y su tío Ricardo Rivera; Alecksey Mosquera, exministro de electricidad; Carlos Polit, en ese momento contralor general del Estado, entre otros.

Baca fue sometido a juicio político en el pleno de la Asamblea Nacional, con el argumento de haber difundido un audio sobre un diálogo telefónico entre el excontralor Carlos Polit y el presidente de la Asamblea en ese entonces José Serrano<sup>60</sup>, que estaba en reserva de ley, pero que lo divulgó en una rueda de prensa, en lugar de judicializar el audio y cumplir con sus funciones.<sup>61</sup>

Su corto paso por la Fiscalía a penas duró un año, siendo destituido el 26 de abril del 2018, con 128 votos afirmativos y 3 abstenciones de los 131 legisladores presentes. Con la suspensión temporal de 90 días a Thania Moreno, fiscal subrogante, por cuatro denuncias en su contra, la Procuraduría recomendó al Consejo de la Judicatura que asumiera el mejor puntuado de los fiscales de mayor rango y en su lugar estaba Gen

---

<sup>59</sup> Fuente: (Prisión preventiva para Jorge Glas por caso Odebrecht, 2017) Diario El Universo

<sup>60</sup> José Serrano también fue removido de su cargo como presidente de la Asamblea Nacional. En su lugar asumió la legisladora Elizabeth Cabezas.

<sup>61</sup> Fuente: (La Asamblea Nacional destituyó a Carlos Baca Mancheno, 2018) Diario El Comercio <https://www.elcomercio.com/actualidad/asambleanacional-destitucion-carlosbacamancheno-censura-juiciopolitico.html>

Alfonso Rhea, el fiscal provincial de Imbabura, quien llegó al cargo con una nota de 98 sobre 100 y reemplazó como fiscal subrogante a Moreno el 1 de abril de 2018.<sup>62</sup>

Para el 26 de abril, con la destitución de Baca, le tocó asumir inmediatamente a Alfonso Rhea el cargo de fiscal general. No obstante, una semana después, el Consejo de Participación transitorio deja sin validez la designación de Gen Rhea y en la resolución del Consejo, adoptada el 2 de mayo, se le encarga la titularidad a Paúl Pérez Reina, quien ejercía de fiscal provincial en Carchi.

Pérez estaría en el cargo hasta que el CPCCS-T elija nuevo fiscal general, pero estaba pendiente, primero, la aprobación del reglamento para la selección de autoridades.

El fiscal Pérez renunció el 14 de noviembre, para formar parte de una organización internacional de lucha contra el narcotráfico y en su lugar subió la Fiscal Subrogante Ruth Palacios, quien permaneció en el cargo hasta que se realizó el concurso para elegir al fiscal definitivo.<sup>63</sup>

Con la destitución de Baca Mancheno se evidenció una crisis institucional en la Fiscalía. A un año de su salida ocuparon su cargo tres fiscales en calidad de subrogante, y no hubo fiscal definitivo hasta el 8 de abril de 2019, que se posesiona Diana Salazar en el pleno de la Asamblea Nacional.

### **12.3 Fiscalía General del Estado (2019-actualidad)**

Diana Salazar obtuvo el puntaje más alto en los concursos de méritos y oposición, llevado a cabo por el CPCCS-T, con una nota final de 88.17 puntos sobre 100. La funcionaria alcanzó 49/50 en la fase de méritos, 10/20 en el examen escrito y 28.17/30 puntos en la audiencia oral, sumando un total de 38.17/50 en la fase de oposición.

Salazar se hizo conocida como investigadora en la Fiscalía por estar al frente de del caso FIFAgate, por el cual se procesó al presidente de la Federación Ecuatoriana de Fútbol, Luis Chiriboga, y por liderar la investigación del Caso Oderbrecht y hallar indicios penales contra Jorge Glas.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Fuente: (Gen Rhea Andrade, encargado de la Fiscalía General del Estado, 2018) Diario El Universo

<sup>63</sup> Fuente: (La Fiscalía asegura que Paúl Pérez Reina renunció para asumir cargo en organismo internacional antidrogas, 2018) Diario El Comercio

<sup>64</sup> Fuente: (Lenín Moreno confía la Unidad de Análisis Financiero a Diana Salazar, la fiscal de Oderbrecht y el FIFAgate, 2018) Diario El Comercio <https://www.elcomercio.com/actualidad/dianasalazar-leninmoreno-directora-unidaddeanalisisfinanciero-oderbrecht.html>.

En febrero de 2018 fue elegida, por decreto ejecutivo, como directora de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), con la intención de prevenir y erradicar los delitos de lavado de activos y financieros, que son la fuente de la corrupción.<sup>65</sup>

La trayectoria de la fiscal electa estaba alejada de los despachos ministeriales del ejecutivo y su labor en el sector público estaba vinculada a la función judicial y a la investigación de delitos, por lo que tenía una experiencia reciente en ese ámbito y contaba con la probidad requerida, debido al compromiso de su trabajo y a los resultados exitosos de los mismos.

Salazar asume el cargo de fiscal general después de una larga tregua, por la inestabilidad institucional que sufría la Fiscalía. Y con una enorme responsabilidad, le da una nueva orientación a los ejes programáticos de la entidad y se centra en los casi 900 casos represados, y en los 320 informes de contraloría con indicio de responsabilidad penal.<sup>66</sup>

Entre los casos emblemáticos procesados, llevados a cabo por Diana Salazar, se destacan los siguientes:

#### **Cuadro 6: Casos emblemáticos con sentencia ejecutoria**

- Ex Ministro Ivan Espinel (con sentencia a 10 años por lavado de activos).
- Ex funcionaria del IEES María Sol Larrea ( 8 años de prisión por peculado).
- Ex vicepresidenta María Alejandra Vicuña (sentenciada por cobro de diezmo).
- Ex asambleísta Norma Vallejo (1 año de cárcel por cobro de diezmos).
- Ex jefe de la SENAIN Pablo Romero, Caso Balda (mal uso de fondos públicos).
- Caso Singue (procesados Jorge Glas y dos ex ministros).
- Caso Senagua (irregularidades en un contrato privado de 8 millones de dólares).
- Caso Sabatina (procesado Fernando Alvarado por el delito de cohecho).
- Caso Sobornos/ Arroz verde (sentencia ejecutoriada)

Elaboración en base a un archivo de vídeo en sitio web<sup>67</sup>

<sup>65</sup> *Ibídem*

<sup>66</sup> Teleamazonas Ecuador. (4 de abril-2019). *Diana Salazar, Fiscal General designada*. [archivo de vídeo]. Rescatado de <https://www.youtube.com/watch?v=NLwYpEESQXk>

<sup>67</sup> Ecuavisa. (13 de septiembre-2020). *Caso Sobornos, justicia y política. Políticamente Correcto*. [archivo de vídeo]. Rescatado de <https://www.youtube.com/watch?v=Ws5-d5S18HQ&t=2512s>

El caso más enigmático de Salazar, e histórico para el país, fue el Caso Sobornos 2012-2016, que se originó tras una publicación por los portales digitales *Mil Hojas* y *La Fuente*, en el que se reveló el caso conocido como “Arroz Verde” basado en el archivo denominado “Receta Arroz Verde 502”. “A partir de entonces, una serie de reportajes realizados por los periodistas Fernando Villavicencio, Christian Zurita y un pequeño equipo de de investigación, se convertirían en el fundamento del mayor proceso penal abierto por la Fiscalía General del Estado” (Villavicencio & Zurita, 2019, pág. 17).

Un correo electrónico recibido por Pamela Martínez, exasesora de Rafael Correa y amiga personal, revela un contenido de presuntos aportes de varias empresas multinacionales, incluido Odebrecht, al movimiento Alianza PAIS desde 2011 hasta febrero de 2014. Posteriormente, y siguiendo el hilo de la investigación, la fiscal Salazar hallaría los aportes de campaña hasta el años 2016 (Villavicencio & Zurita, 2019).

Por este caso, la justicia sentenció a Rafael Correa como jefe de una estructura criminal, a ocho años de prisión. De igual manera la sentencia recayó para Jorge Glas, Alexis Mera, María Duarte, Walter Solís, Vinicio Alvarado, Viviana Bonilla y Christian Viteri, que fueron miembros de alto rango durante el gobierno de Correa y que contribuyeron en esta red de sobornos (Ibídem).

En el sector privado fueron sentenciados, o están bajo medidas cautelares, representantes y accionistas de empresas nacionales e internacionales, tales como la Constructora Hidalgo e Hidalgo, Fopeca, Consermin, Equitesa, Gezhouba Group Company y Sanrib, Grupo Azul, METCO, TGC y Sk Engineering & Construction, que se beneficiaron de contratos públicos a cambio de sobornos (Ibídem).

De igual manera, la Fiscalía tiene otros procesos en etapa de instrucción fiscal, en los que se destacan:

### Cuadro 7: Casos emblemáticos en proceso de investigación

- Caso Petrochina (perjuicio al Estado por venta anticipada de petróleo a China)
- Caso Odebrecht
- Refinería del pacífico (megaobra inconclusa de 1.531 millones de dólares)
- Mal uso de aviones presidenciales (rutas no especificadas)
- Deuda pública
- Reconstrucción de Manabí (dinero por recaudación del terremoto en 2016)
- INA PAPERS (cuenta *offshore* que vincula al círculo cercano del presidente Moreno)
- Caso Gabela (asesinato al comandante de la Fuerza Aérea)
- Frontera norte
- Paro de Octubre (casos por rebelión, detrucción de la contraloría, terrorismo, etc.)
- Casos de corrupción durante la pandemia (Kits de alimentos, insumos medicos, etc.)
- Daniel Mendoza y Eliseo Azuero (Hospital de Pedernales)

Elaboración en base a un archivo de vídeo en sitio web<sup>68</sup>

Últimamente a la Fiscal Salazar le ha tocado estar al frente en todos los casos de corrupción del gobierno de Lenin Moreno que se destaparon durante la pandemia del COVID-19. Se vieron involucrados funcionarios públicos de todos los rangos, incluido autoridades de gobiernos autónomos descentralizados, y personas naturales.

El colapso sanitario reveló un sinnúmero de negocios ocultos de proveedores del Estado, en cuanto a insumos médicos, muchos de ellos comercializando ni si quiera con la actividad comercial respectiva y con sobreprecio, lo que ocasionó un malestar social generalizado y un rechazo a la clase política.<sup>69</sup>

La pandemia sacó a la luz un supuesto reparto de hospitales, por parte del gobierno de Lenin Moreno a varios asambleístas, a cambio de gobernabilidad y estabilidad, como consta en las declaraciones de Fiscalía por parte del ex asambleísta Daniel Mendoza.

Mendoza se encuentra procesado por la justicia y se sometió al programa de protección de víctimas y testigos. Las revelaciones de Mendoza indican que se encuentran involucrados, no solo asambleístas sino funcionarios de alto nivel dentro gabinete del gobierno de Moreno, y pone al mando de esta estructura a la ministra de gobierno.

<sup>68</sup> Ecuavisa. (13 de septiembre-2020). *Caso Sobornos, justicia y política. Políticamente Correcto*. [archivo de vídeo]. Rescatado de <https://www.youtube.com/watch?v=Ws5-d5S18HQ&t=2512s>

<sup>69</sup> Ver Teleamazonas Ecuador. (9 de junio-2020). *Fiscal Diana Salazar analiza en varios casos de corrupción*. [archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=RslDF3VUalY&t=1628s>

Desde mi punto de vista, se ha logrado esclarecer un poco el sistema de corrupción que abarca casi a todas las instituciones públicas del país. No creo que es algo netamente de este gobierno, sino más bien una revelación de un sistema corrupto que ha permanecido oculto, porque justamente quienes estaban a cargo de las entidades de control, como la contraloría y fiscalía, formaban parte de esta red.

La Fiscalía tiene la gran labor de revelar casos que datan de fechas anteriores, para determinar quienes no más hicieron de la seguridad social y del sistema de salud de Ecuador el nuevo botín de los piratas de la política.

### **13. Prospectiva institucional de la Fiscalía General del Estado**

Las instituciones públicas y privadas son falibles y equívocas porque son producciones humanas que se las administra de forma imperfecta. Se pueden mejorar los servicios que brindan, siempre y cuando el compromiso de quienes la administren, y la infraestructura que la acompaña, sirvan para precisar esos errores que la institución tiene.

Las instituciones públicas como la Fiscalía General del Estado tienen la ventaja de ser entidades sin fines de lucro, por lo que pueden brindar un servicio independiente y gratuito, proyectado siempre a mejorar la sociedad buscando la justicia, como es su misión. Por otro lado, lo público tiene sus desventajas, porque dichas instituciones forman parte del juego político y suelen servir de botines para personas que buscan beneficiarse, ya sea a costa del dinero público o para servirse de las influencias que otorga la entidad.

Las instituciones evolucionan con el tiempo y mejoran sus servicios, pero también se deterioran e involucionan si son administradas por las mafias que se apropian de ellas. Hemos visto como los organismos de control son consumidos por quienes poseen el poder, para blindarse de los actos bochornosos e inmorales que comenten dentro de la administración pública, instaurando muchas veces una corrupción institucionalizada. Pero es deber moral de la ciudadanía reclamar mejores servicios y ser veedores públicos de cómo las autoridades administran las instituciones y el dinero público.

La Fiscalía General del Estado ha tenido grandes mejoras en los últimos años, se podrían destacar la ampliación de su infraestructura a nivel nacional y el aumento de autoridades administrativas y agentes fiscales que han permitido llegar más rápido y con más eficiencia a las víctimas. Asimismo, las campañas comunicacionales y las políticas públicas que han posibilitado identificar delitos, ayudando al ciudadano a denunciar y ser reparados de los daños que su victimario le proporcionan.

La Fiscalía cuenta con modernos y renovados edificios, que se han entregado a nivel nacional, para el funcionamiento de las unidades en todos los sectores del país. Antes del 2011 habían 57 puntos de atención, ahora se cuenta con 230 servicios de atención integral, es decir, se incremento en más del 400%.<sup>70</sup>

No obstante, y paradójicamente, en la actualidad la Fiscalía atraviesa una grave crisis institucional en cuanto a su infraestructura y por el deficit del personal de trabajo. Los esfuerzos y la inversión realizada en esta entidad no han sido suficiente, y el trabajo que se realiza demanda un mayor número de unidades y autoridades de las que se dispone actualmente. En el Ecuador hay cinco fiscales por cada 100.000 personas. Sin embargo, la media de la región es de 12 fiscales por cada 100.000 habitantes

Según los estándares internacionales tenemos un deficit de al menos 541 agentes fiscales. Para ello también se requieren los respectivos secretarios y asistentes, y un aumento al número de atención. Lo que significaría incrementar en un 50% el talento humano y en un 65% incrementar los puntos de atención.<sup>71</sup>

El ex Fiscal Carlos Baca Mancheno, en su rendición de cuentas del año 2017, frente a la Asamblea Nacional, subrayó que en enero de 2018 se abrieron los concursos méritos y oposición, para incorporar 400 plazas de fiscales, con la intención de incrementar el número de agentes, de 841 a 1.241, para el año 2020. Dicho ofrecimiento no ha sido cumplido hasta la actualidad. Otras instituciones del Estado también tienen un deficit, como la policía nacional, entre otros, pero es primordial la atención que se le debe dar a la Fiscalía y a toda la función judicial en general.<sup>72</sup>

Fortalecer esta institución es vital para la democracia y la justicia del país, dejarla en estado de vulnerabilidad rompería con toda la estructura y los valores democráticos que estriban en una república. Queda un trabajo pendiente para los políticos y las

---

<sup>70</sup> Sitio web Fiscalía General del Estado. (8 de mayo-2017). *El Fiscal General dejó un legado a favor de las víctimas*. Rescatado <https://www.fiscalia.gob.ec/el-fiscal-general-dejo-un-legado-a-favor-de-las-victimas/>

<sup>71</sup> Fiscalía General del Estado. (4 de agosto-2020). *Video Rendición de cuentas -Gestión 2019- Dra. Diana Salazar Méndez - Fiscal General*. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=-doK2TwXM4k>

<sup>72</sup> Sitio web Fiscalía General del Estado. (16 de enero-2018). *Fiscal General del Estado: Asamblea tiene responsabilidad de dotar al Estado de herramientas para luchar contra la corrupción*. Rescatado de <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscal-general-del-estado-asamblea-responsabilidad-dotar-al-estado-herramientas-luchar-la-corrupcion/>

autoridades de la Fiscalía, que es el de completar los vacíos que tanta falta le hacen a un organismo de control tan relevante como la Fiscalía General del Estado.

## CONCLUSIONES

### A modo de conclusión general

El problema central en el desarrollo de esta tesis, es el reduccionismo a un solo poder del Estado (Ejecutivo), por medio de la ampliación de poderes (el Electoral y el de Transparencia y Control Social) y la limitación al poder legislativo (representante de la pluralidad democrática), que pierde contrapeso frente al poder ejecutivo al momento de traspasar sus funciones al Consejo de Participación Ciudadana, órgano rector del poder de Transparencia y Control Social.

Basándonos en la teoría de la separación de poderes tripartita (ejecutivo, legislativo y judicial) y los mecanismos de *Checks and Balances* que Montesquieu, Madison y otros desarrollan, es que analizamos cómo en el gobierno de la revolución ciudadana el poder ejecutivo se apropió de los poderes legislativo y judicial.

Encontramos dos momentos claves:

El primero, que se sirve para la apropiación del poder legislativo, y en parte del poder judicial, se da con la nueva Constitución del 2008. Ahí entran en disputa los tres poderes clásicos, con los dos nuevos poderes del Estado: el ciudadano y el electoral. El CPCCS se tomó las funciones que antes eran del congreso para designar autoridades de control y estas nuevas autoridades vienen a ser elegidas por concursos públicos y ya no por la votación en el pleno de la Asamblea Nacional.

El segundo momento, se sirve para la apropiación del poder judicial en específico, y se da con la consulta popular del año 2011, que modificó a todo el sistema judicial, y cesó de funciones a los vocales del Consejo de la Judicatura, por uno transitorio que reorganizó a todas las cortes y jueces. Para la selección del Consejo de la judicatura<sup>73</sup> definitivo, se le otorgó la nominación de una terna para vocal al poder ejecutivo. Lo que acrecentó más el poder presidencial en este sistema político que de por sí ya era

---

<sup>73</sup> El Consejo de la Judicatura “correísta” removió a jueces y magistrados después de la consulta.

hiperpresidencialista. Aquello desequilibró más la balanza y dio más peso al ejecutivo en el sistema político.

La estructura de *Checks and balances* es fundamental en la teoría política moderna y se encuentra en casi todas las instituciones públicas. Sin ellas no existe consenso y sirven justamente, para detener al poder político que represente a un solo sector de la sociedad.

El *Checks and balances* democratiza las peticiones generales de la sociedad y le da recursos a las minorías a través de los mecanismos institucionales y constitucionales. En el gobierno de Correa, las minorías fueron aplastadas y estigmatizadas como los enemigos del pueblo, no eran los portadores de la legitimidad porque ellos no habían ganado las elecciones, según decía el primer mandatario.

La clave para vencer al enemigo, a parte de ganar elecciones periódicamente, estuvo en tomarse al CPCCS y sus miembros; cosa que no le resultó tan difícil al correísmo, por los recursos que el Estado dispuso gracias al *Boom* petrolero. El asunto fue que no sólo se hicieron de los miembros del CPCCS, sino de los cinco poderes del Estado y de casi todas las instituciones políticas. Con ello construyeron una base amplia de apoyo popular que los mantuvo diez años en el poder, y no hubo enjuiciamiento político alguno ni fiscalización eficaz. Nos quedaban un contralor que ocultaba informes, un fiscal dilatando procesos, un poder judicial tomado completamente, y un CNE y una Asamblea Nacional de mayoría oficialista que blindaban al gobierno.

Lo paradójico del CPCCS es que tiene la función de exigir rendición de cuentas y vigilar la gestión de las instituciones públicas del Estado. Sin embargo, sus funciones de veedor fueron socavadas para apropiarse principalmente de la función de escoger autoridades a favor del poder ejecutivo.

Por consiguiente, y siguiendo la línea de los hechos desarrollados en este ensayo, concluimos que en el gobierno de Rafael Correa hubo una apropiación de todos los poderes del Estado, por medio de la ampliación de los mismos. Este nuevo sistema le ha permitido hacer uso de plenos poderes al “soberano”, controlando a las instituciones que lo regulan, para así poder administrar los recursos públicos, sin que se someta a los administradores a una verdadera fiscalización.

### **¿A quién representa el CPCCS?**

El CPCCS no tiene una estructura democrática, pues no puede un cuerpo colegiado de siete vocales representar ni a las organizaciones sociales, porque sus

nominaciones son por concursos públicos basados en la meritocracia y no tanto por la participación de los distintos sectores de la sociedad civil (gremios, sindicatos, etc.), ni tampoco pueden representar a la pluralidad democrática legitimada en las urnas, porque sus nominaciones o ternas propuestas no vienen dadas, específicamente, por las autoridades electas de los distintos partidos políticos.

Por tanto, el CPCCS no es depositario de ningún poder popular y escoger a sus autoridades por mecanismos de meritocracia y no de democracia hace más susceptible a que haya componendas políticas de un organismos que tiene tanto poder.

Sus miembros son elegidos por concursos de méritos y oposición, que los lleva a cabo el Consejo Nacional Electoral, que dicho sea de paso fueron presididos por una mayoría de vocales oficialistas, a fines a Alianza País, sin ningún control de partidos opositores.

A continuación (a manera de ejemplo), expongo dos diferentes cuadros de Consejos de la función electoral, con el fin de señalar una deficiencia en el diseño institucional del actual CNE, que ha permitido tener un consejo unipartidista o de mayoría oficialista.

En el primer cuadro ejemplificamos el diseño del del CNE del periodo 2011-2015, y en el segundo, del extinto Tribunal Supremo Electoral (2004-2005) que operó hasta la Constitución del 2008:

### Cuadro 8:

#### Conformación del Consejo Nacional Electoral (2011-2015)

Presidente	Partido	Vicepresidente	Partido	Demás consejeros	Período
Domingo Paredes	<b>Alianza País</b>	Paúl Salazar	<b>Alianza País</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roxana Silva (AP)</li> <li>• Juan P. Pozo (AP)</li> <li>• Nubia Villacís (AP)</li> </ul>	<b>29 de noviembre 2011</b> - <b>8 de enero 2015</b>

Elaboración de cuadro en base a sitio web *Milhojas.is*.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Sitio web Milhojas.is. (12 de marzo de 2018) Juan Pablo Pozo, *el hombre que archivaba expedientes*. Rescatado de <https://milhojas.is/cms-front-noticias.php?id=612287>

Como se expone en el cuadro, estos consejeros son a fines a Alianza Pais y fueron los que realizaron los concursos de méritos y oposición para la selección de los vocales al segundo CPCCS. En el anterior Consejo (2008-2011), hubo dos vocales de AP, dos independientes y uno de oposición (MPD). Hemos decidido no ejemplificar este caso debido a que preferimos señalar el caso más radical que operó en este modelo.

Para el período 2011-2015 del CNE, un grupo de legisladores abandonó el pleno por la cercanía al partido oficialista de los cinco nuevos vocales electos, pues todos ellos habían ocupado cargos en el gobierno de Correa y la Asamblea Nacional.<sup>75</sup>

Hay pruebas suficientes, como los que expongo en el segundo capítulo con los informes del CPCCS-T, de que los vocales del CNE actuaron en favor del partido oficialista y no detuvieron los excesos en el gasto público que Alianza Pais realizó. Por otro lado, actuaron con ferocidad contra los partidos opositores al gobierno.

Para evitar estos desfases, en el diseño anterior, que es basado en el sistema electoral inglés, todos los vocales formaron parte de distintos partidos políticos, con la finalidad de controlarse y regularse entre ellos mismos.

En el siguiente cuadro expongo un ejemplo de ese diseño en el Tribunal Supremo Electoral que rigió en los años 2004-2005:

#### **Cuadro 9:**

##### **Conformación del Tribunal Supremo Electoral (2004-2005)**

<b>Presidente</b>	<b>Partido</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>Partido</b>	<b>Demás consejeros</b>	<b>Período</b>
Wilson Sánchez	<b>PRIAN</b>	Geovanni Atarihuana	<b>MPD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jorge Valdospinos (<b>ID</b>)</li> <li>• Ramón Alarcón (<b>DP</b>)</li> <li>• Pedro P. Gómez (<b>PSC</b>)</li> <li>• Fabián Villarruel (<b>PSP</b>)</li> <li>• Carlos Pardo (<b>PRE</b>)</li> </ul>	<b>2004</b> - <b>2005</b>

Elaboración en base a sitio web<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Fuente: (José Domingo Paredes, la pieza clave en lo electoral, 2012) Diario El Universo

<sup>76</sup>

Sitio

web:

[https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Presidentes\\_de\\_la\\_Funci%C3%B3n\\_Electoral\\_del\\_Ecuador](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Presidentes_de_la_Funci%C3%B3n_Electoral_del_Ecuador)  
(Presidentes de la Función Electoral del Ecuador)

En este diseño existe más pluralismo de los representantes de los distintos partidos políticos. En este caso, los siete principales (PRIAN, MPD, ID, DP, PSC, PSP, PRE) tienen el mismo poder y la misma representación en la función electoral. Es un mecanismo de control que fue eliminado del CNE, justamente por la designación a través de concursos públicos, tal como en el CPCCS.

Lo relevante, y preocupante, aquí es el círculo vicioso que existe entre la designación de los vocales al CNE y la designación de los vocales al CPCCS. Pues en ambos se designan unos a otros, el CNE lleva a cabo los concursos para la selección de vocales al CPCCS y viceversa. Por lo que el CNE garantizó la designación de un CPCCS a fin al gobierno de Rafael Correa y con ello se tomaron las demás autoridades de control.

### **Mecanismos de control y balance de la Fiscalía General del Estado, desde que se designa a esta autoridad por concursos de méritos y oposición.**

Una vez que partimos del hecho de que los miembros del CNE operan sin oposición de los partidos que representan un verdadero contrapeso al partido oficialista, entendemos que los concursos que realizan para la designación a los miembros del CPCCS repiten este vicio de escoger vocales a fines también al partido oficialista.

Este mecanismo funciona como una cadena de favores entre sí, porque ambas instituciones (CNE y CPCCS) no tienen voluntad propia y dependen mutuamente para los nombramientos de sus vocales, justamente lo contrario a lo que Madison sugiere en *Los papeles de El Federalista* (nº 51), de tener una dependencia mínima de los nombramientos con los otros departamentos.

Comprobamos esta afirmación en el desarrollo de esta tesis y notamos algo similar por parte del CPCCS a la hora de escoger las autoridades de control con una afinidad favorable a Alianza País y sus coidearios. Lo mismo ocurre al contrario, que se perjudica, se quita puntos o se impugna a los candidatos que sean críticos al gobierno. Por lo que pueden blindarse completamente de cualquier cualquier exceso cometido en el transcurso de sus funciones.

### **Fiscal Galo Chiriboga (2011-2017)**

Con respecto a los concursos públicos para la designación del Fiscal General del Estado, en la primera experiencia que gana el cargo Galo Chiriboga, hubo quejas y reclamos por quienes se vieron perjudicados en el concurso. Antonio Gagliardo, el segundo mejor puntuado, tuvo la nota más alta del examen, pero se vio perjudicado por

Chiriboga en la trayectoria profesional y académica, quien supuestamente tenía mejor perfil. Sin embargo se comprueba después que Chiriboga solo había dictado clases por una semana y se le sumó a su favor una mejor puntuación en la fase de méritos académicos.

En todo caso el concurso podría ser legítimo o no, pero cuando analizamos la trayectoria de Chiriboga encontramos que se deben favores de largo con el ejecutivo. Primero, Chiriboga había sido abogado de Rafael Correa en el juicio que el mandatario siguió en contra del Banco del Pichincha, y del cual obtuvo seiscientos mil dólares de indemnización. Luego fue Ministro de Minas y Petróleo y Embajador de Ecuador en España para el gobierno de Rafael Correa y finalmente ganaría el concurso para Fiscal General del periodo 2011-2017.

La vinculación entre el Fiscal y el ejecutivo fue nociva para la democracia y el sistema de pesos y contrapesos en el Ecuador. Aquello permitió que no se revelen casos que perjudicaban a los funcionarios del gobierno, casos como el del 30S, caso Gabela, Pedro delgado, etc. y otros casos que han sido reabiertos con la actual Fiscalía General, en donde ya ha habido hasta sentencia ejecutoriada, como el caso del secuestro al político Balda que fue archivado por Chiriboga y en la actualidad los culpables, funcionarios de la Policía y la Senain, están cumpliendo su pena. Correa también tiene que comparecer por este caso, pero al encontrarse sentenciado por otro juicio, no quiere venir al país, y no se lo puede juzgar en ausencia por este tipo de delito.

Es importante señalar que las investigaciones que se realizaron por el escándalo de la corrupción en Petroecuador, donde se perjudicó al Estado ecuatoriano con más de 30 millones de dólares, y el caso de Odebrecht, donde por un informe del departamento de justicia de los EE.UU., para ese entonces, acusaba a funcionarios del gobierno de beneficiarse con 33,5 millones de dólares en sobornos, no vinieron por una investigación pericial de la Fiscalía General. El entorno internacional de los '*Panama Papers*' ayudó con el paradero de las cuentas *offshore* de los funcionarios de Petroecuador y el ex ministro Carlos Pareja Yanuzelli. Asimismo, por el caso de corrupción de Odebrecht informes internacionales ayudaron a desentramar este hecho delictivo y no solo se vio perjudicado el Ecuador, sino otros países como Brazil, Perú, Colombia, México y ocho países más en todo el mundo.

Con la investigación en el caso Odebrecht, Chiriboga se vio acorralado por todas las pruebas que evidenciaban la corrupción que le rodeaba al ex vicepresidente Jorge

Glas. Sin embargo, prefirió no actuar adecuadamente y dilató el proceso hasta concluir su periodo y le dio más importancia al caso de Petroecuador.

### **Fiscal Carlos Baca Mancheno (2017-2018)**

Antes de ganar el concurso de Fiscal, Carlos Baca había sido consejero de la Presidencia de la República y asesor en varios ministerios durante la presidencia de Rafael Correa. Quisieron posesionar a Baca al mismo tiempo que se posesionaba Lenin Moreno como nuevo presidente, la consigna, asumo, era la misma que se había dado a Chiriboga: defender los intereses de la clase político correísta.

Sin embargo, por el contexto de malestar ciudadano frente a los actos de corrupción, el fiscal indagó todos los procesos dilatados por Chiriboga y se llegó a dictar prisión preventiva para Jorge Glas, Ricardo Rivera, Alecksey Mosquera y Carlos Pareja Yanuzelli, quienes posteriormente recibieron sentencia condenatoria. Fue un giro esperanzador de un fiscal que se esperaba todo lo contrario, pero un acto necesario para levantar el prestigio de una institución vejada y burlada por seis años.

### **Fiscal Diana Salazar (2019-actualidad)**

En el caso de Diana Salazar me genera sospecha el hecho de que en su prueba escrita haya obtenido la mitad de la nota (10/20), y a pesar de eso haya sido la ganadora del concurso Fiscal General. Los partidarios de Rafael Correa aluden a esta nota para comprobar que Salazar responde a Moreno y tiene la consigna de perseguir a los enemigos del presidente. Sin embargo, las mismas sospechas me vienen a la mente cuando en tiempos del correísmo las autoridades sacaban la nota perfecta de 100/100, como en el caso del Contralor Carlos Polit en el año 2012 o el de la ex jueza de la Corte Constitucional Pamela Martínez, quien a propósito preparó ella misma la prueba cuando fue presidenta de la Comisión Calificadora de la primera CC en 2012.<sup>77</sup>

Si bien Salazar fue elegida como directora de la UAFE, por decreto ejecutivo, pero su anterior desempeño como agente fiscal le había otorgado un reconocimiento público y se podría decir que fue bien merecido el cargo de directora de la UAFE.

Ahora bien, el concurso para Fiscal General lo organizó el CPCCS-T, Consejo que fue presidido por Trujillo, quien a su vez fue propuesto por una terna presidencial avalada por la Asamblea Nacional.

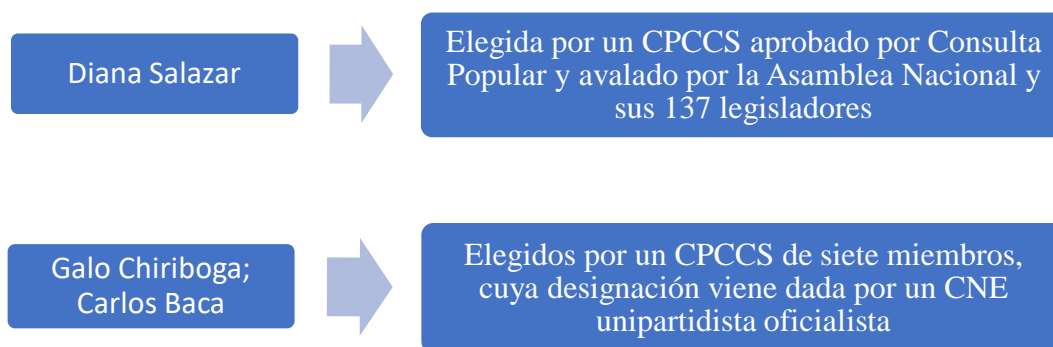
---

<sup>77</sup> (Odebrecht y su nexa global con la Corte Constitucional, 2018) Periodismo de Investigación.

Desde mi punto de vista, el CPCCS-T no escogió arbitrariamente a Diana Salazar, ni tampoco la escogió para defender los intereses de Lenín Moreno, como dicen los partidarios de Correa. Sin lugar a dudas, el CPCCS-T influyó para que Salazar sea electa como Fiscal, eso es parte de la naturaleza institucional y es la crítica que hacemos en esta tesis. Pero por otro lado hay fundamentos que le permiten alcanzar una nota alta en la fase de méritos a Salazar (49/50), por su trayectoria y los éxitos conseguidos en la Fiscalía y la UAFE. La prueba oral (28.17/30) ya es algo subjetivo de los calificadores y da muestra del poder que tiene el CPCCS para influir en la selección de autoridades.

Diana Salazar no ocupó cargos cercanos al Presidente de la República como sí lo ocuparon Galo Chiriboga y Carlos Baca. No hubo esa cadena de favores que existió en la nominación de Chiriboga, que le coaccionó a defender los intereses de los funcionarios del gobierno de Correa. Entre los miles de casos que lleva la nueva Fiscal, muchos en etapa de instrucción fiscal, vinculan personalmente a Lenin Moreno como el de INA PAPERS, entre otros casos que vinculan a su círculo como el del reparto de hospitales donde se encuentran procesados assembleístas del oficialismo como Daniel Mendoza y Elizeo Azuero, los casos de corrupción en el IEES durante la pandemia y otros.

Lo que podemos diferenciar del Consejo que elige a Salazar de los Consejos que eligieron a Chiriboga y Baca Mancheno, es lo siguiente:



Desde mi punto de vista hay una diferencia bien grande entre las designaciones de Galo Chiriboga y Carlos Baca, y la designación de Diana Salazar. Los primeros responden a un CPCCS totalmente cooptado por el oficialismo como hemos demostrado, mientras que Salazar responde a un CPCCS transitorio que fue creado con el aval del pueblo ecuatoriano, a través de una consulta popular y por la relación ejecutivo-legislativo en el selección de sus miembros.

En este caso no hubo interferencia del CNE, ni concursos de méritos y oposición, se prefirió el proceso tradicional en donde las ternas que el presidente propone son recomendadas por los distintos sectores de la sociedad civil no institucionalizada.

De entre las ternas propuestas fue elegido y ratificado por la Asamblea Nacional Julio Cesar Trujillo, quien presidió el CPCCS-T de marzo de 2018 hasta mayo de 2019. Las sospechas que nos genera el hecho de que Diana Salazar haya obtenido una calificación baja en la prueba escrita, a mi parecer, dan cuenta de un problema en el formato de las pruebas que rinden los concursantes y la influencia que tiene el CPCCS para la selección de autoridades.

Encontramos aspectos más subjetivos que objetivos en los parámetros de calificación. La meritocracia es evaluada por un Consejo de siete “notables” que tienen la última palabra a la hora de escoger el Fiscal General del Estado, por un concurso y unas pruebas muy manipulables.

La parte objetiva de la prueba está en los 20 puntos que otorga del examen escrito. Los otros 80 puntos, a mi parecer, responden una cuestión subjetiva de los calificadores. Es cierto que el nivel de estudio, publicaciones académicas y trayectoria profesional cuentan para la fase de méritos, pero no es menos cierto que quienes postulan a los grandes cargos tienen un perfil similar y la designación ya queda en manos de la voluntad de las comisiones ciudadanas y el CPCCS.

Desde la designación de Diana Salazar se han logrado esclarecer hechos que en el gobierno de Rafael Correa eran insospechados, se logró detectar una trama de sobornos a cambio de contratos con el Estado, entre otros casos relevantes que involucran a los altos mandos del correísmo. Pero hay que admitir que el CPCCS-T, de no haber querido, pudo dejar fuera del cargo a Diana Salazar, presiento que forma parte de objetivo político aunque es parte también del diseño institucional como habíamos dicho anteriormente.

A mi juicio, la evaluación que le hicieron fue más allá de la prueba escrita, buscaban a alguien con el valor suficiente para enfrentar a toda una trama de corrupción estatal gigantesca. No niego que pueda tener la consigna de descorreizar el país, pues el CPCCS-Transitorio que la eligió se trazó claramente ese objetivo y en cierta medida lo consiguió. Pero de todos modos había hecho una carrera y había demostrado como agente fiscal y directora de la UAFE realizar un trabajo plausible.

El ex presidente Correa afirma que Salazar es puesta por Moreno para perseguir a los de su bando político. Desmentir esa acusación dependerá del trabajo de la fiscal cuando logré realizar investigaciones serias en casos de corrupción del gobierno de

Moreno. Por otro lado, sospecho que al ex presidente Correa le molesta no poder tener el control de la Fiscalía, como lo tuvo durante su mandato con su abogado personal y funcionario de su gobierno Galo Chiriboga.

Correa siempre se defendía diciendo que el fiscal no tiene que ser enemigo del presidente y que en países como EE.UU. el fiscal es designado por el Presidente de la República. Pero lo que no dice es que tiene que ser aprobado por el Senado de los EE.UU., que está conformado por 100 senadores electos democráticamente. En Ecuador solo lo aprueban siete vocales de un consejo que estuvo plagado de gente a favor al gobierno de Rafael Correa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Montesquieu. (2007). *El espíritu de las leyes*. Buenos Aires: Losada.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Raz, J. (1977). The rule of law and its virtue. *Law quarterly review*.
- Hobbes, T. (2004). *Leviatán*. Buenos Aires: Losada.
- Locke, J. (2005). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Buenos Aires: Bernal.
- Rousseau, J.-J. (2001). *El Contrato Social*. Barcelona: Folio.
- Cueva, A. (1997). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- Arboleda, M., Borja, R., & Steinsleger, J. (1985). *Mi poder en la oposición*. Quito: El conejo.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1788). *El Federalista*. Librodot.
- Hurtado, O. (2017). *Ecuador entre dos siglos*. Bogotá: Debate.
- Mora, E. A. (2005). *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- Mora, E. A. (08 de Noviembre de 2013). La "Pichi" Corte. *El Comercio*.
- Almeida, M., & López, A. (2017). *El séptimo Rafael*. Quito: APERIMUS.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de cultura económica.
- El Universo. (12 de abril de 2015). Informes. *Deuda de Ecuador creció en \$18.000 millones*.
- Gonzalo, O. (2008). *Operación Taura*. Virginia: Editorial Plaza Grande.
- Dahl, R. (2012). *La Democracia*. Barcelona: Ariel.
- Lovett, F. (Summer 2018 Edition). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Obtenido de  
 Republicanism:  
 <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/republicanism/>>.
- Cass, R. (2003). Property Rights Systems and the Rule of Law. *Boston University School of Law*, 1-42.
- Alvarado Espina, E. (2014). ¿Monarquía o república? El debate sobre la corrupción del consenso del 78. *Política Crítica*.
- Artola, M. (1978). *La Burguesía Revolucionaria (1808-1874)*. Madrid: Alianza.
- Pettit, P. (2002). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. New York: Oxford University Press.
- Rahe, P. (1992). *Republics, Ancient and Modern: Classical Republicanism and the American Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.

- Naverson, J. (1988). *The Libertarian Idea*. Philadelphia: Temple University Press.
- Cabot, J. T. (2019). Cromwell: el verdugo de la monarquía inglesa. *La Vanguardia*.
- Seel, G. E., & Smith, L. D. (2005). *The Early Stuart Kings, 1603-1642*. London: Routledge.
- Evangelista, M. C. (s.f.). *A 800 años de la Carta Magna Inglesa de 1215*. Obtenido de Accesible en: [http://www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta\\_magna.pdf](http://www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta_magna.pdf)
- Fusi, J. P. (1988). La revolución gloriosa. *El País*.
- Chauz Donado, F. J. (2013). La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho. *Vniversitas*, 89-121.
- Gonzalez Pogo, D. I. (2017). El Principio de los “Pesos y Contrapesos” en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia PUCE*, 321-351.
- Ortiz, S. (2011). 30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador. *Iconos*, 25-34.
- Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ospina, A. (2012). El gran silencio de la participación ciudadana. *La Línea de Fuego*.
- Ortiz, A. (2015). El Quinto Poder tras las rejas. *Plan V*.
- Trujillo, J. C. (2019). *La misión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Dávila Jaramillo, P. (2019). *El proceso de evaluación*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Hernández Peñaherrera, L. (2019). *Independencia y transparencia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Dávila Jaramillo, P. (2019). *El proceso de evaluación*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Grijalva, A. (2019). Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008. *IRG*.
- Muñoz, F. (2008). Análisis Nueva Constitución. *La Tendencia*, 12-25.
- Galo Chiriboga, designado nuevo Fiscal General. (15 de julio de 2011). *El telégrafo*.
- Urdaneta, G. M. (2016). Escándalo Odebrecht: EE.UU. dice que 12 países recibieron sobornos. *CNN Latinoamérica*.

- Villavicencio, F., & Zurita, C. (2019). *Arroz Verde: la industria del soborno*. Quito: La fuente.
- Palacio, E. (2019). *La historia secreta de la persecución a Galo Lara: la masacre exquisita de Rafael Correa*. Quito: Iguana Libertad.
- Brannen, D. E. (2005). *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*. Detroit: U-X-L.
- Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya Yala.
- Waldron, J. (2020). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* . Obtenido de <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/rule-of-law/>

## ANEXOS

### Anexo A.

#### Anexo de la pregunta 3 de la Consulta Popular 2018

**ANEXO 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 período. 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.*