



UNIVERSIDAD DEL AZUAY

DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA CONSULTA POPULAR
EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
DE 2008**

**MONOGRAFÍA PREVIA LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

AUTOR: ABG. PABLO PEÑA CARPIO

DIRECTOR: DR. REMIGIO AUQUILLA LUCERO

CUENCA - ECUADOR

2011

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a mi esposa Ximena,
a mis hijas Paula Sofía y María Gabriela seres
que me inspiran todos los días a ser mejor y
a buscar los senderos de la justicia y el bien.

AGRADECIMIENTO

Un especial agradecimiento al Dr. Remigio Auquilla Lucero,
quien dirigió el presente trabajo;
así como a la Universidad del Azuay, por haberme permitido
enriquecer mis conocimientos
en el largo camino del Derecho.

ÍNDICE DE CONTENIDOS


	Página:
Capítulo I	
1.1. Democracia representativa y sociedad civil.....	10
1.2. Las instituciones de la democracia directa.....	15
1.2.1. La iniciativa popular normativa	17
1.2.2. La revocatoria del mandato.....	22
1.2.3. La consulta popular.....	25
 Capítulo II	
2.1. Antecedentes históricos.....	27
2.2. Concepto.....	29
2.3. Características.....	31
2.4. Naturaleza jurídica.....	31
2.4. Principios.....	33
2.5. Objetivos.....	37
2.6. La consulta popular en la Constitución de la República del Ecuador y las leyes.....	38
 Capítulo III	
3.1. Las consultas populares que se han dado en el Ecuador.....	44
3.2. Análisis de la última consulta popular del 7 de mayo de 2011....	46
 Capítulo IV	
Conclusiones y recomendaciones.....	61
Bibliografía.....	63


RESUMEN

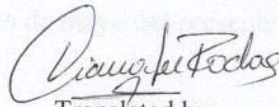
Uno de los grandes cambios que la Constitución de la República del Ecuador vigente trajo consigo fue la multiplicación de los órganos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en todo el quehacer del Estado. No sólo el Presidente de la República puede llamar a consulta popular para resolver los asuntos de interés nacional, hoy se establecen nuevas posibilidades para ejercer lo que se denominan mecanismos de democracia directa como son: la reforma de la Constitución, presentación de proyectos de ley, la revocatoria del mandato, la conformación de regiones autónomas y la consulta popular, en los que los ciudadanos se pronuncian sobre cuestiones de importante trascendencia, legitimando las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos, tal cual sucedió en la última consulta popular realizada en el país el pasado mes de mayo del presente año.

ABSTRACT

One of the most important changes in the actual Constitution of the Republic of Ecuador was the multiplication of the Civil Society Participation entities in the State's decisions. Not only the President of the Country can call to popular consultation to solve problems of national interest; nowadays, new possibilities are established in order to exercise what is known as direct democracy mechanisms, such as: the Constitution reform, presentation of projects of law, the petition for the recall of any elected public official, the conformation of autonomous regions, and the popular consultation; in which the citizens can give their opinion on important and transcendent matters, legitimizing governmental decisions and political regimes, such as what turned out during the last popular consultation carried out in may 2011.




UNIVERSIDAD DEL
AZUAY
DPTO. IDIOMAS


Translated by,

Diana Lee Rodas

INTRODUCCION

Luego del régimen de dictadura que vivió el Ecuador, se instauró nuevamente la democracia, en la que el rol fundamental del quehacer político estuvo a cargo de los partidos políticos, que a diferencia de otros países en los que la izquierda y derecha están definidamente enmarcados en dos bloques, en nuestro país, la pluralidad de partidos es la constante hasta la actualidad. Posteriormente frente al fracaso de los partidos políticos en su actuar y representación eficaz del querer y sentir ciudadano, se presenta no sólo en el Ecuador, sino en los países de América Latina nuevas formas de democracia directa y eficaz participación ciudadana, que la Constitución del año 2008, las ratifica, extiende y mejora e incluso los establece como derechos de participación, a partir del artículo 61.

Uno de los grandes cambios de la reforma constitucional fue la multiplicación de los órganos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en todo el quehacer del Estado, incluyendo las funciones de control. Partiendo de la facultad del Presidente de la República para plantear la consulta popular, hoy se establecen nuevas posibilidades para ejercerla como: la reforma de la Constitución, la presentación de proyectos de ley, la revocatoria del Mandato, la conformación de regiones autónomas. Paralelamente la titularidad del ejercicio de este derecho se ha ampliado en la actual Constitución con novedosas inclusiones, como la de los ecuatorianos residentes en el exterior. Cuenta con una adecuada normativa a través de la Ley de Participación Ciudadana que regula su procedimiento, etapas, materia, titulares, plazos, efectos; por su parte, el Código de la Democracia norma el proceso electoral de la consulta popular que en definitiva es el pronunciamiento directo de todos los ciudadanos respecto de situaciones importantes para el país, que por lo general tienen que ver las políticas públicas y de gobierno que se quieren implementar y cuyos resultados tienen carácter vinculante y de obligación inmediata, posibilitando así una real y directa participación de la ciudadanía y constituyendo además el medio para legitimar el obrar gubernamental.

A lo largo de la historia del país se han realizado varias consultas populares, que han respondido a diferentes momentos políticos, sin embargo como se estudiará, la última

realizada el pasado 7 de mayo de 2011, más que una consulta popular, debió tratarse de una reforma a la Constitución, sin embargo hay que resaltar que constituyó un ejercicio democrático de los ciudadanos que favoreció a la toma de conciencia de que se cuenta con un conjunto de derechos y garantías que la Carta Magna contempla y cuya vigencia se debe exigir.

CAPITULO I

1.1. Democracia representativa y sociedad civil

1.2. Las instituciones de la democracia directa

1.2.1. La iniciativa popular normativa

1.2.2. La revocatoria del mandato

1.2.3. La consulta popular

1.1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SOCIEDAD CIVIL:

En un sentido amplio por sociedad ha de entenderse el grupo o reunión de personas o de fuerzas sociales. En un inicio era un conjunto de familias con nexo común, posteriormente sería la reunión de pueblos o naciones. Según el Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas “es la agrupación natural o convencional de personas, con unidad distinta y superior a la de sus miembros individuales, que cumple un fin general de utilidad común con la cooperación de sus integrantes.”¹

La sociedad se forma por la tendencia natural del hombre de asociarse y conformar un grupo social con el fin de viabilizar su forma de vida y su existencia misma, a través de la horda, el clan, la tribu, la confederación de tribus, la nación y finalmente el Estado considerado como la organización política y jurídica de la sociedad y que constituye el régimen mejor acabado de la misma.

El concepto de sociedad a la par de la historia del hombre y la humanidad ha ido evolucionando, encontrándose el nacimiento de la sociedad civil en la Edad Moderna, no como sinónimo de Estado, el mismo que se lo identifica como el ente que asume las funciones en un inicio poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sino como el grupo de personas, conjunto de organizaciones que se conforman para luchar por satisfacer sus necesidades económicas y sociales que en forma individual no lo podrían conseguir. El tratadista Enrique Brito Velázquez, considera que es el conjunto de ciudadanos organizados para actuar en el campo de lo público en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal, tampoco persiguen el poder político o la adhesión a un partido determinado.

Para el tratadista Jürgen Habermas, la sociedad civil tiene dos componentes que considerados individualmente son dos concepciones distintas, por una parte es el conjunto de instituciones que defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, que se caracteriza por su libre asociación, por la posibilidad de defenderse ante

¹ Cabanellas de las Cuevas Guillermo, 2003. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires - Argentina, undécima edición, p. 368.

los desaciertos del Estado y por tener la facultad de intervenir en las decisiones del mismo. Por otra, es el conjunto de movimientos sociales que plantean nuevos principios, valores, demandas sociales y su aplicación efectiva, por lo que, el autor concluye que la sociedad civil tiene dos elementos definidos: la estructura de derechos en los actuales Estados y ser un actor, transformador, a través de los nuevos movimientos sociales.

La sociedad civil está constituida por diversos actores sociales como: los trabajadores, empresarios, campesinos, maestros, estudiantes, las mujeres, los jóvenes, ecologistas, etnias, periodistas, académicos, deportistas, la iglesia, las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre los temas de derechos humanos, grupos vulnerables, cultural, política etc., incluida la ciudadanía en general, que se unen de manera coyuntural y permanente para luchar por sus derechos e intereses nacionales, siempre y cuando mantengan las siguientes características:

- Se forman porque la persona individualmente considerada no puede satisfacer sus necesidades, ni tampoco el Estado puede solventarlas, entonces la sociedad civil nace para participar en la estructura política del Estado y en la toma de decisiones.
- Son organizaciones que reivindican lo social, exigen la atención del Estado, plantean políticas más equitativas y demandan un comportamiento democrático.
- Sus objetivos son amplios, se forman para reivindicar derechos sociales, tendencias religiosas, temas económicos, culturales, etc., es decir la diversidad es una de sus más importantes características.
- Mantienen su independencia del Estado, son grupos de personas que se desarrollan en el campo civil, pero sin divorciarse de él, pues si bien el Estado es el que toma las decisiones políticas, económicas, jurídicas, etc., la sociedad civil actúa influenciado en esas decisiones.
- Es ajena a los partidos políticos, coincide con ellos en algunos aspectos pero no en tomar el poder político del Estado, finalidad que persiguen ellos.
- Va de la mano con el concepto de ciudadanía, pues mientras el ciudadano tome más conciencia de sus derechos y obligaciones será mayor su compromiso de asumirlos en

la sociedad civil, que tiene como una de sus finalidades exigir el cumplimiento y la rendición de cuentas del Estado.

Respecto al rol que desempeñan actualmente existen criterios divididos, hay quienes sostienen que el Estado terminará por formar parte de la sociedad civil lo que se demuestra por los abundantes y nuevos derechos económicos y sociales, el reconocimiento de instituciones a las que el Estado ofrece especial atención y de las que necesita para el cumplimiento de sus fines, como son la familia y las organizaciones sindicales por ejemplo; y, por la existencia de organizaciones internacionales como las empresas multinacionales, las corporaciones eclesiásticas, confederaciones sindicales, asociaciones profesionales o científicas, organizaciones no gubernamentales, etc., que también influyen en las decisiones políticas de los Estados. Sin embargo hay quienes manifiestan que la sociedad civil será absorbida por parte del Estado, entre ellos está el tratadista Rodrigo Borja, quien sostiene que la sociedad civil no es una institución independiente, son grupos sociales que luchan por intereses determinados que no han merecido la atención de los partidos políticos y menos aún del Estado; por lo tanto, carecen de toda capacidad de representación política de la sociedad.

En el Ecuador, si bien en el año de 1929 se incorporó a la sociedad civil dentro de los órganos del Estado, a través de los senadores funcionales y luego en 1945 participó por medio de los diputados en el Congreso Nacional, en la Comisión Legislativa Permanente y en el Tribunal de Garantías Constitucionales, fue hasta el año de 1979, que la normativa constitucional se refiere a las organizaciones de los partidos políticos y al sindicalismo. Los conflictos económicos que sobrevinieron a partir del año de 1982, hizo que la legislación de un paso atrás en cuanto al reconocimiento de las organizaciones civiles, legislándose con políticas conservadoras y liberales especialmente en el ámbito de la economía, volviendo a lo que se denominó un Estado abstencionista, en donde los partidos políticos y el sindicalismo perdían su rol protagónico por sus actos de corrupción y por la primacía de los intereses individuales y del partido, dando inicio en su reemplazo a las organizaciones de la sociedad civil que nacían demandando democracia participativa, con capacidades y

recursos diferentes y que buscaban el reconocimiento del Estado para influir en la toma de decisiones.

La Constitución del año 1998, reconoció las nuevas organizaciones sociales relacionadas con los grupos vulnerables de niños, jóvenes, ancianos, homosexuales y mujeres, así por ejemplo se recuerda que a partir de ese año se reformularon las normas para la efectiva vigencia de los derechos de los niños y adolescentes, independizándose el servicio judicial de menores de la subordinación jerárquica - administrativa de la función ejecutiva. La constitución del año 2008, se encontró una composición de la sociedad civil mucho más compleja por la existencia tan variada de organizaciones conformadas por los distintos habitantes del país, están las naciones y pueblos indígenas que reivindican su identidad, su propio derecho, su organización social y política y su propia diversidad, diferente a la que regula el Estado, igualmente están los pueblos negros o afro descendientes, los montubios y los cholos que exigen se garanticen sus propias expresiones culturales, su derecho a ser diferentes, a participar en las decisiones del Estado y en los beneficios del desarrollo integral.

A partir del artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, se regulan los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria como son los adultos mayores, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con capacidades diferentes, los que adolecen de enfermedades catastróficas, usuarios y consumidores, comunidades, pueblos y nacionalidades, a ellas se suman nuevas organizaciones sociales que con diversos objetivos, unen a las personas para la defensa de sus derechos como son los derechos humanos, ecologistas, trabajadores por cuenta propia, migrantes, etc., muchos de ellos organizados a través de ONG y que representan las más recientes organizaciones que forma parte de la sociedad civil.

La palabra democracia significa la intervención del pueblo en el gobierno y el mejoramiento de la condición del pueblo, entonces el término pueblo es una constante en el

concepto de democracia, que ha variado a la largo de la historia y que expresa varias realidades, se lo utiliza para identificar a todo el mundo; gran número de individuos; clase baja; totalidad de personas; mayoría absoluta, etc., cada una de ellas implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno. El concepto moderno del término pueblo nace cuando se suprimen las castas, clases o capas sociales, cuando se constituye el pueblo con igualdad de derechos y deberes, hoy ese concepto subsiste, formado por los ciudadanos que poseen derechos políticos y que pueden intervenir en la formación del gobierno. Entonces la existencia de una sociedad civil es prerequisite para la democracia y sin ésta no hay Estado legítimo. Sociedad civil y democracia representativa son instituciones que se conjugan y de cuyo desarrollo dependerá la vigencia efectiva de los derechos consagrados en la Constitución.

El Ecuador en el año 2008 con la convocatoria a la Asamblea Nacional, abrió la puerta para la participación dinámica y plural de la sociedad civil en la reforma de la Constitución, alcanzando el reconocimiento de los derechos demandados por ella. Sin embargo la democracia en el país dependerá:

- De hacer efectivo los derechos constitucionalmente reconocidos.
- Recopilar y sistematizar las propuestas planteadas por las diversas organizaciones de la sociedad civil.
- La actividad del Estado debe estar encaminada a garantizar el goce real de los derechos en especial la facultad de los ciudadanos de elegir a sus representantes y el de intervenir directamente en las decisiones que se ha reservado, en la Constitución, para hacerlo por sí mismos.
- Fiscalizar que los actos de los funcionarios del Estado estén encaminados a la consecución de sus fines, atribución reconocida a la sociedad civil y que deberá organizarse para poner en práctica la democracia participativa.

1.2. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA:

Actualmente la democracia es una forma de convivencia social donde todos los habitantes son libres e iguales ante la ley, es una forma de organización de un grupo de personas donde la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, entonces la toma de decisiones responde a la voluntad general; pero en práctica, es una forma de gobierno y de organización de un Estado que a través de mecanismos de participación directa o indirecta, el pueblo elige a sus representantes.

Hablar de democracia es hablar de la regla de la mayoría, que constituye el derecho a que se adopte la posición que la mayoría ha escogido entre diversas propuestas. Sin embargo, las modernas democracias limitan esta regla para garantizar los derechos de las minorías, por medio de mecanismos de deliberación, de control y límites.

Entre las formas de democracia se encuentra la denominada democracia representativa o indirecta, en la que el pueblo no gobierna sino elige representantes a que lo gobiernen. El pueblo delega su soberanía a sus representantes para que ejerzan su mandato en los poderes del Estado, eligiéndolos mediante normas y procedimientos prefijados. Se vota para que alguien nos represente, se elige un representante para que tome las decisiones por nosotros, en definitiva las decisiones son tomadas por aquellas personas a los que el pueblo reconoce como sus representantes legítimos. El problema que ha presentado esta clase de democracia es que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera directa a los intereses de sus representados. Lo que ha sucedido es que a la hora de votar se confrontan sus intereses individuales, los del partido político al que representa y los intereses de quienes lo eligieron.

Otra forma de democracia es la democracia directa en la que pueblo ejerce directamente y sin intermediarios su gobierno, el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, él se reúne en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Su objetivo es integrarse en las decisiones que son adoptadas por el Estado y

realiza un control directo ya que el ejercido por medio de la democracia representativa es menor.

La democracia directa se caracteriza por:

- Constituye el fiel reflejo de los intereses y del querer de la sociedad, los legisladores conocen de fuente directa cual es la opinión de la ciudadanía.
- Es un mecanismo para desarrollar la participación ciudadana ya que permite conocer la opinión pública en todos los procesos.
- Soluciona problemáticas que los legisladores por sí solos no pueden hacerlo, contribuyendo a cambios fundamentales y de contenido en las políticas públicas que el Estado adopta.
- Contribuye a un gobierno más cercano a la ciudadanía, sus representantes deben solventar las demandas populares y tomar en cuenta su opinión antes de resolver.
- Posibilita la legitimación de las leyes cuando en el proceso de aprobación de las mismas se considera la decisión pública.

Entre las debilidades se anotan:

- Debilita el gobierno representativo, los legisladores pierden el incentivo para tomar decisiones.
- Sus mecanismos pueden ser utilizados para vulnerar los procedimientos legislativos normales.
- El principio de mayoría en que se basan sus mecanismos ponen en peligro los derechos de las minorías.
- El ciudadano común no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

Existen distintos enfoques sobre la democracia directa, uno plantea que sólo puede darse en una comunidad, considerada como entidad política, ya que en ella se pueden dar relaciones directas entre sus miembros, predominar la cultura oral de deliberación, disminuir la burocracia y afianzar el sentido del deber cívico. Uno de los sustentadores, Jean Jacques Rousseau considera que la soberanía del pueblo no puede ser alienada por un acto de

delegación, el pueblo soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre y soberano en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía a ninguna asamblea legislativa. Es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, los representantes son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos, por ello pueden ser revocados de sus mandatos en cualquier momento; por lo expuesto, el modelo de democracia directa sólo puede aplicarse en comunidades pequeñas.

Tanto la democracia directa como la representativa no resultan excluyentes y se encuentran reconocidas en la Constitución del año 2008 que ratificó las siguientes formas básicas de democracia directa: la iniciativa popular normativa, la revocatoria del mandato y la consulta popular.

1.2.1. LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA:

La Iniciativa Legislativa consiste en la facultad de presentar proyectos de ley ante el órgano competente siendo la Constitución la que establece las reglas del trámite de aprobación de una ley, es la proposición de un proyecto de ley, la primera etapa del proceso legislativo que la Constitución atribuye a varios titulares.

Para el tratadista García Pelayo la iniciativa popular normativa: “es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las existentes”²

El jurista Sánchez Viamonte sostiene que: “se llama iniciativa a la manifestación de la voluntad popular con propósitos de legislación, por medio de la cual el pueblo o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral propone al Congreso un proyecto de Ley”³

² Borja Rodrigo, 1999. Derecho Político y Constitucional, Quito, tomo II, p. 62.

³ Borja Rodrigo, 1999. Derecho Político y Constitucional, Quito, tomo II, p. 63.

La iniciativa popular normativa tiene su origen en la Constitución de Suiza de fecha 29 de mayo de 1874, posteriormente se fue reproduciendo en las Cartas Políticas de los Estados europeos para luego ser adoptada por las constituciones de América Latina. En el Ecuador se introdujo con la Constitución del año 1978, que dejó su regulación a la ley que nunca se dictó; por lo que, este derecho político se redujo a la simple redacción del texto constitucional. Es la Carta Magna del año 1998, la que estableció la facultad de presentar proyectos de ley por parte de un número de ciudadanos en goce de derechos políticos equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellos inscritos en el padrón electoral. En la actualidad se consagra como un derecho de participación para cuyo ejercicio no hace falta la promulgación de una ley según el artículo 95 de la Constitución vigente.

La iniciativa popular normativa constituye el ejercicio de la atribución de presentar un proyecto de ley por parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece textualmente en el artículo 6 que: “las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno”⁴

La iniciativa popular normativa ha sido concebida no sólo como uno de los mecanismos de ejercicio de la participación ciudadana, sino como un verdadero derecho constitucional que se deriva de la facultad que tiene todo ciudadano para formar parte, ejercer y controlar el poder político. Por ella los ciudadanos pueden solicitar la adopción de normas tendientes a la protección de los bienes jurídicamente tutelados y en definitiva a la consecución del buen vivir.

La iniciativa legislativa de acuerdo a los artículos 61, 134 y siguientes de la vigente Constitución corresponde:

⁴ Ley orgánica de participación ciudadana, 2010. Quito - Ecuador, p. 4.

1. “A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. A la Presidenta o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en el ámbito de su competencia.
4. A la Corte Constitucional, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública en materia que les corresponda de acuerdo a sus atribuciones.
5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional”⁵

Es amplia la titularidad para dar vida a la norma jurídica, sin embargo en la práctica poco o nada se conoce del ejercicio de esta facultad en lo que se refiere a los numerales 3 y 4, especialmente en lo que respecta a la Procuraduría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, organismos públicos que muchas veces carecen de tiempo para cumplir a cabalidad y en forma oportuna con sus propias funciones y atribuciones, desconociéndose que hayan presentado proyectos de leyes que coadyuven su quehacer. La normativa legal en el país tradicionalmente ha surgido de la iniciativa de los legisladores, hoy los asambleístas y de quien ha detentado la Presidencia de la República.

El numeral sexto del artículo 134 de la Constitución dispone que quienes presenten proyectos de ley podrán participar en su debate personalmente o por medio de sus delegados, delegación que en la anterior Carta Política del año 1998 no se establecía sino que expresamente se determinaba la obligación de señalar dos personas para participar en los debates, sin que se prevea la posibilidad de delegación (artículo 149, inciso 2). Esto se debe a que no es técnicamente posible permitir que todos los ciudadanos que suscriben la iniciativa participen en los debates, por lo que, al momento de presentarse el proyecto, se debe establecer las personas que podrán debatirlo al interior de la Legislatura.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, 2010. Quito - Ecuador, p. 49.

El artículo 135 de la Constitución dispone que las materias referentes a impuestos, gasto público y la división político administrativa del país, constituyen temas en los que sólo el Presidente de la República puede presentar proyectos de ley, que consideró correcto puesto que son áreas en las que la función ejecutiva debe tener la hegemonía para el desarrollo de sus políticas de gobierno. Esta forma de iniciativa legislativa se denomina restringida, porque sólo el Presidente como lo señala la Constitución está facultado a presentar proyectos de ley en las materias que corresponde a sus atribuciones específicas. El señalamiento expreso de esta limitación se debe a que en la cultura jurídica y política, existe la tendencia a interpretar contra el texto constitucional basándose en que el pueblo es el soberano y que, lo por tanto, la prohibición no se extenderá a éste.

El artículo 137, segundo inciso establece que los ciudadanos que tengan interés o que sus derechos puedan ser afectados por la expedición de una ley, pueden acudir ante la comisión que conoce el proyecto de ley para que expongan sus argumentos, hubiese sido oportuno se regulen penalidades cuando exista omisión en este sentido.

Es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana el cuerpo legal por medio del cual se reglamenta la institución jurídica de la Iniciativa popular normativa. Sus titulares son los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, las organizaciones sociales lícitas. Las materias vedadas para la iniciativa popular normativa son las referentes a los impuestos, gasto público y la organización territorial político administrativa del país, coincidiendo con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución. Debe contar con el cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente como mínimo. A partir del artículo 8 de la ley ibídem se establecen los requisitos de admisibilidad entre los que sobresale la exposición de motivos de la propuesta normativa, la descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado y el proyecto de norma debida y correctamente redactado.

El máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, tiene el plazo de 15 días para revisar el cumplimiento de los requisitos, en tanto que para resolver sobre la admisibilidad se conformará una comisión de

calificación, integrada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías. De presentarse el incumplimiento de uno o varios de los requisitos éste será notificado a la comisión popular promotora, que podrá subsanarlo en el plazo de treinta días. Si la resolución fuese la no admisibilidad, se puede solicitar el pronunciamiento a la Corte Constitucional, que tiene el plazo de treinta días para resolver.

Posteriormente el Consejo Nacional Electoral procederá a autenticar y verificar las firmas; cumplido este requisito, el órgano con competencia normativa deberá empezar a tratar la iniciativa popular normativa, garantizando la participación directa y efectiva de los promotores en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de la notificación por parte del Consejo Nacional Electoral, acertadamente se dispone que a falta u omisión del órgano con competencia normativa, la propuesta entrará en vigencia de conformidad con la Constitución.

Si la Asamblea u órgano con competencia normativa, rechaza o modifica el proyecto se podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno que corresponda la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original o la resultante de la tramitación ante órgano con competencia normativa, debiéndose garantizar el acceso igualitario a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de la iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas.

En el caso de un proyecto de ley de iniciativa popular, el Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente, dichas enmiendas serán notificadas a la comisión popular promotora de forma inmediata, para que manifieste su exposición motivada sobre las objeciones parciales.

La Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece disposiciones concordantes con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Constitución respecto de la Iniciativa popular normativa, en sus artículos 182, 183, 193 194, refiriéndose a que se debe entregar los nombres y apellidos, número de cédula de identidad, firmas y huellas digitales de los ciudadanos que

apoyan la propuesta, las que no pueden ser en un número inferior al 0,25% de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente y que a partir de la notificación a la Asamblea Nacional o a la instancia respectiva empezará a correr el plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta de iniciativa popular normativa; si no lo hiciere, entrará en vigencia la propuesta. En cuanto al gasto electoral se imputará al Presupuesto General del Estado.

Finalmente el ejercicio del derecho político de la iniciativa popular normativa establecido en la Constitución, estará garantizado por la aplicación de los recursos administrativos y judiciales establecidos en la ley, que no sólo implica la facultad de presentar proyectos de ley, sino el derecho de que éstos sean tratados por la Asamblea Nacional y como se indicó lamentablemente no se prevé consecuencia jurídica en caso de ésta omisión.

1.2.2. LA REVOCATORIA DE MANDATO:

El término revocar proviene del latín *revocare* que significa el acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define como: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”⁶. Por mandato entiende el mismo diccionario el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.”⁷, en definitiva es anular o dejar sin efecto una disposición o mandato.

En el ámbito constitucional, la revocatoria del mandato conocida también como el plebiscito revocatorio constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un funcionario público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido. Es un instrumento de democracia directa destinado al control del abuso de poder de quienes ocupan un cargo, se trata de la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público.

⁶ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 2003, Madrid - España, p. 1146.

⁷ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 2003, Madrid - España, p. 835.

Todos los cargos de elección popular pueden ser susceptibles de revocación, con el fin de generar la responsabilidad de las autoridades, fortalecer su legitimidad; así como, la de sus actos y sus decisiones. La consecuencia inmediata es la cesación del cargo que desempeñaba el funcionario público y su sustitución o reemplazo, en unas legislaciones se prevé la convocatoria a nuevas elecciones; en otros, la sustitución por quien alcanzó el siguiente lugar según el número de votos; y en otros, es la ley la que determina el sustituto.

La revocatoria de mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular y la representación que el pueblo otorga a sus mandatarios para que ejerzan el poder político, es un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, se presenta de dos maneras: cuando se retira el poder de modo individual a un determinado funcionario que ostenta una dignidad de elección popular o cuando se revoca el mandato a la totalidad de miembros de una asamblea elegida por voto popular.

La revocatoria del mandato se fundamenta en los principios de rendición de cuentas y representatividad, puesto que el electorado en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerza un poder. Entre las causas se pueden anotar el voto pragmático, que no es más que el incumplimiento de las promesas y plan de trabajo presentadas a la ciudadanía al momento de la elección del candidato, mediante el voto pragmático se establece un nexo de responsabilidad entre los electores y los elegidos, constituyéndose en un elemento fundamental de la democracia participativa, otras causas son los actos de corrupción, la violación de los derechos humanos, etc. En algunas legislaciones no se especifican las causas por las que procede, situación que podría facilitar la proliferación de solicitudes infundadas o inducidas por intereses individuales o sectarios.

Este mecanismo de democracia directa fue reconocido por primera vez en la Constitución de Ecuador de año 1998, la novedad que introdujo fue la de que se estableció no sólo para las autoridades elegidas en el ámbito local y regional, sino para todos los dignatarios de elección popular y que desempeñen empleos o funciones públicas incluido el presidente de la república de acuerdo al artículo 26 de la Carta Magna citada. Este derecho debe ser

ejercitado conforme a la Constitución y la ley y los extranjeros quedan expresamente excluidos de esta facultad.

Los requisitos que establece la Constitución del país a partir de artículo 106 y el Código de la Democracia en su artículo 199, son:

- Opera luego del primer año de funciones y antes del año en que finalizan las mismas, con el fin de otorgar a las autoridades, la posibilidad de cumplir con sus ofertas electorales y demostrar idoneidad, transparencia, eficacia y eficiencia en el desarrollo de la función pública que desempeñan.
- Solo puede darse un proceso de revocatoria de mandato.
- La solicitud debe estar respaldada por un número no inferior al 10% por ciento de personas inscritas en el registro electoral, salvo el caso de la revocatoria del presidente de la república en el que se exige un porcentaje no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral.
- El Consejo Nacional Electoral tiene 15 días luego de aceptada la solicitud de la ciudadanía para convocar a la revocatoria del mandato.
- El proceso de revocatoria debe darse en los sesenta días siguientes a la convocatoria.
- Se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto en el caso del presidente de la república en donde se requiere la mayoría absoluta de los sufragantes.
- El resultado electoral será de obligatorio cumplimiento, la autoridad será cesada de sus funciones y reemplazada de acuerdo a la Constitución.
- Los gastos que conlleva la revocatoria del mandato se imputarán al presupuesto general del Estado, en el caso del presidente de la república; y en los otros casos, al presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados.

La figura del referéndum revocatorio o consulta popular de revocatoria se encuentra inserta en el capítulo de los derechos políticos en los diferentes textos constitucionales de los países de América Latina, en algunos de ellos la revocatoria del mandato no implica un procedimiento de sufragio, sino que se encuentra confiado a las cámaras, congresos,

tribunales penales y otros, por ejemplo en la República de Bolivia con el voto de censura, previsto en el artículo 201 de su Constitución, los concejos municipales pueden censurar y remover al alcalde con el voto de tres quintas partes de sus miembros. En otras, la iniciativa corresponde a los consejeros, concejales o regidores municipales como es el caso de Costa Rica.

Para concluir hay quienes sostiene que este mecanismo de democracia directa puede presentar doble consecuencia; por una parte, obliga al mandatario a ser más eficiente y a ser más responsable al momento de formular los ofrecimientos y programas de campaña que sean difíciles de llevar a la práctica, protege al pueblo de equivocaciones electorales frente a candidatos que cometen actos de corrupción o que traicionan la confianza de sus electores; pero por otra parte, la revocatoria del mandato puede presentar inconvenientes como la inestabilidad política que se puede generar por la inmadurez de los electores que puede desembocar en estados de ingobernabilidad.

1.2.3. LA CONSULTA POPULAR:

Un tercer mecanismo de democracia directa es la Consulta Popular que constituye un derecho constitucional y político por el cual el pueblo hace deliberaciones públicas y toma decisiones como cuerpo electoral y cuerpo de legislación, siendo creciente el número de oportunidades en que la ciudadanía en general decide en forma directa los asuntos sometidos a su consulta. Es un paréntesis dentro del sistema de democracia representativa, que sólo se presenta en aquellos países en donde la Constitución reconoce la soberanía popular y la que estudiaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

2.1. Antecedentes históricos

2.2. Concepto

2.3. Características

2.4. Naturaleza jurídica

2.5. Principios

2.6. Objetivos

2.7. La consulta popular en la Constitución de la República del Ecuador y las leyes

2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS:

El primer antecedente histórico se encuentra en Grecia con lo que se denominó plebiscito, los griegos fueron los primeros en practicar este mecanismo de democracia directa gracias a sus condiciones geográficas y demográficas, fue una ciudad pequeña, en la que sólo una parte de la sociedad griega era considerada ciudadanía y se disponía de tiempo para dedicar un espacio importante a los asuntos de gobierno. Luego los romanos le dieron mayor uso, en la antigua Roma el plebiscito era la resolución votada por la clase plebeya que podía tener el carácter de ley y a la que denominaron también como concilium plebium. Los plebiscitos se dieron para la preservar y mejorar los intereses de la plebe frente a la clase de los patricios y del poder del gobierno romano. Ante las manifestaciones de la plebe en las calles el gobierno romano opto por darles una oportunidad de participar en la toma de decisiones, así se conocía su opinión o se buscaba su apoyo para la gestión de gobierno. Los tribunos de la plebe tenían derecho a vetar las leyes y para conocer la opinión de la clase que representaban, convocaban a las asambleas, donde esta clase participaba opinando y decidiendo, dando así origen a lo que hoy se conoce como plebiscitos, que eran los acuerdos a los que se llegaba en la asamblea de la plebe, que en un inicio tenían fuerza de ley solo para ellos pero posteriormente tuvieron vigencia para la totalidad de los romanos.

Luego el plebiscito se utilizó para definir problemas de soberanía por ejemplo en el año de 1552, Francia a través de él pudo anexar a sus territorios la ciudad de Metz, se lo concibió también como la forma más democrática de justificar la ocupación de territorios ajenos, así Napoleón Bonaparte por medio del plebiscito justificó sus luchas militares en Europa y finalmente lo uso para aprobar las modificaciones de la Constitución para legitimar su poder.

El plebiscito fue el antecesor del referéndum, término que se empezó a utilizar en el siglo XVI y que tiene su origen en el gobierno de dos cantones de la Confederación Suiza de aquella época: el Graubunden y el Valais, que en ese entonces era distritos aliados que en su interior constituían federaciones de municipios que no eran unidas, por lo que sus delegados a la asamblea federal del distrito debían consultar a sus electores las

instrucciones y en sentido de votar en dicha asamblea. Posteriormente, el concepto de referéndum fue modificado en Revolución Francesa, que lo consideró como una institución democrática por la que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar la Constitución. Más tarde Suiza adoptó este concepto y aprobó así su Constitución del año 1802 a través del voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años.

En Norteamérica, el referéndum fue aplicado en el año 1778, en la aprobación de las Constituciones de los Estados de Massachussets, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, posteriormente algunos de sus estados sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana e incluso se la aplicó para resolver cuestiones éticas, como el consumo de alcohol y para problemas de dimensión local o regional, desde allí el referéndum fue incorporándose en numerosos países de América y Europa. En el siglo XIX, se la uso en la política interna de los Estados utilizándose para la aprobación de la reforma constitucional y la elaboración de las leyes a nivel federal, por ejemplo en Suiza. En Italia se la puso en práctica para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país; y al finalizar este siglo, la consulta popular directa siguió vinculada al concepto de soberanía al utilizarse como medio para reformar la constitución y para la declaración de independencia de los países. A partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, luego, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía y al final de la Segunda Guerra Mundial, algunos países europeos usaron el referéndum para regresar a las constituciones vigentes antes de la ocupación alemana o para proponer un nuevo proceso constituyente y para elegir entre la forma de gobierno monárquica o republicana, como sucedió en Italia y en Bélgica.

Los términos plebiscito y referéndum son dos mecanismos de democracia directa encaminados a influir en la elección de los gobernantes o en las acciones tomadas por ellos. La distinción de estos dos términos no es muy clara, el primero es más antiguo y se relaciona directamente con las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a la plebe, el segundo aparece más tarde y se consolida a finales del siglo XIX relacionándose con la

práctica de consultar ciertas cuestiones al pueblo. La palabra plebiscito es un término más común que la de referéndum que aparece como una expresión más genérica.

Un sector doctrinal coincide en otorgar idéntico significado a los dos términos porque no existe ninguna distinción relevante sino que es una cuestión meramente académica. Sin embargo, otros consideran que el término plebiscito debe quedar reservado para votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas, es una votación popular sobre cuestiones territoriales como la modificación de límites internos o externos del Estado, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, ratificando un acto del ejecutivo que contemple una transformación política o territorial. En cambio, el referéndum es un acto jurídico de aprobación, se trata de un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución, acto o norma del gobernante que se relacionan con cuestiones públicas o con asuntos de interés popular que afectan a la mayoría de la población, los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno.

Independientemente de la diferencia o no que se pueda encontrar entre la definición de plebiscito o referéndum, actualmente, la crisis de gobernabilidad de las actuales democracias ha provocado el uso de los mecanismos de democracia directa, uno de ellos la consulta popular que es un término genérico que emplea la doctrina y las distintas legislaciones constitucionales del mundo, para referirse al ejercicio del plebiscito y del referéndum cuyas especificaciones se determinan por su finalidad, consecuencias y efectos prácticos. La doctrina ha distinguido claramente tres clases de consulta popular: el plebiscito, el referéndum y la revocatoria del mandato. Pocas veces en el Ecuador se ha empleado el término plebiscito para referirse a una consulta al pueblo, ya que siempre se ha empleado el término consulta popular.

2.2. CONCEPTO:

La consulta popular o sufragio popular en la doctrina del Derecho Constitucional, constituyen deliberaciones públicas tomadas por el pueblo como cuerpo electoral y de legislación y tienen lugar sólo en aquellos los países donde se reconoce la soberanía popular. Es también concebida como una forma de democracia participativa, cuyos

mecanismos prevén garantías y beneficios a los ciudadanos siempre que el objetivo sea la consecución del bien común. Las personas con capacidad de voto tienen el derecho de poner en práctica el uso de éstos mecanismos de participación para tomar decisiones que ayuden a resolver los problemas que los afectan.

El jurista Rodrigo Borja definen a la consulta popular en su modalidad de referéndum como: “es el acto por el cual el cuerpo electoral o el conjunto de ciudadanos con derecho a voto aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado”⁸

El tratadista Rafael Bielsa sostiene que es: “un procedimiento por el cual se expresa la voluntad de la mayoría respecto de una ley, ordenanza o acto que para perfeccionarse jurídicamente necesita previamente la aprobación popular”⁹

Otros juristas consideran que la Consulta Popular es el voto de los electores para aprobar o no disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por las Asambleas Legislativas. Nociones modernas la conciben como un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia.

La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local, también puede ser obligatoria cuando la Constitución exige que ella se lleve a cabo como condición sine qua non para la adopción de ciertas decisiones; y, facultativa, cuando no se origina en una exigencia específica de la Constitución, sino que el respectivo gobernante considera importante conocer la opinión del pueblo en torno a un asunto determinado. En los dos supuestos, la decisión será obligatoria y vinculante si así lo establecen las Constituciones o la normativa jurídica de los Estados.

⁸ Borja Rodrigo, 1999. Derecho Político y Constitucional. Quito, tomo II, p. 63.

⁹ Borja Rodrigo, 1999. Derecho Político y Constitucional. Quito, tomo II, p. 64.

2.3. CARACTERISTICAS:

Entre las características de la Consulta Popular se pueden anotar:

- Es un mecanismo de democracia directa ya que alude a las instancias por las cuales los ciudadanos, por medio del voto libre y secreto, participan en la toma de decisiones de materias que tradicionalmente están circunscritas a instancias representativas como por ejemplo presentar, aprobar o rechazar leyes, aprobar o rechazar programas y acciones de gobierno.
- Legitima las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos, en base de la facultad de participación política que tiene la ciudadanía por la cual su pronunciamiento en la mayoría de los Estados tiene una vinculación obligatoria.
- Las decisiones políticas se alcanzan públicamente, en forma transparente y oportuna, la voluntad popular se expresa de una mejor manera.
- Fomenta la educación en los electores transformándolos en ciudadanos activos y disminuyendo la apatía y desatención ante los problemas públicos.
- Permite la participación a los sectores excluidos de la sociedad.
- La votación es popular; es decir, su efecto constituye brindar pronunciamientos generales respecto de las preguntas consultadas y a través de ella se participa en la vida política del país.

En definitiva mediante la consulta popular, el pueblo se pronuncia sobre un asunto de trascendencia, que se somete a su consideración bajo la forma de una pregunta general y puede ser tanto nacional como distrital, provincial o local.

2.4. NATURALEZA JURIDICA:

La consulta popular es un derecho de participación. La participación es un proceso por el que se genera una conciencia crítica y positiva en cada uno de los ciudadanos, su efectividad dependerá del poder para modificar las relaciones con el Estado y mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

La participación tiene varias etapas, la primera tiene relación con el cumplimiento de deberes y responsabilidades como por ejemplo el pago de impuestos, el respeto de las leyes, la segunda fase se ejecuta en el campo geográfico o funcional, en procura de mejorar las condiciones de vida para una determinada colectividad, como la participación en sindicatos, grupos ecológicos, comités de padres de familia, de colegios profesionales, etc., y la tercera etapa, hace relación a la participación que los ciudadanos realizan directamente o a través de sus representantes, para influenciar en las decisiones gubernamentales, siendo ésta última una participación política considerada también como un proceso social en el que las distintas fuerzas sociales intervienen en el desarrollo de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de la organización social y política.

Es en esta última fase en donde la consulta popular surge como un mecanismo directo de intervención y participación que ejercen los ciudadanos titulares de derechos y deberes y que actúan en función de intereses sociales generales, como son la educación, salud, vivienda, medio ambiente, etc., intereses colectivos como son los de las asociaciones de consumidores, gremios, sindicatos, etc. Es una participación en el campo de lo público, en asuntos de interés general y del bien común. Todos los ciudadanos son sujetos de participación y están facultados para hacer uso de los mecanismos formales y no formales para intervenir en la formulación de políticas públicas y ejercerla en los diversos niveles del Estado.

La participación es el derecho de involucrarse en el quehacer social para influir en el devenir del país, es un deber si se la considera como la responsabilidad de participar en los asuntos públicos, es un mecanismo mediante el cual se puede ejercer los derechos; y en definitiva, es el medio por el que se responde una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional o provincial, propuesta por el presidente de la república, el gobernador o el alcalde, según el caso, donde el pueblo se pronuncia formalmente y su decisión es obligatoria.

2.5. PRINCIPIOS:

En la práctica los mecanismos de democracia directa demandan de la existencia de un marco legal que garanticen su organización y funcionamiento pero también es necesario el cumplimiento de principio básicos que orienten éstos procesos con son la libertad, justicia, equidad y transparencia. Si bien estos principios se han desarrollado en torno a las elecciones, no es menos cierto que son necesarios para la legitimidad y eficiencia de las diferentes formas de democracia directa, más aún cuando son organismos de la función electoral los encargados de la organización de los procesos electorales de la consulta popular, revocatoria del mandato, referéndum, etc., en el Ecuador esta función le corresponde al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral que de acuerdo al artículo 19 del Código de la Democracia deben regirse por los siguientes principios:

- Autonomía: por este principio la función electoral es una persona jurídica propia y distinta de las otras funciones del Estado, tiene un régimen jurídico propio, por lo que es capaz de dictar sus propias normas o reglas sin influencias externas o internas, que tienen carácter imperativo y son de obligatorio cumplimiento. Además, cuentan con un propio patrimonio y la facultad de administrarlo y disponer del mismo.
- Independencia: este principio hace relación a la toma de decisiones de la función electoral, que debe darse con absoluta libertad y apego a las disposiciones legales que la regulan, sin ninguna coacción. Sus procesos de deliberación y resolución deben ser totalmente independientes respecto de cualquier poder establecido.
- Publicidad: es una garantía para el ciudadano por la que tiene la posibilidad de presenciar todo el proceso electoral. La historia jurídica demuestra que, antiguamente, las autoridades llevaban arbitrariamente los procesos y trámites en secreto. Hoy, cualquier persona puede estar presente durante el procedimiento y trámite seguidos, garantizándose la exacta averiguación de la verdad.

- **Transparencia:** por este principio se permite a la función electoral ver con claridad y en forma diáfana el actuar de sus diferentes órganos y dependencias. El actuar transparente en todo proceso electoral permite, favorece y acrecienta la publicidad real y la participación auténtica del ciudadano. Este principio es de vital importancia ya que garantiza la confiabilidad de los resultados obtenidos y favorece al control social de esta función.

- **Equidad:** representa el dar a cada quien lo que le corresponde, es una directriz para la interpretación de la ley, atenuando la rigurosidad de su texto gramatical al momento de impartir justicia, tratando igual a lo que es igual y desigual a lo que es diferente. En definitiva es la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, con un estricto sentido de justicia.

- **Interculturalidad:** este principio hace relación al respeto de los derechos colectivos reconocidos a las comunidades, pueblos y nacionalidades por parte de todas las instituciones del Estado incluida la función electoral, a fin de lograr una verdadera participación de estos ciudadanos que conforman la diversidad cultural del país; para lo cual de ser necesario, se deberá dictar disposiciones de acción positiva en su favor. Los procesos electorales que se organicen deberán considerar las particularidades y características propias de los diferentes grupos étnicos y culturales.

- **Paridad de género:** este principio parte de la premisa que tanto hombres y mujeres tienen iguales capacidades, aptitudes, habilidades y el derecho de acceder a las mismas oportunidades en igualdad de condiciones, a fin de alcanzar en forma individual o colectiva una mejor la calidad de vida. De allí que en las elecciones pluripersonales deberá intercalarse hombre - mujer - hombre o mujer - hombre - mujer.

- **Celeridad:** hace relación al retardo injustificado de los trámites o procesos. La celeridad es sinónimo de velocidad, prontitud, rapidez, jurídicamente significa diligente

actividad. La celeridad trata de sustanciar un proceso sin dilataciones, evita trámites innecesarios y suprime aquello no sustancial; y, en las legislaciones por lo general, se establecen penalidades para el caso de su omisión. Se basa en la premisa que la justicia tardía o lenta no es justicia.

- Probidad: constituye el desempeño honesto y leal en todo cargo, implica un actuar razonable y justo, que se desarrolle una gestión en forma eficiente y eficaz. El logro del bien común y la existencia de un buen gobierno se logra con un desempeño de funciones y cargos verídicos y ajustados a las normas y leyes vigentes.
- Certeza: este principio hace referencia a que los representantes de la función electoral deben tener seguridad en la aplicación de las normas jurídicas que rigen las actividades electorales, por este principio se otorga veracidad, certidumbre y garantía a la disposición aplicable.
- Eficiencia: este principio se relaciona directamente con la eficacia de la función electoral y de todas las funciones del Estado pues es una justa y legítima pretensión de la sociedad el asegurar un eficaz accionar de toda la organización estatal a fin de concretar los planes y políticas del gobierno. Toda la gestión y el actuar de las funciones del Estado deben ser eficientes para lo cual se necesita la participación política y social de los ciudadanos, garantizar la independencia de las funciones del Estado, una legislación adecuada y el control social.
- Calidad: por este principio se mide el nivel de desempeño de los procesos electorales a través de la interpretación de: los resultados obtenidos, de los elementos utilizados en procesos y de los procedimientos practicados. Aquí se valoran la dimensión de la participación ciudadana, la vigencia de los derechos, libertades e igualdades políticas, la rendición de cuentas, las competencias, etc., con el fin de establecer la calidad de un proceso electoral.

- **Coordinación:** este principio propende a que las actividades que desarrollen los órganos y entes de la función electoral deben estar orientadas al logro de sus fines y objetivos, para lo cual deben coordinar su actuación bajo el principio de unidad. La coordinación debe ser constante, supone la existencia de una autoridad coordinadora que debe tener la habilidad para ver en conjunto, para tomar decisiones y para delegar sus funciones. Una auténtica coordinación se basa en un verdadero interés común por el logro del objetivo público.
- **Planificación:** es el establecimiento de una estructura coherente que mediante la ejecución de actos, la activación de instituciones y el cumplimiento de plazos procura alcanzar los objetivos trazados. Implica la elaboración de un plan general científicamente organizado.
- **Evaluación:** este principio es consecuencia del de planificación, se encuentra ínsito en él, ya que la elaboración de un plan general tiene que tener como una de sus etapas la evaluación, que significa medir el desempeño de los diferentes actores del proceso electoral; así como, estudiar si se han cumplido las metas, objetivos, actividades, líneas de acción, plazos, etc., determinados en la planificación.
- **Servicio a la colectividad:** se entiende como el mecanismo por el cual se satisface la necesidad de la colectividad de participar en la vida política del Estado y en la toma de decisiones, que se logran por medio de acciones desarrolladas por los diferentes órganos de la función electoral.
- **Desconcentración:** principio que se aplica solo en el Consejo Nacional Electoral y hace referencia a que las facultades de que disponen los órganos y autoridades del citado organismo puedan ser transferidas a otras de menor jerarquía. Facilita un acceso eficaz y directo al órgano electoral para la solución de controversias, garantizando que los procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley.

2.6. OBJETIVOS:

Entre los objetivos de la consulta popular están:

- a) Genera la participación de todos los ciudadanos, incluidos los diversos sectores organizados de la sociedad, de manera que se generen los mayores consensos posibles en toma de decisiones de trascendencia pública.
- b) Concreta la democracia en sentido amplio ya que a través de la consulta popular el pueblo tiene la facultad de resolver y optar en forma directa por la solución que más convenga a sus intereses por el carácter vinculante que tiene los resultados de ella.
- c) Desarrollar un proceso de educación ciudadana que posibilite en las personas y sus organizaciones un cabal conocimiento de la problemática que se plantea en una consulta popular, educa al ciudadano a fin de que se involucre en la vida política, social, económica, jurídica, etc., a fin de propiciar cambios en las decisiones del Estado, fomentando lo que se ha denominado escuelas de ciudadanía.

La consulta popular según la normativa constitucional ecuatoriana tiene los siguientes objetivos: la reforma de la Constitución, la presentación de proyectos de ley, la revocatoria del mandato, la conformación de regiones autónomas, la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en las zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Exceptuándose de acuerdo a la Constitución los asuntos referidos a tributos y a la organización político administrativa del país. Sin embargo, los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana agregan que la consulta popular no podrá referirse tampoco a asuntos relacionados al gasto público del gobierno central, cuando la iniciativa provenga de los gobiernos autónomos descentralizados o por la iniciativa ciudadana.

2.7. LA CONSULTA POPULAR EN LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y LAS LEYES:

La Constitución de Montecristi tiene avances significativos en lo que se relaciona con los órganos de participación de la sociedad civil en la vida política y jurídica del Ecuador, con el propósito de hacer realidad la democracia participativa. Sin embargo estas formas de participación ciudadana no son conocidas por la gran mayoría de los ciudadanos; por lo que, no se han puesto en práctica, aunque hay tiempo para hacerlo, pues todo dependerá de la madures política que desarrolle la sociedad. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el artículo 5 establece que son mecanismos de democracia directa la Iniciativa Popular Normativa, el Referéndum, la Consulta Popular y la Revocatoria del Mandato, que el Estado deberá impulsar, así como configurar nuevas especies que posibiliten el ejercicio directo del ciudadano

- Titularidad:

De conformidad con el artículo 104 de la Constitución Política de la República del Ecuador vigente y en concordancia con el artículo 195 de la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia y los artículos del 19 al 24 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana pueden convocar a Consulta Popular:

- El Presidente cuando se trata de una consulta popular de carácter nacional.
- La máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuando se trata de temas de interés para su jurisdicción.
- La iniciativa ciudadanía puede solicitar la convocatoria a consulta popular
- Los ecuatorianos residentes en el exterior cuando se trata de asuntos que estén relacionados con el Estado ecuatoriano.
- La Asamblea Nacional en el caso establecido en el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador. (extracción recursos no renovables en áreas protegidas).

Analizando los artículos 103 y 104 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 195 de la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia y los artículos del 19 al 24 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se desprende que para que una consulta popular sea viable se requiere del respaldo de la ciudadanía de la siguiente manera:

1. Cuando la consulta popular se trate de temas relacionados con la reforma la constitución se necesitará del respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.
2. Si la consulta proviene de parte de los gobiernos autónomos descentralizados se requerirá de la aprobación de las tres cuartas partes de sus integrantes.
3. Cuando la consulta popular provenga por parte de la ciudadanía se dan dos situaciones:
 - a) Si se trata de una consulta de carácter nacional se requerirá del respaldo de un número que no sea inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral, y;
 - b) Cuando la consulta sea carácter local el respaldo de personas será de al menos el diez por ciento correspondiente a dicho registro electoral.
4. Si la consulta popular fuere solicitada por los ecuatorianos residentes en el extranjero se requerirá el respaldo de un número que no sea inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Considero que la vigente normativa jurídica respecto de la consulta popular, abre un abanico de posibilidades en cuanto a quienes pueden ejercerla y en los ámbitos en que puede ser aplicada.

- **Materia:**

De conformidad con los artículos 103, 104, 105, 245, y, 407 de la Constitución Ecuatoriana en la consulta popular se puede decidir:

- La reforma de la Constitución
- La presentación de proyectos de ley

- La revocatoria del mandato
- Conformación de regiones autónomas.
- Explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en las zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.

El artículo 104, sexto inciso de la Constitución y el artículo 195 del Código de la Democracia establecen: "los Gobiernos Autónomos descentralizados o los ecuatorianos y ecuatorianas, no podrán convocar a consulta popular para asuntos referidos a tributos y a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución"¹⁰. Sin embargo, los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana agregan que la consulta popular no podrá referirse tampoco a asuntos relacionados al gasto público del gobierno central, cuando la iniciativa provenga de los gobiernos autónomos descentralizados o por la iniciativa ciudadana, disposición que puede ser calificada de inconstitucional ya que incorpora un caso de excepción no previsto en la Carta Magna.

- **Etapas:**

La doctrina de la consulta popular, reconoce las siguientes etapas:

- La convocatoria.
- Elaboración, publicación y aprobación del padrón electoral.
- La organización del proceso con la respectiva elaboración del material electoral, sorteo de miembros de mesa, capacitación de los miembros de mesa, difusión del padrón electoral, etc.
- Acto electoral.
- Proclamación de los resultados.

En el país es el Consejo Nacional Electoral el organismo encargado de convocar a la consulta previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las

¹⁰ Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia, 2011, Quito, p. 28.

preguntas a realizarse de conformidad con los artículos 104 de la Constitución y 21 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La convocatoria deberá ser lo suficientemente difundida entre la ciudadanía, precisando con claridad el tema que va a ser consultado a fin de lograr una efectiva y correcta decisión de los ciudadanos.

El Consejo Nacional Electoral tiene quince días para realizar la convocatoria a la consulta y sesenta días para la realización de la misma de acuerdo con los artículos 106 de Constitución y el 197 del Código de la Democracia. Por regla general la consulta popular se redacta en un texto a manera de pregunta que se contesta mediante un sí o un no.

Para que el texto sometido a consulta popular sea aprobado se requiere de la mayoría absoluta de los votos válidos, de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución de la República y tiene efectos vinculantes.

El voto en la consulta popular será obligatorio de acuerdo a los artículos 62 de la Constitución de la República y 11 numeral uno de la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

- **Efectos:**

Los resultados de la consulta popular, luego de proclamados por el Consejo Nacional Electoral, se publicarán en el registro oficial dentro de los siete días siguientes, será obligatorio y de cumplimiento inmediato de acuerdo con las disposiciones del artículo 106 de la Constitución en concordancia con el artículo 198 de la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Los gastos de los procesos electorales que sean convocados por el Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al presupuesto general del Estado, mientras que los gastos de los procesos electorales que provengan por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados corren a cargo del presupuesto del correspondiente nivel de gobierno, así lo manifiesta el artículo 107 de la Constitución de la República.

Con respecto a las consultas populares convocadas por la Asamblea Nacional y los ecuatorianos residentes en el exterior la Constitución de la República no hace ninguna mención con respecto al gasto electoral. Si bien en Derecho Público no se puede ejecutar lo que no está prescrito en la ley, considero que en éstos casos también se imputará al presupuesto general del Estado.

CAPITULO III

3.1. Las consultas populares que se han dado en el Ecuador

3.2. Análisis de la última consulta popular del 7 de mayo de 2011

3.1. LAS CONSULTAS POPULARES QUE SE HAN DADO EN EL ECUADOR:

En el Ecuador no han sido pocos los casos en que los Presidentes de la República amparados en las Constituciones han hecho uso de este mecanismo de democracia directa y cuyos resultados han dependido de la situación política, económica y social que ha atravesado el país; sin embargo, no es menos cierto que han constituido verdaderos ensayos del ejercicio de la democracia y la participación ciudadana de los ecuatorianos que sin lugar a duda han servido para la expedición de la nueva normativa jurídica como lo constituyen la actual Constitución Política de la República, el Código de la Democracia, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, etc.

Fue la octava Constitución Política del Ecuador, la primera en ser aprobada en plebiscito popular, en la presidencia de Gabriel García Moreno, en el año 1869, en una época caracterizada por el autoritarismo ya que presidente tenía amplias facultades como el veto frente al poder de las cámaras, el control sobre el sufragio, elegía a los magistrados del poder judicial y para proceder a la reforma constitucional, se requería la aprobación de las dos cámaras de la legislatura y el plebiscito popular, funcionando como un verdadero candado para cualquier tipo de reforma de la Constitución; por lo que, con estas características mencionadas no se puede considerar que el plebiscito de ese entonces haya sido un mecanismo de democracia directa como se lo considera actualmente.

La segunda consulta popular se dio en el triunvirato militar presidido por el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano y los generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco, en el año de 1978, al efecto se nombró un tribunal supremo del referéndum y tenía como fin el que la ciudadanía elija entre la Constitución del año de 1945 reformada o el nuevo proyecto de Constitución, que se tradujo en la contienda entre los que proclamaban la nueva Carta Magna como un rechazo a la dictadura y ésta, que desde un inicio se impuso en el proceso electoral, pero cuyos resultados provocaron el retorno al régimen constitucional del país, al Estado de derecho y a la consagración del voto universal, medios de cultivo para lo que hoy se conocen como mecanismos de democracia directa.

En el año de 1986, en la presidencia del Ing. León Febres Cordero, se consultó al país respecto de la participación de los ciudadanos independientes en los procesos electorales y sobre temas presupuestarios, el resultado fue negativo por el momento político que vivió el país, pese a que la pregunta tenía que ver con la participación de los ecuatorianos sin filiación política, para ese entonces los partidos políticos de izquierda y derecha pugnaban en todo proceso electoral. Posteriormente en el año de 1994, en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, nuevamente se consulta a la ciudadanía sobre el manejo de recursos presupuestarios, la representación de los candidatos independientes, la reducción de facultades de los diputados en la asignación de partidas presupuestarias, la reelección de los cargos de elección popular con excepción del presidente y el reconocimiento de la doble nacionalidad para los ecuatorianos, los resultados fueron positivos. Al año siguiente en 1995, se consultan los temas de descentralización, disolución del Congreso Nacional, independencia de la Función Judicial y la creación del Consejo Nacional de la Judicatura, entre otros aspectos, siendo los resultados en esta ocasión negativos.

La consulta popular del año de 1997, tuvo como único fin legitimar el gobierno de Dr. Fabián Alarcón, pese a que conjuntamente se planteó la convocatoria a la Asamblea Constituyente para que ejecute las reformas a la Carta Magna; la elección de dignatarios en elecciones pluripersonales en lista cerrada o de entre listas; la pérdida de la existencia legal de los partidos políticos que no alcancen el 5% del respaldo popular en votos válidos; y otros temas relacionados con la función electoral, la función judicial, etc., los resultados de la consulta popular fueron afirmativos e incorporados por la Asamblea Constituyente en el texto de la Constitución promulgada en el año de 1998.

En noviembre del 2006, en el gobierno del Dr. Alfredo Palacios, se consultó a la ciudadanía preguntas relacionadas con las políticas de educación, salud y a la asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales, los resultados por obvias razones fueron positivos y además porque se realizó al final del período presidencial.

El régimen autonómico fue un anhelo constante de la provincia del Guayas y motivo de consulta popular en el año 2000 en esa provincia, tuvo resultados positivos y a los que le siguieron las provincias de Manabí, Los Ríos, El Oro y Sucumbíos.

Finalmente el actual Presidente de la República, Econ. Rafael Correa Delgado, convocó en el año 2007 a una consulta popular que consintió en la creación de una Asamblea Constituyente para que redacte la Constitución que hoy está vigente y que fue aprobada mediante referéndum en el año 2008.

La nueva constitución de Ecuador establece un Estado constitucional de derechos, justicia social, intercultural y plurinacional, eminentemente garantista ya que configura un gobierno proteccionista, intervencionista, asistencialista y de integración latinoamericana, que persigue una mayor grado de participación ciudadana a través de los mecanismo de democracia directa y la consecución del buen vivir, basada en las ideas de un socialismo contemporáneo y en la filosofía comunitaria de nuestros pueblos ancestrales siendo la primera constitución que hace referencia al sumak kawsay.

3.2. ANÁLISIS DE LA ÚLTIMA CONSULTA POPULAR DEL 7 DE MAYO DE 2011:

Para analizar las preguntas que fueran materia de la consulta popular realizadas el año anterior, en el 2010, las he agrupado de acuerdo a la afinidad de la materia que tratan, de la siguiente manera:

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

- ¿Está usted de acuerdo con que las medidas sustitutivas a la privación de libertad se apliquen únicamente para los delitos menos graves enmendando la Constitución como lo establece el anexo 2?

El derecho a la libertad es un derecho reconocido constitucionalmente, que garantiza la libertad de la persona en estricto sentido y que se encuentra intrínseca en el ser humano. Es un derecho inalienable que se lo ejerce frente a las demás individuos sin más limitación que el respeto del derecho de los otros y el marco legal establecido. De ella dependen también otras facultades como son: que sus actos sean voluntarios y la responsabilidad de los mismos; por lo tanto, nadie puede ser privado de su libertad, ni estar en prisión en forma ilegal o arbitraria. El artículo 77, numeral 9, se encuentra dentro de los derechos de protección, su reconocimiento partió de la realidad que los acusados privados de la libertad muchas de las veces no tenían ni siquiera fórmula de juicio y su detención se prologaba por mucho tiempo. Para subsanar esta problemática se incorporó en la Constitución del año 1998 la limitación de la prisión preventiva que fue calificada como un gran avance en el reconocimiento de los derechos humanos, debido a que los plazos propuestos de seis meses y de un año en los delitos de prisión y reclusión respectivamente posibilitaban el debido proceso, un juicio justo, oportuno y sin dilataciones.

Actualmente ha sucedido que las personas privadas de la libertad por orden judicial de medida cautelar, obtienen la libertad sin ser juzgadas, ocasionando el incrementado del nivel de delincuencia e inseguridad, argumento que no tiene motivación suficiente y vulnera el derecho a la libertad; por lo tanto, esta enmienda fue inconstitucional, porque viola derechos constitucionalmente establecidos y porque el trámite que debió seguir es el establecido en el artículo 444 de la Constitución, a través de la instauración de una nueva Asamblea Constituyente que redacte otro texto constitucional y no de acuerdo al artículo 442 que resulta también vulnerado.

En el Código de Procedimiento Penal, en su artículo 169 respecto de la caducidad de la prisión preventiva ya se establecía que si la audiencia de juzgamiento no se podía realizar

por la inasistencia de los imputados, testigos, peritos, intérpretes o de los abogados defensores, dicha inasistencia suspendía ipso jure el decurso de los plazos hasta la fecha en que efectivamente se realice la audiencia de juzgamiento, incluso sin perjuicio de dejar la constancia procesal respectiva. Igualmente la enmienda tenía relación directa con el principio de eficiencia de la Administración Pública contemplado en el artículo 227 de la Constitución y en el artículo 86 del Código Orgánico de la Función Judicial que somete a los funcionarios de la administración de justicia a un procedimiento de evaluación en donde se valoran los resultados del desempeño, el potencial laboral de cada servidor; así como, se establece la rendición de cuentas con la consecuente responsabilidad personal del funcionario, estableciéndose en los diferentes ordenamientos jurídicos sanciones que van desde la amonestación hasta la remoción del cargo. Los artículos 15, 122 numeral 3, 108 numeral 7, 129 y siguientes del Código ibídem se refieren a la responsabilidad por el retardo injustificado o inadecuado en la administración de justicia, a la remoción; así como, a los deberes de los jueces, por lo tanto, considero que existía el suficiente marco legal para determinar la responsabilidad de las autoridades judiciales cuando la caducidad de la prisión preventiva fuera causada por ellas.

Respecto a la enmienda sobre posibilidad del juez de dictar medidas cautelares que sustituyan a la privación de la libertad solo en caso de delitos menos graves, para precautelar los bienes jurídicos de la paz y seguridad de los ciudadanos, porque ha existido abuso en dictarlas sin hacer distinción de los delitos penados con prisión o con reclusión, también considero que careció de suficiente motivación y vulneró igualmente el derecho a la libertad. La libertad puede ser limitada cuando una persona comete un delito pero en el marco de garantías estrictas; como derecho, es más importante que la privación de la libertad, pues se puede realizar un juicio justo sin necesidad de encerrar a las personas que además gozan de la presunción de inocencia. A los procesados penalmente hasta que no exista una sentencia condenatoria no es posible que se les prive de la libertad presumiendo su culpabilidad y restringiendo sus derechos, porque constituiría un retroceso a las reformas constitucionales del año 2008, que significaron un cambio fundamental en el sistema jurídico que determina la primacía de los principios sobre las reglas, el empleo

frecuente de la técnica de la ponderación, el rol activo y relevante de los jueces por encima de los asambleístas, quienes a la hora de interpretar las leyes deberán preferir la interpretación que mejor se adecue al texto constitucional y la aplicación directa de las normas constitucionales.

La necesidad de justicia social, equidad y de verdadera eficacia de los derechos consagrados en las Constituciones ha creado la necesidad de un proceso judicial que no solo garantice los derechos de las partes, sino que procure el interés social, dando así nacimiento a lo que se conoce como activismo judicial que constituye el conjunto de las facultades y atribuciones que la Constitución y la ley establecen a favor de los jueces con la finalidad de que cumplan de la mejor manera la función de administrar justicia, entre ellas sobresalen: la creatividad de las sentencias, el rol protagónico en el proceso cuyo fin primordial es la realización de la justicia. El artículo 159 del Código de Procedimiento Penal acorde con la Constitución dispone que es el juez quien a su criterio podrá ordenar medidas cautelares de carácter personal o real y señala expresamente que las medidas privativas de libertad se adoptarán siempre de manera excepcional y restrictiva; por lo tanto, si los jueces cumplieran a cabalidad su rol activo dentro del proceso, tendrían el conocimiento amplio y suficiente para saber qué medidas cautelares tiene que dictar en cada caso, sumemos a ello el sistema garantista penal consagrado también en la Constitución. De ahí que no había razón de ser de esta enmienda que al igual que la anterior restringieron las garantías constitucionales consagradas a favor de la libertad y que debió someterse al procedimiento establecido en el artículo 444 para la reforma de la Constitución, ya que no se pueden restringir derechos por la opinión mayoritaria de los ciudadanos.

- ¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un plazo de 18 meses, asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar la Función Judicial, emendando la Constitución como lo hace el anexo 4?

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

Estas enmiendas estuvieron en franca contradicción con lo que establece la Constitución vigente respecto de la Función Judicial, vulneran sus principios de independencia interna y externa establecidos en el artículo 168. El Consejo de la Judicatura conocido también como el Consejo de la Magistratura, es parte de la Función Judicial, constituye su órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina; y, cuyos miembros deben ser nombrados de acuerdo al artículo 208, numeral 12 de la Carta Magna, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, norma constitucional que también se violó con esta enmienda. Tradicionalmente las funciones del Estado fueron la ejecutiva, legislativa y judicial, otra novedad de la Constitución de Montecristi fue crear dos nuevas funciones, la Electoral y la de Transparencia y Control Social, destinada ésta última a cambiar el sistema de integración de los órganos de control por medio de concursos de méritos y oposición y que se hallan reunidos en el Consejo de Participación Ciudadana y Control, que garantiza especialmente la independencia de sus integrantes, ratifica la facultad del pueblo de fiscalizar y designar a las autoridades de control y desarrolla una efectiva práctica de la participación ciudadana. Con la enmienda planteada se voto al traste la nueva concepción del denominado quinto poder, ya que al establecer la integración de un Consejo de la Judicatura transitorio integrado con un delegado de las funciones ejecutiva y legislativa, existe una clara intromisión en la función judicial cuya independencia garantiza la Constitución. Además, no se trató de una enmienda ya que según la doctrina del Derecho Constitucional, las constituciones están conformadas por las siguientes partes: aquella que se encarga de organizar la estructura y atribuciones de las funciones del Estado, su sistema de gobierno, el régimen político, la división territorial, etc.; y, por otra, la que establece los principios que rigen el Estado, que se traducen en la declaración de derechos y libertades de los ciudadanos y que son garantizados por el Estado; constituyéndose además; en las limitaciones impuestas para su propio ejercicio, es decir se divide en la parte orgánica y dogmática respectivamente. Entonces las enmiendas materia de estudio vulneraron la parte orgánica de la Constitución, al alterar la forma de conformación del Consejo de la

Judicatura, que es parte de la Función Judicial y cuya designación de sus miembros estuvo basada en un proceso de selección de méritos o oposición; así mismo, menoscabó las competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control.

- ¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sea dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?
- ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores?

La enmienda vulneró la libertad de empresa, concebida como la facultad que se reconoce a toda persona para realizar cualquier actividad organizada que tenga por objeto o finalidad la oferta de productos o servicios en el mercado. La Constitución garantiza la realización libre de las actividades comerciales que es un medio para el desarrollo de la personalidad de los ciudadanos en el ámbito económico, se garantiza la libertad de la persona de decidir cómo ganarse la vida. Es también el derecho que permite desarrollar una actividad en base a la libertad del individuo y que se relaciona con otros derechos constitucionales, como el trabajo, la propiedad, etc.

La libertad de empresa está constitucionalmente reconocida; y como tal, tutelada con las mismas garantías que el resto de derechos, su contenido esencial está desarrollado en las leyes fuera de las cuales no deben existir obstáculos para su plena y efectiva vigencia. Además, la enmienda violó el derecho constitucional a la igualdad material y formal, el derecho a la libre determinación y a la propiedad, ya que los accionistas, directores y

dueños de los medios de comunicación y del sistema financiero nacional, ante todo son ciudadanos a quienes se les obligó a un desapoderamiento de sus patrimonios adquiridos y ostentados con legalidad y al amparo de la propia Constitución, se les conminó a deshacerse de sus bienes rompiendo con la identidad o impronta personal que la propiedad genera sobre el bien. Al prohibir tener negocios vinculados, establece diferencias entre personas dedicadas a lo público y a lo privado, a lo nacional y local, a los accionistas principales y minoritarios, los primeros no pueden ejercer su derecho a la libertad de empresa y los segundos sí, por consiguiente toda discriminación restringe o anula los derechos.

La enmienda se sustentó además, en erradas interpretaciones al artículo 312 de la Constitución, pero de acuerdo al artículo 429 es atribución de la Corte Constitucional la interpretación de la Carta Magna; por lo que, ella era el órgano a través del cual debía interpretarse adecuadamente la disposición y no llamar a una consulta popular. Entre las inconsistencias de la enmienda se mencionaron el hacer referencia al sistema nacional y no a los dueños de medios de comunicación locales que también puede crear monopolios en una provincia, la incorporación a los directores de los medios que en la mayoría de casos no son ni dueños ni accionistas. Finalmente el derecho a la comunicación veraz que goce de credibilidad no se la conquista a través de estas enmiendas, sino con el cambio de actitud de quienes manejan los medios de comunicación del país. Al obligar la venta de los medios de comunicación, este negocio se vuelve poco atractivo, por lo que ya no existirían las grandes inversiones que demanda una buena calidad de los procesos comunicativos, provocándose la disminución de las plazas de trabajo y un potencial riesgo a largo plazo del monopolio del Estado en los medios de comunicación, consideraciones que no fueron tomadas en cuenta al momento de plantear esta enmienda que fue inconstitucional porque vulneró los derechos que constan en la Constitución obligando a optar por una u otra empresa y porque el mecanismo para incorporarla debía ser el establecido en el artículo 444 de la Constitución.

La pregunta de la consulta popular sobre la ley de comunicación se fundamentó en que el avance tecnológico ha repercutido en el campo de la comunicación, la educación y la

ciencia. La radio y la televisión, medios de información masivos, deben tener un conjunto de normas que los regulen a fin de que se constituyan en verdaderas guías, formadoras de las ideas y del criterio de las personas, para que su papel orientador sea positivo en la sociedad, situación que en la actualidad no se cumple ya que este objetivo es sacrificado frente a los intereses lucrativos de los grandes grupos de la industria del entretenimiento que en desmedro de los valores colectivos, brindan a la teleaudiencia programas de violencia, agresividad, machismo, etc. Con este antecedente y en aras de proteger especialmente el derecho de la juventud a recibir información educativa se decidió plantear esta pregunta a la ciudadanía.

La declaración de los derechos humanos en el artículo 19 establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, que igualmente está reconocida en el artículo 66 numeral sexto de la Constitución del año 2008. El derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas sin temor o injerencias, es importante para el desarrollo personal, la dignidad de la persona y el disfrute de otros derechos humanos como son el defender la propia opinión, la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

La libertad de expresión es un derecho que busca garantizar su permanencia y real vigencia; y, en la actualidad conlleva el derecho a recibir información y a difundir la misma, el acceso a los documentos que están en poder de las entidades públicas, la libertad de comunicación en la sociedad, el secreto profesional de los periodistas, su cláusula de conciencia, el derecho de autor del trabajo periodístico, el derecho de réplica, libertades que con la consulta popular se vieron totalmente vulnerados.

La pregunta además, hizo referencia a la conformación del Consejo de Regulación, cuya integración está en manos de la Asamblea Nacional, lo que se tradujo en autorizar que un nuevo órgano de control de la comunicación determine los programas que se deben ver u oír, las noticias que deben transmitir los medios de comunicación, en definitiva se coartó la libertad de las personas a tomar sus propias decisiones, en forma autónoma, argumentada e independiente frente a la prensa.

La existencia de una normativa constitucional amplia y suficiente como por ejemplo el artículo 19 de la Constitución que atribuye a la ley la regulación de los contenidos de los medios de comunicación, el artículo 46 numeral 7, que protege a los niños y adolescentes de programas violentos y carentes de valores, el artículo 261, numeral 10 que señala al régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones como competencia exclusiva del Estado, demuestran que había el marco jurídico apropiado y suficiente para cumplir el objetivo que planteó esta pregunta de la consulta popular.

- ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo, el enriquecimiento privado no justificado?

El fundamento de esta pregunta de la consulta popular partió del incremento injustificado de la riqueza de una persona privada a través de la comisión de diversos tipos de delitos, que al no ser un funcionario público, es imposible aplicar el tipo penal de enriquecimiento ilícito determinado en el Código Penal, manteniéndose impune a pesar de su enriquecimiento fraudulento. Entonces frente al delito de enriquecimiento ilícito tipificado en el artículo 296, del código ibidem, se hizo necesario también establecer como delito el enriquecimiento de las personas en el ámbito privado cuando sus riquezas sean consecuencia del cometimiento de actos fuera de la ley.

La primera objeción estuvo en los términos utilizados, un enriquecimiento injustificado es diametralmente diferente del enriquecimiento ilícito, en éste último supuesto se hace alusión a un incremento de la riqueza prohibido por la ley, opuesto al derecho, la justicia y la equidad; en cambio, en el primer planteamiento se hace referencia a lo injustificado, término mucho más amplio que el ilícito y por tanto subjetivo ya que se traduce en un enriquecimiento sin fundamento, arbitrario, caprichoso, expresiones que en la práctica pueden acarrear una serie de abusos al estar sujeto a la opinión y criterio de la autoridad, más técnico hubiese sido plantear el enriquecimiento ilícito privado, ya que injustificado no es igual a ilícito.

No era necesaria esta nueva figura delictiva ya que existen otras respecto al enriquecimiento privado con son el fraude en el pago de impuestos, las estafas y defraudaciones a la propiedad ajena, la usura, en especial el lavado de activos que acarrea una sanción muy severa, hasta 9 años de reclusión según la Ley de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos. Cabe hacer mención a la primera conducta ilegal tipificada el numeral 6 del artículo 344 del Código Tributario, como delito de defraudación tributaria, sancionado con una pena de dos a cinco años de prisión, igual que la sanción para los responsables del delito de enriquecimiento ilícito y que se establece independientemente si el enriquecimiento es lícito o no. Al crearse la nueva figura del enriquecimiento injustificado, se facultaría la indagación de aquellas personas cuyos patrimonios se haya incrementado sospechosamente independientemente de la revisión que hace el Servicio de Rentas Internas, lo que ratifica el criterio subjetivo con se podría actuaría. Crear este tipo delictivo fue exagerado como fue también el objetivo de esta pregunta, que no más que el control del Estado en las actividades económicas de las personas y en los negocios privados y porque el problema de la justicia no solo en nuestro país no es por falta de leyes sino por falta de su aplicación.

Lo apropiado debió ser que la Asamblea Nacional en ejercicio de las atribuciones concedidas en el artículo 132 de la Constitución, numeral segundo, introduzca una reforma al Código Penal estableciendo como delito el enriquecimiento ilícito privado, luego de un estudio técnico - jurídico apropiado, que incluya la efectividad que dicha tipificación haya tenido en otras legislaciones y no se lo haya sometido a consulta popular.

- ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?
- ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíba los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?

El fundamento de la primera pregunta se basa en que los juegos de azar constituyen actividades negativas especialmente para los jóvenes, más aún cuando se desarrollan en casinos y casas de apuestas, inculcando el facilismo para adquirir y perder dinero y que en muchas ocasiones generan conductas adictivas en las personas. Además, el ambiente de

estos negocios ha generado un nivel elevado de corrupción a través de las coimas que sus dueños entregan a los funcionarios públicos que están al frente de los órganos de control; por lo que, se creyó conveniente que el país se pronuncie sobre eliminar a este tipo de negocios.

Todos los espectáculos públicos se encuentran normados en las ordenanzas municipales y a nivel de intendencias generales de policía; en cuanto, a los juegos de azar esta incluso tipificado como delito en el Código Penal, en los artículos 313 y 314. Con la pregunta se vulneró el principio de la seguridad jurídica puesto que los casinos y salas de juegos que estuvieron funcionando se crearon al amparo de la Ley Orgánica de Turismo, por lo tanto, fueron autorizados por el mismo Estado y por tanto eran legales y debían ser respetados. Estas actividades se circunscriben en el ámbito del libre albedrío de las personas; por lo que, también se vulneró el derecho de asistir a estos sitios.

Considero que lo apropiado hubiese sido que se regule el tema en forma suficientemente equilibrada y moderada, en el sentido de que se permita el funcionamiento pero controlando todas las actividades en especial la repercusión e incidencia en la generación de vicios en la familia y la sociedad, puesto que también era importante preservar esta actividad como una diversión y atracción que de una u otra manera fomenta el turismo y que hoy se halla afectado con el cierre de las salas de juegos y casinos, que de acuerdo artículo 5 de la Ley Orgánica de Turismo fueron consideradas actividades turísticas. Lo prudente hubiese sido que esta actividad económica se mantenga en los centros hoteleros donde se pudo haber dado un fuerte control a todo nivel.

La consecuencia lógica de toda prohibición; y; este caso no es la excepción, es que al prohibir los juegos de azar, se abrirán negocios clandestinos aumentando los niveles de corrupción. Lo adecuado era reforzar los mecanismos de control tanto a nivel policial, aboral, tributario, etc., hoy lo que se ha presenciado son despidos masivos de las personas, de ecuatorianos que perdieron su fuente de trabajo, su medio de conquista del buen vivir que propugna la Constitución.

En cuanto a la segunda pregunta el fundamento fue que se debe eliminar la violencia en todas sus formas, sea que ésta tenga por sujeto pasivo a la persona o a otros seres vivos, que igualmente tienen derecho a que su vida sea respetada y que su integridad física no sea vulnerada. Además, la Constitución vigente propende el cuidado del derecho de la naturaleza y de todas las formas vivas que en ella habitan, siendo el artículo 71 y siguientes, en los que se reconoce y eleva a la categoría de derechos constitucionales, los derechos de la naturaleza, los que no se pueden violar a través de acciones que impliquen un espectáculo por diversión o sadismo, algún tipo de tortura o destrucción de los seres que forman parte de la pacha mama, habiéndose sometido a consulta popular si el Ecuador debe encontrarse libre de espectáculos públicos en los que se mate a los animales por simple diversión ya que estas actividades constituyen una de las fuentes de violencia más claras porque se tortura, desangra y agrede a los animales hasta causarles la muerte. Además existen normas internacionales como la Declaración universal de los derechos de los animales de la Unesco que establecen su protección de tratos crueles.

Al respecto se debe mencionar que este tipo de tradiciones como las corridas de toros, las peleas de gallos, son prácticas traídas del exterior, heredadas de otros países y que de una manera u otra se han arraigado en la cultura de cada uno de los pueblos y se han constituido en su patrimonio. Su prohibición no se considera la solución; y al igual que la pregunta anterior, podría generar que estos espectáculos se sigan dando pero en forma ilícita.

La pregunta no hizo relación a que la ciudadanía se pronuncie sobre si se estaba en contra de espectáculos en los que se maten a los animales en forma general, que era lo más coherente con la protección constitucional del medio ambiente y la naturaleza, sino que se preguntó respecto del cantón al que se pertenece, que bien pudo haber sido materia de una ordenanza municipal como fue el caso del cantón Cuenca o de una consulta popular planteada por los gobiernos autónomos descentralizados pero no de una consulta popular general, con los consecuentes egresos económicos que ella representa y que pudieron ser invertidos en temas más prioritarios que las dos preguntas analizadas.

En definitiva estas preguntas fueron inconstitucionales porque vulneraron los derechos garantizados en la Constitución, en especial el numeral quinto del artículo 66, que consagra al libre desarrollo de la personalidad y de disentir entre lo que nos agrada o no, el artículo 11 numeral cuarto respecto a que ninguna norma jurídica puede restringir el contenido de los derechos pues que éstos deben desarrollarse de manera progresiva y el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio, siendo inconstitucional cualquier acción de carácter regresivo que los disminuya.

- ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?

Esta última pregunta de la consulta popular se fundamentó en que el empleador al no afiliarse al trabajador en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social está reteniendo para su propio provecho valores ajenos y por tanto cometiendo un ilícito, adicionalmente por omisión está incumpliendo una obligación jurídica que se requiere tipificar como delito ya que la seguridad social es un derecho irrenunciable. Además, planteó una justificación sociológica más que jurídica respecto a que se debe terminar con las brechas que marcan la desigualdad social entre empleadores y trabajadores, habiendo sido éstos últimos, explotados, marginados, constituyendo la clase social menos favorecida por décadas y perjudicada no sólo con la falta de afiliación sino con el pago injusto de las utilidades, al ser un problema social que atenta contra la moral y la justicia y que afecta a todo el país, se debía consultar a la ciudadanía.

Al encontrarse tipificada con prisión de tres a cinco años a los empleadores que descuentan a los trabajadores sus aportes y que no los entregan al IESS, fue congruente y obvia consecuencia que se califique también como delito la falta de afiliación, porque es un fraude al sistema de Seguridad Social y se evade la protección del trabajador, requiriéndose de uno u otra manera obligar al empleador el cumplimiento de las prestaciones de la seguridad social.

Al respecto la rama del Derecho encargado de estudiar y determinar la existencia de una relación laboral y de todas las consecuencias que de ella se deriven es el Derecho del Trabajo y no el Derecho Penal. No se justifica la creación de un delito para corregir situaciones que se pueden solucionar por otros medios, en especial cuando es el aspecto económico el que se afecta con el incumplimiento de la obligación de afiliación al IESS, siendo la penalización el último recurso que se debe utilizar para conculcar el cumplimiento de las obligaciones; por lo que, la sanción es totalmente desproporcional ya que como se afirmó en líneas anteriores la libertad no se debe sacrificar sino en casos extremos y dentro del marco de las garantías constitucionales, la falta de afiliación no se puede corregir sacrificando la libertad de las personas.

El artículo 327 de la Carta Magna dispone que el “..incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley”¹¹, por lo tanto, es atribución de la Asamblea Nacional expedir, codificar, reformar y derogar leyes de acuerdo al artículo 120 de la Carta Magna. La consulta popular no era pertinente ya que era competencia del órgano legislativo dictar la ley en que se sancione el incumplimiento de las obligaciones patronales.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, 2010. Quito - Ecuador, p. 99.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

1. La Consulta Popular se incorporó en la legislación ecuatoriana a partir de las disposiciones del referéndum y plebiscito establecidas en la Constitución Política de año de 1946. El actual marco jurídico del país la establece no sólo como un derecho protegido constitucionalmente sino como un verdadero mecanismo de participación ciudadana que se encuentra regulado en forma adecuada y detallada en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y en la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, lo que facilita su pleno ejercicio y vigencia.
2. De una declaración genérica respecto a que el Presidente de la República podía llamar a consulta popular para resolver los asuntos de interés nacional, como estuvo contemplada en las Constituciones anteriores, hoy se establecen nuevas posibilidades para ejercerla como: la reforma de la Constitución, presentación de proyectos de ley, la revocatoria del mandato, la conformación de regiones autónomas. Paralelamente la titularidad del ejercicio de este derecho se ha ampliado, en la actual Constitución es novedosa la inclusión de los ecuatorianos en el exterior cuando se trata de asuntos que estén relacionados con el Estado ecuatoriano.
3. La consulta popular realizada el pasado 7 de mayo de 2011, respondió al momento político que vivió el país y a la reducción del índice de aceptación del Presidente de la República, pues como se analizó, las enmiendas y las preguntas vulneraron los preceptos constitucionales; sin embargo, se dio paso a la facultad de los ciudadanos de tomar sus propias decisiones y construir su propio devenir, legitimando las propuestas del gobierno.
4. La normativa de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, está dada a efecto de que los ciudadanos la apliquemos de la mejor manera pero apegados a la Constitución, si bien puede presentarse problemas como la desinformación de la población, la apatía de las personas frente al quehacer político, etc., constituyen

caminos adecuados para el desarrollo de la democracia. Las normas están dadas, el reto planteado y en nuestras manos realizarlo.

BIBLIOGRAFIA:

- Andrade Santiago, Grijalva Agustín, Storine Claudia. La nueva Constitución del Ecuador. Estado, Derecho e Instituciones, Editorial de la Corporación Editora Nacional, Quito 2009.
- Borja Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, Imprenta de la Universidad Central. Quito, 1999.
- Cabanellas de las Cuevas Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires - Argentina, undécima edición, 2003.
- Eberhardt María Laura y Abal Medina Juan Manuel. Participación Política directa en las democracias representativas contemporáneas: Los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires. Editorial de la FLASCO, Argentina. 2010.
- Hevia de la Jara. Revista de Ciencias Sociales Convergencia, artículo: La Iniciativa Legislativa Popular en América Latina, Felipe, Biblioteca virtual EBSCO, disponible en <http://fhevia@ciesas.edu.mx>
- Lissidini Alicia, Welp Yanina y Zovatto Daniel, Democracia directa en Latinoamérica, Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires Argentina, 2008.
- Maraví Sumar Milagros. El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución política de 1993. Editorial Red Ius et praxis. Chile, 2006.
- Morales Tobar Marco, Luna Gaibor Luis, Santillán Peralbo Rodrigo, Derecho Constitucional para fortalecer la democracias ecuatoriana, Edición Tribunal Constitucional, Quito, 2003.
- Pérez Escobar Jacobo, Derecho Constitucional Colombiano, Ediciones Librería del Profesional, quinta edición, Bogotá, 2008.
- Quiñones Tinoco Carlos Sergio. Procesos electorales, principios constitucionales que los rigen, la libertad de expresión y el modelo constitucional de comunicación social, México 2010, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/34.pdf>.

- Constitución de la República del Ecuador. Ediciones Jurídicas, Quito - Ecuador, 2010.
- Constitución de la República del Ecuador. Ediciones Jurídicas, Quito - Ecuador, 1998.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ediciones Jurídicas, Quito - Ecuador, 2011.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Ediciones Jurídicas, Quito - Ecuador, 2011.