



Universidad del Azuay

Escuela de Postgrados

**“Mecanismos de participación ciudadana directa
previstos en la Constitución de 2008”**

**Trabajo de graduación previo a la obtención del título de
Especialista en Derecho Constitucional**

Autora: Dra. María Cristina Vázquez Ochoa

Director: Dr. Esteban Segarra Coello, Mst.

Cuenca, Ecuador

2011

A mis padres,
quienes me han apoyado,
y guiado para alcanzar esta meta.

A mi hermano Sebastián,
ejemplo de lucha incansable,
fortaleza y superación.

Mi sincero agradecimiento
a los integrantes del
Departamento de Postgrados,
a los Maestros, a todas las personas
que colaboraron para la realización
de este trabajo y de manera especial,
al Dr. Esteban Segarra Coello,
Director del mi

INDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTO.....	III
INDICE DE CONTENIDO.....	IV
RESUMEN.....	VI
ABSTRACT.....	VII
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTA.....	1
1. EVOLUCION HISTORICA.....	3
2. LA REVOCATORIA DEL MANDATO.....	8
3. LA CONSULTA POPULAR.....	14
3.1 EL REFERENDUM.....	15
3.2 EL PLEBISCITO.....	18
4. LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA.....	21
CAPITULO II	
ANALISIS DE LA APLICACIÓN REAL DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTA	
1. SITUACION ACTUAL DE ACUERDO A LA CONSTITUCION DEL 2008.....	25

1.1 REVOCATORIA DEL MANDATO.....	25
1.2 CONSULTA POPULAR.....	29
1.3 INICIATIVA POPULAR NORMATIVA.....	36
2. ESTUDIO DE LA CONSULTA POPULAR DE MAYO DE 2011.....	42
CAPITULO III	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	50
BIBLIOGRAFIA.....	53

RESUMEN:

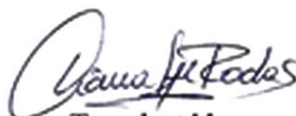
En este trabajo se estudia de la revocatoria del mandato, consulta popular (referéndum y plebiscito) e iniciativa popular normativa, como medios a través de los cuales los ciudadanos ejercen la democracia directa.

Se hace referencia a la evolución histórica de estos mecanismos, concretándose a su inclusión en las Cartas Fundamentales de los países de América Latina en la década de los noventa; luego se expone las definiciones que la doctrina da sobre aquellos, sus ventajas, desventajas, la manera como se encuentran regulados en la Constitución de 2008, para concluir que se los debe utilizar con la madurez política necesaria para que se cumplan su real propósito: que sea el pueblo el que tome sus propias decisiones sobre los asuntos de trascendental importancia, convirtiéndose en protagonistas de la historia.

ABSTRACT

This work studies the revoke of mandate, popular consultation (referendum and plebiscite) and the citizen's initiative normative, as a way in which citizens achieve direct democracy.

The historical evolution of these mechanisms is mentioned, concentrating on their inclusion in the Constitutions of Latin American countries during the decade of the nineties; then, the definitions employed within the doctrine are presented, their advantages and disadvantages, and the way they are regulated in the 2008 Constitution. As a conclusion, it is stated that these mechanisms should be employed with political maturity in order to accomplish their real purpose: That the people make decisions on transcendental and important matters, becoming the protagonists of history.



Translated by,

Diana Lee Rodas

INTRODUCCION:

En el presente trabajo se hará un análisis sucinto de los mecanismos de participación ciudadana directa previstos en la Constitución Ecuatoriana de 2008: revocatoria del mandato, consulta popular (referéndum y plebiscito) e iniciativa popular normativa.

Los mecanismos de la democracia directa fueron incluidos en las Constituciones latinoamericanas en la década de los noventas, y en casos como el ecuatoriano, fueron ampliados en los últimos años, como por ejemplo en la Norma Suprema de 2008 se estableció la revocatoria del mandato para todos los funcionarios de elección popular, incluido el Presidente de la República.

La consulta popular ha sido ampliamente utilizada, de hecho había sido el único método usado, pero en los últimos años se han dado numerosos procesos revocatorios que han culminado en la mayoría de los casos con la salida del funcionario, en tanto que en otros han sido ratificados en sus funciones.

Se pretende determinar en qué consisten estos mecanismos de acuerdo con la doctrina, la forma en la que han sido recogidos por la Carta Fundamental de Montecristi y como se hallaban regulados por la de Sangolquí, los requisitos necesarios para ser utilizados por los ciudadanos, sus reales propósitos y la forma en la que han sido utilizados en el Ecuador, sus ventajas, desventajas, verdadero alcance, etc., a fin de llegar a conclusiones sobre el tema.

CAPITULO I

LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTA

Los mecanismos de participación ciudadana son propios de los estados democráticos, de hecho son una característica fundamental de aquellos. Estos mecanismos se crean para satisfacer el deseo de los individuos de ser reconocidos individual y colectivamente como protagonistas de la historia; por tanto capaces de tomar decisiones sobre los lineamientos y destino del Estado, es el pueblo el que, a través de aquellos, ejerce en forma efectiva el poder.

Altman dice: “Por democracia directa se entiende un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas [...] son un medio de decisión política por medio del sufragio universal y directo”.¹

Las concepciones “minimalistas” asumen como democracia directa únicamente a la consulta popular convocada por iniciativa de los ciudadanos para aprobar o no una ley; otras consideran como democracia directa a todo proceso mediante el cual el pueblo toma una decisión con su voto, excepto las elecciones. Es decir consulta popular (referéndum y plebiscito) y la revocatoria del mandato. Otros autores incluyen también a la iniciativa legislativa. Los seguidores de las concepciones “maximalistas” son de la opinión de que dentro de la democracia directa está incluida la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones que tienen que ver con el uso de recursos fiscales y en el control de la política.

El Dr. Rodrigo Borja Cevallos en su obra Sociedad, Cultura y Derecho sostiene que “los métodos de participación popular son directos e indirectos. Los métodos directos más usuales –llamados así porque a través de ellos el pueblo toma las decisiones concretas que habrán de cumplirse- son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, las elecciones y la revocatoria del mandato o recall. Los métodos indirectos –por medio de los cuales la

¹ ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. <http://es.scribd.com/doc/33683316/altman-democracia-directa-en-el-continente-americano>

comunidad influye o condiciona la conducta de quienes ejercen el poder- son principalmente: la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de presión, los grupos de tensión, los nuevos movimientos sociales y las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG)".²

1. EVOLUCION HISTORICA

La institución del referéndum tiene su origen en el Derecho Romano, consistía en un procedimiento por el cual representantes de las diferentes provincias hacían saber a los magistrados sus problemas, con la finalidad de que éstos a su vez los expongan ante el Senado. El plebiscito también tiene origen romano, eran las reuniones de la plebe en donde se votaban textos legislativos. Se ve en el ostracismo romano, un remoto origen de lo que hoy es la revocatoria del mandato, esta institución consistía en una especie de destierro político, resuelto por una Asamblea, integrada por unos cinco o seis mil ciudadanos.

La democracia tiene su origen en la Grecia Clásica, en el siglo V antes de Cristo. En aquella época solo una porción muy pequeña de la sociedad eran considerados ciudadanos, razón por la cual la democracia directa era practicada en su máxima expresión. Las condiciones geográficas, demográficas, la disponibilidad de tiempo, la coincidencia en cuanto a los intereses de los ciudadanos, etc., así lo permitían. En Atenas los ciudadanos se reunían por lo menos cuarenta veces al año para tratar los problemas de la comunidad. Posteriormente, en el siglo XVI se dio paso a la democracia representativa.

En la Edad Media, los monarcas europeos convocaban asambleas que estaban integradas por representantes de la nobleza, el clero y la burguesía, en la que se trataban sobre el levantamiento de impuestos y las empresas del guerra. Así nace la noción de la responsabilidad de los monarcas frente a sus súbditos.

En los XVII y XVIII florecieron las ideas del iusnaturalismo que se oponen a la existencia de un contrato social entre gobernantes y gobernados, por su parte, Rousseau manifestó que la noción de representación era contraria a la de soberanía popular.

² BORJA CEVALLOS, Rodrigo. Sociedad Cultura y Democracia. Editorial Planeta del Ecuador S.A.. Ecuador, 2007. Página 167.

En el siglo XIX, la revolución industrial produjo una expansión demográfica de grandes proporciones, los campesinos migraron a las ciudades que luego de un tiempo fueron habitadas principalmente por grupos de artesanos y asalariados con condiciones de vida semejantes que reclamaron sus derechos políticos, entre ellos el sufragio universal; esta lucha dio paso al surgimiento de los partidos políticos de masas. Dadas estas condiciones, la implementación de la democracia representativa era necesaria por no decir forzada.

En Estados Unidos, que plasmó la revocatoria del mandato en las leyes de la General Court of the Massachusetts Bay Colony de 1631 y en la Massachusetts Charter de 1691. Posteriormente este mecanismo se plasmó en la Constitución de la Unión Americana. En 1846, Suiza implementó la revocatoria del mandato, también debido a la influencia de la teoría del Contrato Social, de Rousseau.

“Durante la época moderna ha subsistido el debate sobre la democracia en cuanto a sus dos formas: directa y representativa; sus diferentes posibilidades y formas de interrelación. Es decir que, por una parte, prevalece la idea de que la democracia es una forma de gobierno que debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social dado y, por la otra, debe admitirse el hecho de que las sociedades actuales, complejas y que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas. La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, ha puesto nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia”.³

Con respecto al Ecuador, la Carta Fundamental ecuatoriana de 1929 integró a la sociedad civil en el proceso para la formación de leyes mediante la elección de los llamados Senadores Funcionales por parte de organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con la Ley Suprema de 1945 la Función Legislativa era unicameral, por lo que se eligieron

³ http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm

Diputados Funcionales. El Tribunal de Garantías Constitucionales también estaba integrado por representantes de la sociedad civil.

La Constitución de 1979 fortaleció a los partidos políticos y al movimiento sindical, se reconoció el derecho a la sindicalización de los trabajadores del sector público de la economía, así como la representación de los trabajadores en las empresas públicas y semipúblicas. Se incorporó al referéndum, plebiscito e iniciativa popular, de hecho ésta Constitución fue aprobada mediante un referéndum.

En la Constitución de 1998 se mantuvieron como mecanismos de democracia directa la consulta popular y la iniciativa legislativa y además se incluyó por primera vez la llamada revocatoria del mandato.

La Carta Política de 2008 cuenca con más mecanismos y espacios de participación directa, esta noción se encuentra plasmada de manera transversal en todo el texto constitucional. El concepto de “medios democráticos”, reflejado en la anterior Constitución, es reemplazado por el de “formas de participación directa”. El artículo 95 dice: “Las ciudadanas y ciudadanos , en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

En tanto que el artículo 61 dispone que los y las ecuatorianas disponen de los siguientes derechos de participación: elegir y ser elegidos, participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, desempeñar cargos y empleos públicos, conformar partidos y movimientos políticos así como afiliarse y desafiliarse libremente y participar en las decisiones que adopten.

Es posible decir que con respecto al tema del que se está tratando, el constitucionalismo ecuatoriano resultó ser innovador, puesto la generalidad de países latinoamericanos incluyeron o ampliaron en sus Constituciones a los mecanismos de la democracia directa en la década de los noventas (excepto Chile y Uruguay), en tanto que en el caso ecuatoriano se lo hizo a finales de la década de los setentas. Sin embargo es necesario tener presente que en la Constitución del 2008 se vio reflejado un cambio en cuanto a la concepción de la democracia directa.

Las causas que motivaron la inclusión de la democracia directa en América Latina se pueden resumir en tres: **1.** El fin de la dictaduras y el regreso a la democracia en la década del 80 al 90; **2.** El descontento social causado por la implementación de reformas económicas calificadas como de corte neoliberal; **3.** El déficit de representación que motivo desconfianza en la clase política, la crisis de los partidos políticos, poca participación en los procesos electorales.

El ambiente social que se vivía en los países de América Latina cuando se incluyeron o ampliaron los mecanismos de la democracia directa, era diverso: Ecuador, Bolivia y Perú vivían una alta conflictividad social e inestabilidad institucional, en tanto que en otros hubo escasa movilización social, así como muy poca inestabilidad (Argentina y Colombia). Pero en general, en diferentes grados, se produjo una descomposición del Estado que trajo como consecuencia que los representantes políticos pierdan legitimidad, se produjo la crisis de los partidos políticos y surgieron los denominados “outsiders” (Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador).

Bolivia fue el único país en donde la inclusión de los mecanismos de la democracia directa en la Constitución se debió a una demanda social generalizada. “En los demás países (en particular Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) no se hallaron indicios de demandas sociales, y cabe plantear la hipótesis de que las reformas buscaban centralmente reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo, evadiendo al legislativo, y promover una relación directa del presidente con los ciudadanos, a costa de los partidos políticos y otros mecanismos de representación e intermediación. La mayoría de estos países son inestables y han sido gobernados por outsiders. Si a este contexto se le suma la presencia de demandas que toman la forma de estallidos y violencia social, que los partidos

políticos no logran representar y canalizar, como es el caso del Ecuador, el peligro de un uso plebiscitario de las consulta aumenta”.⁴

Hasta hace poco tiempo se podía afirmar categóricamente que la consulta popular había sido el mecanismo más utilizado en Ecuador. Parece ser que la revocatoria del mandato va ganando terreno, lo que se demuestra con los datos que se exponen a continuación.

El 12 de diciembre de 2010 se realizó un referéndum revocatorio en dos localidades de la Amazonia; como resultado se cesó en sus funciones al alcalde de Twintza, en la Provincia de Morona Santiago y la Presidenta de la Junta Parroquial de San José, en la Provincia de Pastaza, Australia Morales fue ratificada en su cargo.

El 23 de enero de 2011 se efectuó un nuevo referéndum revocatorio, en el que los ciudadanos manifestaron su decisión respecto a la permanencia o no de los siguientes funcionarios: Presidente de la Junta Parroquial de Abañin, Carlos Alberto Aguilar Castro, cantón Zaruma, provincia del Oro; Alcalde del cantón Naranjito, Máximo Betancourth Valarezo, provincia del Guayas; Alcalde del cantón Palora, Luis Heras Calle, provincia de Morona Santiago; Presidenta de la Junta Parroquial del Chobo, Glendis Vera Jaramillo, cantón Milagro, provincia del Guayas; y Presidente de la Junta parroquial San Jacinto del Búa, Nelson Armas, cantón santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

El 20 de marzo de 2011 se llevó a cabo un referéndum revocatorio en cinco localidades del país. En el cantón Junín, de la Provincia de Manabí los ciudadanos de dicha localidad, con su voto lograron la salida de su alcalde Luis Mendoza Giler, cuando le faltaba algo más de dos años para terminar el período para el cual había sido elegido. En la misma provincia se aprobó la salida del Presidente de la Junta Parroquial de San Lorenzo, José Salomón Rivera. En el catón Pindal, de la Provincia de Loja se removió de sus funciones al Concejal Municipal Leonidas Riofrío. En el catón Pablo Sexto, perteneciente a la Provincia de Morona Santiago, el no fue mayoritario, por lo que el Concejal Municipal Mauricio Baldajo se mantuvo en funciones. Igual situación se dio con el Concejal Rural Vicente Loyola, en el cantón Pindal, de la Provincia de Loja. En la provincia de El Oro se

⁴ LISSININI, Alicia. Temas Actuales y Tendencias en la Ciencia Política. CLACSO. 2008. Pag. 127

ratificó en sus funciones al Presidente de la Junta Parroquial de Santa Rosa, Angel Polibio Carrión.

El 24 de julio de 2011 tuvo lugar nuevo referéndum revocatorio en diez provincias: Morona Santiago, Guayas, El Oro, Loja, Manabí, Esmeraldas, Pichincha, Cañar, Tungurahua y Zamora Chinchipe. Se sometió a dicho proceso a once Alcaldes, nueve Concejales urbanos, cinco Concejales rurales, siete presidentes de Juntas Parroquiales y 16 vocales de Juntas Parroquiales. Fueron destituidos un Vocal de la Junta Parroquial de San Antonio (Cañar); un Vocal de la Junta Parroquial de Rocafuerte (Esmeraldas); cuatro Concejales Urbanos y al Alcalde del cantón Jarmijó, en Manabí; al Alcalde de Pablo Sexto (Morona Santiago); un Concejal Urbano en Pedro Vicente Maldonado (Pichincha); al Burgo Maestro del cantón Baños, en Tungurahua y al Alcalde de Palanda, en Zamora Chinchipe.

Se han hecho algunos intentos por revocar el mandato del Presidente Rafael Correa sin éxito; la intención de revocar el mandato del alcalde de la ciudad de Cuenca, Dr. Paúl Granda, tampoco prospero.

2. LA REVOCATORIA DEL MANDATO

Etimológicamente el término “revocar” proviene del latín “revocare” que significa acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. El Diccionario de la Real Academia Española la define como: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”.⁵

Cabanellas define a la revocación popular de la siguiente manera: “denominación que los constitucionalistas franceses dan al procedimiento que permite al cuerpo electoral, antes de concluir un mandato electivo, ponerle fin a la representación”.⁶

El doctrinario Mario Justo López, dice: “el recall o revocación popular es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se

⁵ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Tomo 9. Página 1337.

⁶ CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Argentina, 2006. Página 336.

cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos”.⁷

De acuerdo con el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la revocatoria del mandato “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido”.⁸

La Constitución peruana dispone: “Artículo 31. - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”.⁹

La Constitución Colombiana establece: Artículo 103.- Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de

⁷ <http://revocatoria.wordpress.com/2008/07/01/definicion-de-revocatoria-de-mandato/>

⁸ Ibidem

⁹ <http://www.abogadoperu.com/constitucion-capitulo-iii-de-los-derechos-politicos-y-de-los-deberes-titulo-3-abogado-legal.php>

representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.¹⁰

La legislación colombiana define a la revocatoria del mandato como: “La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.”¹¹

La revocatoria del mandato es un mecanismo reactivo de participación ciudadana directa, su propósito es cesar en sus funciones a quien ha sido elegido por votación mayoritaria. Consiste en un medio de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes que han actuado de manera contraria a sus promesas de campaña, volviéndose impopulares. El representante también puede ser ratificado en su cargo, por así resolverlo los ciudadanos.

La revocatoria del mandato es un derecho reconocido en las Constituciones de los diferentes Estados para los votantes, que se hace efectivo con la destitución del funcionario a quien eligieron; son los mismos ciudadanos quienes mediante su voto escogieron al gobernante, los que resuelven también con su voto, sobre la terminación anticipada de sus funciones, teniendo como fundamento la responsabilidad mutua que existe entre los ciudadanos y sus representantes.

Su razón radica en los principios de soberanía popular y de la representación: el pueblo ejerce su soberanía y confiere un mandato a sus representantes para que a su nombre ejerzan el poder político y sus representantes quedan sometidos al control ciudadano.

La teoría de la representación en el sistema político fue concebida por Montesquieu, quien sostenía que el pueblo analfabeto era incapaz de gobernarse y que finalmente caerían en la anarquía y el caos, encontrando como solución la delegación del poder soberano a los más capaces, quienes los representaban y en la división de

¹⁰ http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Sociales/universitas/63/cogollos.pdf

¹¹ Ibidem

poderes en ejecutivo, legislativo y judicial el mecanismo idóneo para evitar arbitrariedades de sus representantes. Cada uno de los poderes (actualmente funciones) tienen sus propias facultades y atribuciones, sin que puedan desempeñar otras distintas; en suma, a cada una le corresponde realizar una parte de la actividad gubernativa. La separación de funciones es un sistema que limita las atribuciones de los órganos estatales mediante un sistema de pesos y contra pesos, en el cual el poder detiene al poder impidiendo abusos por parte de las autoridades.

Para Rousseau en cambio, la soberanía del pueblo no podía ser delegada, en su opinión se produce una suerte de mandato, que al igual que la representación tiene su origen en el Derecho Civil. Nuestro Código Civil define al mandato como “un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que confiere el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario”. El mandante únicamente cede algo de autoridad al mandatario, para que este realice algunas gestiones a su nombre, conservando el derecho de rescindir el mandato en cualquier momento si éste no cumple a cabalidad con lo encomendado. El mandato político también puede terminar en el momento en que el mandate lo decida, precisamente en eso consiste la revocatoria del mandato.

En el Proyecto CORDES-GOBERNABILIDAD, los autores sostienen que es necesario tener presente algunas consideraciones sobre la revocatoria del mandato:

- a)** “Se asume que quienes reciben el mandato ciudadano a través del boto están comprometidos a seguir una determinada línea de conducta y acción públicas;
- b)** El voto, lejos de constituir una delegación total del poder en el representante, crea un vínculo, un nexo, un compromiso, entre elector y elegido. El voto es una delegación condicionada de un poder, cuyo eje y depositario sigue siendo el ciudadano;
- c)** El mandato que recibe quien obtiene el voto ciudadano no es, por tanto, un mandato abierto, libre. Por el contrario, desde el punto de vista del elector , es un mandato

acotado, definido, concreto, preciso, hacia la consecución de objetivos determinados;

- d) Si el voto crea un vínculo, un “pacto político” entre ciudadano y representante, el primero tiene el derecho de impugnarlo si ese vínculo y ese pacto son “traicionados”. Se asume, por tanto que toda la legitimidad del representante está en manos del ciudadano que lo eligió;
- e) La revocatoria del mandato se vuelve un mecanismo a través del cual se puede “contar” una relación política cuando ésta se vuelve “ilegítima”, es decir, cuando ha violado e incumple el acuerdo que la sustenta. La legitimidad de la relación se basa en el cumplimiento del “pacto político” sellado con el voto”.¹²

Entre las ventajas que la doctrina ve en la revocatoria del mandato se encuentran las siguientes:

- Se incrementa el interés de los electores en los temas políticos, debido que son ellos, los que directamente mediante su voto toman decisiones de trascendental importancia y por tanto la relación entre ciudadanos y gobernantes se vuelve más cercana.
- Como consecuencia de lo anteriormente mencionado, se produce el fortalecimiento del poder ciudadano que obliga al funcionario a mantener una conducta proba, cumplir sus promesas de campaña, en suma desempeñar sus labores de manera eficiente y honesta, a rendir cuentas de sus actuaciones, lo cual debería servir para mejorar “la calidad de la representación”. Por lo que se puede afirmar que la revocatoria constituye un mecanismo de control de parte de los ciudadanos sobre sus representantes.
- “Reafirma el poder del ciudadano no solo frente al proceso electoral sino también frente al desempeño de sus representantes mientras ejercen el cargo público para el cual fueron designados. Al reafirmar este poder, la revocatoria puede ser un mecanismo que contribuya a generar procesos de “ciudadanización”, es decir, a despertar la conciencia individual y colectiva sobre los “derechos políticos” de los

¹² SALGADO, Gemánico y otros. Consulta Popular: Reflexiones y Propuestas. Documento de Trabajo No. 2. Proyecto Cordes-Gobernabilidad. Quito, 1997. Páginas 51-52.

electores frente a los “gobernantes”. Ese reconocimiento de los derechos es la base para una relación política igualitaria”.¹³

- El rompimiento del lazo político de confianza que debe haber entre los ciudadanos y sus representantes trae como consecuencia la pérdida de legitimidad del sistema político. Conservar en el poder a funcionarios que carecen de legitimidad produce la desestabilización de las condiciones de gobernabilidad y por ende de la democracia. Dadas estas condiciones, la revocatoria del mandato se torna en un mecanismo de reconstrucción de la legitimidad perdida para de esta manera lograr estabilidad, credibilidad y paz social.

Es necesario además tener presente que la revocatoria del mandato también puede traer ciertos inconvenientes como los siguientes:

- “El problema más complicado de la revocatoria es cómo establecer el contenido del vínculo político entre el votante y el representante. La relación política, expresada en los procesos electorales, es una relación con altos componentes subjetivos, afectivos, emocionales (“irracionales”), conectados justamente con la noción de “pueblo”. La revocatoria del mandato obliga a racionalizar –objetivar- las conductas políticas de candidatos y ciudadanos. El pacto entre ellos tendrá que ser concreto, medible, verificable. Para una cultura política como la ecuatoriana, tan extraña a estos procesos de racionalización, esto no deja de ser problemático, aunque hay quienes sostienen que una racionalización de la relación política traería consigo el fin de la demagogia, los alardes retóricos y los ofrecimientos desmedidos. Sospechamos, sin embargo, que este cambio de cultura política pasa por otros procesos”.¹⁴
- El mal uso o el uso abusivo de este mecanismo puede convertirlo en una herramienta que ponga en jaque al sistema representativo. La amenaza constante de su utilización podría traer como consecuencia inestabilidad política, más aún si es utilizado por partidos políticos como una forma de chantaje a sus oponentes.

¹³ Ibidem

¹⁴ SALGADO, Gemánico y otros. Consulta Popular: Reflexiones y Propuestas. Documento de Trabajo No. 2. Proyecto Cordes-Gobernabilidad. Quito, 1997. Página 54

- Como consecuencia de lo anterior, debido a la presión constante de su salida, se impediría que el funcionario realice sus labores de forma adecuada y eficiente.
- En palabras del Dr. Juan Larrea Holguín “esta institución jurídica presenta absoluta novedad en el Ecuador. Resulta muy discutible, por cuanto la misma Constitución fija periodos fijos para muchos mandatarios y no cabe reducirlos después; por otra parte, cuando existen causas de remoción, previstas por la ley, se deben emplear los procedimientos para lograr la cesación anticipada de las funciones; pero el dejar a la disposición popular el revocar el mandato, parece que provocará continuas agitaciones y acentuará la dificultad de gobernar el Ecuador”

3. LA CONSULTA POPULAR

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana directa a través del cual el electorado mediante su voto se pronuncia y decide sobre un asunto de transcendental importancia para el país.

La legislación colombiana se refiere a la consulta popular en los siguientes términos: "La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos la decisión es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República".¹⁵

Para algunos doctrinarios hay dos especies de consulta popular: el referéndum y el plebiscito; en tanto que otro grupo considera que no existen diferencias sustanciales y que en la práctica estos dos procedimientos son similares, ya que en uno y otro caso el pueblo es convocado para que se emita su voto a favor o en contra. Así mismo sostienen que en ambos casos la consulta se refiere a asuntos de suma importancia para el Estado.

¹⁵ http://huitoto.udea.edu.co/derecho/constitucion/consulta_popular.html

3.1. EL REFERENDUM

Etimológicamente la palabra referéndum proviene del latín *referendum* que significa referir o contar.

Es definida como: “Institución política mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Es una manifestación de la *democracia* constitucional en la cual mediante la ampliación del *sufragio* y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de *poder*, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del *referéndum* y el *plebiscito*.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley, pero ad *referéndum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el *voto* popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley”.¹⁶

“En el derecho público contemporáneo se refiere a la consulta popular referente a una Constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal. En todo caso, una consulta sobre un asunto de naturaleza jurídica. Y aquí está su diferencia con el plebiscito, que se refiere a otros temas.

¹⁶ <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm>

El referéndum consiste en el acto mediante el cual los ciudadanos con derecho a voto aprueban o desaprueban un precepto o un conjunto de preceptos constitucionales o legales”.¹⁷

El referéndum tiene dos propósitos: **1.** Que el Ejecutivo consiga la aprobación mediante el voto popular de un determinado proyecto, prescindiendo del legislativo; **2.** En caso de que exista un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, será el pueblo el que mediante su voto haga el papel del árbitro soberano y decida si aprueba o rechaza el proyecto gubernamental.

La doctrina sostiene que existen tres clases de referéndum:

- a) **El referéndum controlado por el gobierno:** La aplicación de la modalidad de consulta popular es potestad exclusiva del gobierno de turno, es decir, le corresponde decidir si se lleva a cabo o no el referéndum, el tema o los temas sobre los que versará el mismo, la fecha de su realización y en casos extremos, incluso la proporción necesaria de votos para que su propuesta sea aprobada y por tanto su resultado obligatorio.
- b) **El referéndum exigido por la Constitución:** Las Cartas Fundamentales de los diferentes Estados prevén que las Constituciones y leyes o sus reformas propuestas por los gobiernos, deben ser consultadas a los ciudadanos con la finalidad de que sean estos quienes se pronuncien a favor o en contra. Si el pueblo manifiesta estar de acuerdo con lo consultado se procede a la promulgación del nuevo cuerpo normativo. En la mayoría de los casos se tratan de enmiendas a la Constitución.
- c) **El referéndum por vía de petición popular:** El pueblo toma la iniciativa e insta a que determinados proyectos de ley o de reforma a un cuerpo normativo ya existente sean puestos a consideración de los electores. La petición debe reunir determinados requisitos por como ejemplo cierto número de firmas. En caso de que la propuesta sea rechazada no pueden ser promulgadas, sin tener en cuenta cual sea la posición del gobierno al respecto.

¹⁷ BORJA CEVALLOS, Rodrigo. Sociedad Cultura y Democracia. Editorial Planeta del Ecuador S.A. Ecuador, 2007. Página 166.

Se puede concluir entonces que el punto de partida para realizar esta clasificación es la iniciativa para que se realice el referéndum, ya que el primer caso es del ejecutivo, en el tercero del pueblo, en tanto que en el segundo es un mandato constitucional.

El Dr. Rodrigo Borja Cevallos considera que existen dos clases de referéndum: obligatorio y facultativo.

- **“Obligatorio:** Cuando por mandato constitucional, la aprobación de una ley se debe realizar mediante el pronunciamiento afirmativo de los ciudadanos, constituyendo una condición de validez de las mismas y por ende para su promulgación; consecuentemente, en el supuesto de que no se lleve a cabo la consulta las normas jurídicas carecerían de eficacia y serían inconstitucionales por haberse violentado la forma en la que deben ser aprobadas.
- **Facultativo:** Cuando la validez y la entrada en vigencia de un cuerpo normativo no depende de la realización del referéndum y el pronunciamiento favorable del electorado, quedando al criterio del Presidente de la República o del Legislativo realizar la convocatoria a Consulta Popular”.¹⁸

De acuerdo con el criterio del Dr. Rodrigo Borja Cevallos “esta institución funciona en forma más eficiente y regular en la Confederación Suiza. Allí se ha reservado el referéndum obligatorio para las reformas constitucionales, de manera que éstas no tienen validez a menos que hayan sido aprobadas por el voto de los ciudadanos, mientras que se ha establecido el referéndum facultativo para la aprobación de leyes federales, los tratados de duración indefinida o mayor a quince años y los decretos de alcance general. Estos actos jurídicos normalmente no se someten a referéndum pero pueden serlo si lo solicitaren treinta mil ciudadanos u ocho cantones. Lo cual significa que en Suiza el referéndum no es un requisito formal de validez de todas las leyes sino sólo de las reformas a la Constitución de aquellas que la autoridad competente, o un número determinado de votantes, deciden someter a la aprobación popular”.¹⁹

¹⁸ Ibidem Página 166

¹⁹ Ibidem Página 166

3.2. EL PLEBISCITO

“La voz *plebiscito* tiene su origen en el término latino *plebiscitum* (llamada o convocatoria a la “plebe”, esto es, al pueblo llano –diferente de la fracción patricia–). La acepción número 3 del término “*plebiscito*” en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define este vocablo como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.” Un sector doctrinal, con el que coincidimos, se muestra partidario de otorgar idéntico significado a los términos “*plebiscito*” y “*referéndum*”. En esta línea, Santamaría Pastor, tras poner de manifiesto que “conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales”, entiende que no cabe establecer ninguna distinción relevante y se trata, en todo caso, de una cuestión meramente académica.

Biscaretti di Ruffia consideraba que el término *plebiscito* se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la *forma de gobierno*), reservando la denominación “*referéndum*” para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo.

En parecido sentido, K. Loewenstein ha puesto de manifiesto que la denominación “*plebiscito*” debería “quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas” y considera, además, que “en la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial –la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de *soberanía* de todo un territorio– (...) A la luz de las experiencias que se han hecho, no se puede ocultar que, aun en el caso de que no hubiese nada que reprochar a su ejecución técnica, el plebiscito territorial (...) queda desvalorizado por el excesivo grado de emoción tanto de la población directamente afectada, como de los Estados que, según sea el resultado de la votación, saldrán perdiendo o ganando; por ello sería preferible una asamblea representativa, elegida especialmente para

decidir sobre el cambio de la soberanía territorial”. Por su parte, E. Fernández Vázquez ha puesto de manifiesto que mientras el *plebiscito* está destinado “a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial”, el *referéndum* “es una institución constitucional que supone un acto jurídico de aprobación”, puesto que se trata de “un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución del gobernante”.²⁰

En palabras del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, el plebiscito “es otra de las formas de participación popular en los regímenes democráticos. Consiste en la consulta directa a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos.

El plebiscito –lo mismo que el referéndum- tuvo su origen en la antigua Roma. Era el método que se utilizaba en tiempos de la república, para aprobar ciertas leyes que obligaban solamente a los plebeyos.

La antigua práctica de los romanos pasó al Derecho Público moderno en las formas de plebiscito y de referéndum. En la usanza romana la decisión plebiscitaria comprendía no sólo materias políticas sino también legislativas. Hoy, en cambio, el plebiscito es la consulta al pueblo referida exclusivamente a problemas de índole política mientras que el referéndum comprende materias jurídicas solamente. Formalmente son iguales, pero diferencian su objeto, ya que en el un caso la decisión popular recae sobre diversas cuestiones de interés general y en el otro, sobre estatutos jurídicos exclusivamente.

Generalmente se han resuelto por medio de consultas plebiscitarias la decisión de independencia, la anexión o cesión de territorios, la secesión, la unión real con otro Estado o cualquier otra cuestión trascendental en la vida de un pueblo”.²¹

Un ejemplo sumamente claro de plebiscito es el realizado en el año 2006, que fue convocado por el Primer Mandatario Panameño, Martín Torrijos, en el cual se consultó al

²⁰ <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm>

²¹ BORJA CEVALLOS, Rodrigo. Sociedad Cultura y Democracia. Editorial Planeta del Ecuador S.A.. Ecuador, 2007. Páginas 169-170

pueblo panameño a cerca de la ampliación del Canal de Panama. El resultado fue del 76,83% de votos a favor de la ampliación y el 21,76% en contra.

Se sostiene que el plebiscito ha sido mal utilizado por gobiernos de facto que se han valido de esta herramienta para legitimar y confirmar su poder ejercido al margen de la ley, yendo en contra de la razón de ser de este mecanismo mediante el cual se expresa la genuina voluntad del pueblo. En democracia el plebiscito no debe ser una manera de designar gobernantes ya que para eso existen las elecciones; la razón de ser de un plebiscito radica en que sea el pueblo el que se pronuncie sobre un tema de suma importancia para el país y que al ser parte integrante primordial de este, los afectará directamente.

Al utilizar al plebiscito con fines electorales se produce una manifiesta contradicción debido a que no existe la intensión de elegir entre varias opciones propuestas, coartando la libertad de los ciudadanos que no tienen otra alternativa que dar su voto por el candidato oficial y que a la vez es también el gobernante de turno.

Se pueden encontrar ejemplos de la mala utilización de la institución del plebiscito a lo largo de la historia. Luis Napoleón lo uso en 1851 con la finalidad de legitimar su poder luego de unos días de un golpe de Estado. De la misma manera procedió Marcos Pérez Jiménez, en 1957 en Venezuela; al igual que el dictador Iraquí Saddam Hussein, en 1995.

A favor de la Consulta Popular en general, se ha dicho que es uno de los mecanismos mediante el cual se toman decisiones con un alto grado de legitimidad. Es el pueblo soberano el que resuelve con su voto lo que se debe o no debe hacer, teniendo en consideración que la decisión que tome le afecta directamente, lo cual podría librar de posibles responsabilidades y desprestigio a los gobernantes de turno.

Pero también se señalan desventajas con respecto a este mecanismo de la democracia directa: - el costo que representa la realización de una Consulta Popular, - el debilitamiento de la Función Legislativa, - el propósito equivocado que se les ha dado al utilizarlas como un medio para legitimar gobiernos de facto, - en caso de que el ausentismo electoral sea alto, la decisión será tomada por unos pocos, - se cuestiona sobre la preparación del electorado para pronunciarse sobre temas complejos y muchas de la veces técnicos como por ejemplo sobre una nueva Constitución, - la opinión ciudadana reflejada

en los resultado de la Consulta Popular en la mayoría de los casos obedece a situaciones emocionales y a la popularidad que tenga el gobierno de turno, lo que trae como consecuencia que la decisión no sea autentica, - en sociedades altamente politizadas, la postura que asuman los partidos políticos frente a la consulta puede verse reflejada en los resultados de la votación. En los dos últimos supuestos, el pueblo no se habrá pronunciado sobre el fondo del tema consultado.

4. LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA

Es necesario partir estableciendo que en los Estados democráticos, el proceso de formación de las leyes se realiza en cuatro etapas: 1. La iniciativa; 2. La el debate y aprobación por parte del órgano legislativo; 3. La sanción o el veto del Ejecutivo y 4. Promulgación por parte del Presidente de la República en el primer supuesto o el “congelamiento” del proyecto en el segundo. En el caso ecuatoriano el veto puede ser total (produce un efecto suspensivo ya que el proyecto puede ser tratado por la Asamblea luego de un año) o parcial (en este caso el Primer Mandatario debe enviar a la Asamblea con texto alternativo, pudiendo el Organo Legislativo allanarse al mismo o insistir en el texto original que debe ser aprobado por las dos terceras partes del Legislativo).

En palabras del Dr. Rodrigo Borja Cevallos “la iniciativa es el derecho de presentar al congreso un proyecto de ley para que comience su trámite legislativo. De ordinario, este derecho corresponde a los legisladores, Presidente de la República y a la Función Judicial. Hay Constituciones que lo extienden a entidades consultivas técnicas del gobierno. Pero en las que consagran la iniciativa popular, el derecho de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley corresponde también a los ciudadanos, con el respaldo de un número determinado de firmas.

La iniciativa popular es, desde esta perspectiva, una de las formas de participación popular. Es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer proyectos de ley, de reformas legales o de abrogación de las leyes existentes, a fin de que el parlamento los apruebe, enmiende o desapruebe. Lo pueden ejercer los ciudadanos con capacidad de voto.

El parlamento está obligado a darles trámite, aunque se reserva la libertad de decidir sobre el contenido de ellos”.²²

En opinión de la Corte Constitucional Colombiana, “el derecho a presentar iniciativas legislativas es no solamente uno de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por el Constituyente, sino también un derecho fundamental de todo ciudadano, derivado del que le asiste para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. A partir de esa doble connotación, la iniciativa legislativa permite la intervención creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad mediante la predeterminación de las normas jurídicas, la definición de los intereses jurídicos que deben ser tutelados, la adopción de las reglas de conducta que se consideran necesarias para un mejor vivir social, etc. ... La Corte dice que la posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que se establece además como mecanismo de participación ciudadana. ...Este instrumento ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la posibilidad de presentar, entre otros, los proyectos de leyes que estimen oportunos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio”.²³

El Diccionario de términos parlamentarios define a la iniciativa popular normativa como “el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral”.²⁴

²² BORJA CEVALLOS, Rodrigo. Sociedad Cultura y Democracia. Editorial Planeta del Ecuador S.A.. Ecuador, 2007. Página 166

²³ http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/09-Conceptoytitularidad_000.pdf

²⁴ <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

“Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”. “Es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos”.²⁵

Para el Dr. Rafael Oyarte Martínez, la iniciativa popular es, de modo general, la potestad de formular y presentar proyectos de ley al Congreso Nacional. Lo que conforma el primer paso dentro de su trámite de formación. Esta facultad se entrega a determinados órganos de poder público, más, en nuestro sistema constitucional, también se reconoce como un derecho político de los ciudadanos, lo que se denomina iniciativa popular”.²⁶

La iniciativa popular normativa es un método proactivo de la democracia directa, mediante el cual los ciudadanos hacen una propuesta al Legislativo, que consiste en un proyecto de ley, que posteriormente será debatido para su aprobación o rechazo de acuerdo con los plazos y mecanismos establecidos en la Constitución y la Ley, y en caso de ser aprobada pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación en el Registro Oficial.

La iniciativa popular no supone únicamente el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley, sino además a que este sea tramitado por el Parlamento, pero tomando en consideración que no es obligatoria su aprobación.

La iniciativa popular normativa tiene como ventajas:

- El hecho de que se elaboren proyectos ley por parte de quienes están inmersos en una determinada realidad, que muchas de las veces resulta lejana y poco conocida para el Presidente de la República o para los Asambleístas, a pesar de representar a esos ciudadanos que elaboraron el proyecto.
- Para la doctrinaria Alicia Lissidini, “la iniciativa legislativa puede promover un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una “democratización” de la agenda política, aunque esto requiere de organización,

²⁵ Ibidem

²⁶ http://www.derechoecuador.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2641

conocimiento y recursos materiales no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, el riesgo es que la iniciativa se constituya en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización”.²⁷

- Propicia el debate entre los parlamentarios, quienes deberán adoptar una postura definida sobre el tema del proyecto y expresarla públicamente; al igual que entre los ciudadanos, lo que traerá como efecto su empoderamiento.
- La sola existencia de este mecanismo de la democracia directa hace que los órganos legislativos se vuelvan más ágiles en lo referente a la tramitación necesaria para la creación de una ley, y por tanto se produce un aumento del sentido de responsabilidad y sensibilidad frente a las demandas de los ciudadanos.

Como puntos en contra se han argumentado los siguientes:

- Los ciudadanos en general no tienen la formación necesaria, ni la experiencia para presentar proyectos de ley que tanto en su fondo como en su forma cumplan con los requisitos técnicos, legales y constitucionales, lo que puede traer como consecuencia la aprobación de leyes mal elaboradas, causando perjuicios a los mismos ciudadanos que las propusieron.
- El alto costo económico que supone la financiación de estos proyectos hace que sean promovidos por grupos u organizaciones que cuentan con los recursos suficientes para conseguir que primen sus intereses.

²⁷ Lissidini Alicia. Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación. CLACSO. 2008. Página 92.

CAPITULO II

ANALISIS DE LA APLICACIÓN REAL DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTA

1. SITUACION ACTUAL DE ACUERDO A LA CONSTITUCION DEL 2008

1.1. REVOCATORIA DEL MANDATO

En la Constitución de 1998, como ya se dijo, se encontraba prevista la revocatoria del mandato, pero este mecanismo de participación directa estaba limitado para alcaldes, prefectos y diputados. Las causales para iniciar un proceso de revocatoria del mandato eran: **1.** la realización de actos de corrupción, en cuyo caso la revocatoria podía solicitarse en cualquier tiempo del período para que cual había sido elegido el funcionario y, **2.** el incumplimiento injustificado del plan de trabajo, en tal caso la revocatoria procedía luego de transcurrido el primer año y antes del último de ejercicio de sus funciones. Por las dos razones se podía solicitar únicamente por una vez durante el mismo período.

De acuerdo con su artículo 110 la iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercían un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que representaren por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.

También se preveía que una vez que el Tribunal Electoral haya verificado que la iniciativa se encuadre dentro de los requisitos previstos en la Constitución y la ley, en los diez días posteriores debía convocar al acto electoral que se debía realizar dentro de los treinta días posteriores a la convocatoria. La revocatoria del mandato era obligatoria si existía el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de sufragantes de la correspondiente circunscripción territorial y traía como efecto la cesación del funcionario y su reemplazo.

Cabe mencionar que nunca se expidió una ley que consagre la institución de la revocatoria del mandato a luz de la Constitución de 1998. Varios proyectos de ley, entre ellos el presentado por iniciativa del Tribunal Supremo Electoral en el mes de enero del

2000, llamado “Código de las Instituciones Democráticas”, nunca fue tratado por el Congreso Nacional. El Tribunal Supremo Electoral, haciendo uso de su facultad reglamentaria, en el año 2001 dictó el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato.

La Constitución del 2008 tiene algunas diferencias con respecto a su antecesora. Se prevé la revocatoria del mandato para las autoridades de elección popular en general y sin restricciones, lo que incluye a la Presidenta o Presidente de la República.

No se establecen causales pero se mantienen los períodos de tiempo en los cuales se puede presentar la solicitud, es decir una vez transcurrido el primer año de gestión y antes del último, además por una sola vez durante un mismo período.

Se disminuyeron los porcentajes de apoyo necesarios para presentar la solicitud, de tal manera que es necesario el respaldo del diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral y en el caso de que la iniciativa sea con respecto a la Presidenta o Presidente de la República se incrementa la quince por ciento.

Los plazos otorgados al Consejo Nacional Electoral también han cambiado, una vez aceptada la solicitud, dicho organismo deberá convocar en un plazo de quince días a la consulta revocatoria del mandato, la que se realizará dentro de los sesenta días posteriores.

Para la aprobación de la revocatoria es necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos, a excepción de la Presidenta o Presidente de la República en que es preciso contar con la mayoría absoluta de los votos de los sufragantes. La decisión tomada por el pueblo es obligatoria y de inmediato cumplimiento y si es a favor de la revocatoria, la autoridad cesará en su cargo y será reemplazada de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución.

Diversas han sido las razones por las cuales en los últimos tiempos se ha producido el desprestigio o crisis de los partidos políticos, entre las que podemos citar: la falta de una ideología sólida y compartida por todos sus integrantes, que resista presiones de tipo económico o político, lo que ha traído como consecuencia la realización de actos de corrupción de parte de sus dirigentes, el hecho de poner sus intereses personales por sobre

los de sus afines, la demagogia política, los llamados “cambios de camiseta” tan frecuentes en el panorama político ecuatoriano, el financiamiento de sus campañas con dineros provenientes del narcotráfico, etc.

Los partidos políticos han perdido representatividad y credibilidad, cediendo espacios a unos nuevos actores políticos que pretenden reemplazarlos, ellos son los movimientos sociales y a las organizaciones no gubernamentales. Es necesario tomar en consideración la diversidad de estos movimientos y organizaciones en cuanto a quienes representan (mujeres, niños y adolescentes, víctimas de violaciones de los derechos humanos, ecologistas, etc.), es decir cada una tiene sus propios fines, estructura, forma de financiamiento y una particular relación con el Estado.

Pero la crisis actual es aún más profunda, se ha producido la llamada por el Dr. Rodrigo Borja Cevallos, “crisis de las intermediaciones”. Debido a la desconfianza generada por las actuaciones de los políticos que los representan, los ciudadanos se sienten defraudados, se muestran apáticos y desinteresados en participar de manera activa en los procesos electorales, es el pueblo soberano el que quiere tomar directamente sus decisiones, utilizando muchas de las veces mecanismos contrarios a la democracia. Uno de los problemas más graves que enfrenta el Ecuador es la falta de gobernabilidad, la inestabilidad política vivida a finales de la década de los noventa y principios de la actual trajo como consecuencia el deterioro de la imagen de nuestro país dentro de la comunidad internacional; la falta de confianza y la inseguridad jurídica causaron no solo el retiro de la inversión extranjera, sino lo que es más la falta de nuevas inversiones, desempleo, deterioro de la economía, migración, desintegración familiar, etc.

La revocatoria del mandato había sido considerada como un mecanismo formalista y engorroso, lo que ha causado que ante una conmoción social se utilicen procedimientos informales, que no requieren mayores esfuerzos y cuyo resultado es inmediato, percepción que ha ido cambiando en los últimos tiempos.

La Constitución de Motecristi, a diferencia de la de Sangolquí, no incluyó en su articulado sobre la revocatoria del mandato las causales por las que puede ser promovido. El único requisito exigido es un porcentaje de firmas de entre los integrantes del padrón

electoral de la respectiva circunscripción. El establecimiento de causales supone una reglamentación y por tanto otorgarle a un determinado organismo la potestad para calificar las solicitudes de revocatoria de acuerdo con unos parámetros, pero, a la final imponiendo su criterio. Al proceder así los ciudadanos habrán perdido nuevamente el control del sistema político.

Por otro lado, al no hacer ninguna consideración con respecto a la calidad del trabajo realizado por el dignatario como requisito para proponer la revocatoria del mandato, dada la falta de cultura política, se podrían llevar a cabo procesos no justificados, ya que en muchas ocasiones los gobernantes pueden atender al bien común tomando decisiones que en ese momento sean impopulares pero que al postre resulten beneficiosas.

También es necesario considerar que dada la falta de madurez política, se podría abusar de la revocatoria del mandato convirtiéndola en un mecanismo de la oposición para lograr el desgaste o para restar legitimidad a un gobernante que ha ganado las elecciones con un estrecho margen. Con esto se conseguiría crear un clima de inestabilidad y realizar una campaña política anticipada, consolidándose al amparo de un proceso revocatorio, como líder o líderes de la oposición.

Se debe tener presente que aunque un proceso revocatorio no consiga su propósito final, éste puede ser utilizado como plataforma política para quienes lo impulsaron, consiguiendo de esta manera el desprestigio, desgaste y pérdida de legitimidad del gobernante.

Otro aspecto no menos importante, es que, quizá sean los partidos políticos los únicos que cuenten con el poder de convocatoria, recursos y capacidad para llevar adelante un proceso revocatorio. “No hay democracia sin partidos políticos y estos sólo pueden darse en el seno de regímenes democráticos. Los partidos son los pilares del sistema democrático. Intermediarios entre el gobierno y la sociedad, están llamados a recoger, enriquecer y procesar las aspiraciones de la comunidad a fin de que ellas cobren un peso

específico en las decisiones gubernativas. Es este sentido, los partidos son elementos auxiliares del gobierno aunque estén en la oposición.”²⁸

En el caso de presidentes de las juntas parroquiales o alcaldes de pequeños cantones, dado precisamente su tamaño, el número de firmas necesario también en menor, lo que puede traer como consecuencia que los ciudadanos descontentos por cualquier situación o tal vez capricho inicien un proceso revocatorio, generando caos e inestabilidad.

1.2. CONSULTA POPULAR

De acuerdo con la Constitución de 1998 podían convocar a consulta popular: **1.** el Presidente de la República **a)** para reformar la Constitución, en cuyo caso el proyecto de reforma debía ser previamente calificado como urgente por el Congreso Nacional o cuando el Legislativo no conocía, aprobaba o negaba las reformas en el término de veinte y cinco días contados a partir de la fecha en la que debía realizar el segundo debate, es decir un año después del primero. En este caso se trataba de un referéndum por lo que correspondía plantear textos concretos de reforma. **b)** cuando a su juicio se trataban de asuntos de suma importancia para el país, **2.** Los ciudadanos en uso de sus derechos políticos que representaban el ocho por ciento del padrón electoral nacional o el veinte y cinco por ciento de empadronados en una determinada circunscripción territorial, en caso de tratarse de consultas locales; **3.** Los organismos seccionales, con el apoyo de las tres cuartas partes de sus integrantes. En los dos últimos supuestos la motivación debía hacer referencia a asuntos de trascendental importancia para el país o la localidad y no podían referirse a temas tributarios.

En la Constitución de 2008 se mantiene la facultad para convocar a consulta popular para las mismas personas o entidades que constaban en la de 1998, y tan solo se hacen cambios en la redacción del articulado, que no implican transformaciones de fondo, por ejemplo en el caso de la iniciativa del presidente se cambió la frase “cuando a su juicio se traten de asuntos de suma importancia para el país” por “sobre los asuntos que estime convenientes” (Artículo 147 No. 14), o se aclaró que es la máxima autoridad de los

²⁸ BORJA CEVALLOS, Rodrigo. Sociedad, Cultura y Derecho. Editorial Planeta del Ecuador S.A.. Ecuador, 2007. Páginas 190-191

organismos seccionales la que tiene la iniciativa, con el respaldo de las tres cuartas partes de sus integrantes. Se incrementa la posibilidad de que los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero puedan solicitar la convocatoria a consulta popular.

Los porcentajes de respaldo que se exigen para que los ciudadanos ejerzan esta facultad han disminuido, es así que, en caso de tratarse de una consulta nacional o si es solicitada por ecuatorianos en el extranjero, el porcentaje no podrá ser inferior al 5% de inscritos en el padrón electoral o en la circunscripción electoral especial, respectivamente; si es una consulta local, el porcentaje de respaldo necesario se eleva al 10%.

En lo relativo a los temas que no pueden ser consultados por iniciativa de los ciudadanos, se incrementaron las restricciones puesto que no pueden referirse a tributos, tal como lo plasmó la Carta Fundamental del 98, y además tampoco sobre la organización político administrativa del país.

La Constitución de Montecristi faculta a los ciudadanos y al Presidente de la República a pedir que se lleve a cabo un referéndum para la ratificación de un Tratado Internacional, pero únicamente como un mecanismo subsidiario, no obligatorio y tampoco preestablecido para ningún caso concreto, queda pues al libre albedrío del Jefe de Estado o de los ciudadanos la realización de la consulta. De acuerdo a los artículos 418 y 419 de la Carta Fundamental, los tratados internacionales deben ser ratificados por el Legislativo en unos casos, y en otros por el Presidente de la República, debiendo únicamente informar a la Asamblea Nacional.

“... En lo referente al uso del referendo para la ratificación de tratados internacionales, la nueva Constitución ecuatoriana queda lastimosamente lejos de los logros democráticos alcanzados por el proyecto de Constitución bolivariana del 2007 que exige, en su artículo 258.II, la celebración obligatoria de referendo para la ratificación de aquellos tratados que hacen referencia a determinadas materias, así como cualquier otro cuando así lo solicite el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o el 35% de los diputados...”²⁹

²⁹ NOGUERA FERNANDEZ, Albert. Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social. Páginas 144, 145

La innovación en la Constitución de 2008, se presenta con respecto a la iniciativa para la formación de regiones y la aprobación de su estatuto. En caso de que los gobiernos provinciales autónomos tomen la iniciativa de formar una región autónoma, deberán elaborar un proyecto de ley de regionalización y un proyecto de estatuto de autonomía regional. El proyecto de ley debe ser debatido y aprobado por la Asamblea Nacional, en tanto que el de estatuto debe ser examinado y aprobado por la Corte Constitucional. El siguiente paso es la convocatoria a consulta popular en las provincias que pretenden formar la región, para que sean sus habitantes empadronados los que imitan su pronunciamiento sobre el estatuto. En caso de que lo consultado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, entran en vigencia la ley orgánica y el estatuto. El último paso es la convocatoria a elecciones a los habitantes de la nueva región.

Quizá la consulta en este caso resulta extemporánea, puesto que se realiza una vez que el proyecto ha seguido una larga tramitación en la Asamblea Nacional y Corte Constitucional, organismos que se han caracterizado por su lentitud y además por responder, en la mayoría de los casos, a intereses ocultos de quienes serían beneficiados o perjudicados con la creación de la región. Si la intención era contar con el pronunciamiento de los habitantes de las provincias, la consulta debe ser el primer paso dentro del proceso de regionalización, con el fin de que los ciudadanos emitan su criterio en favor o en contra de la conformación de la región.

Este es precisamente el razonamiento que se ha visto plasmado en el artículo 257 de la Norma Suprema, cuando al regular la facultad para la conformación de circunscripciones territoriales indígenas o afro-ecuatorianas, dispone que las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos, montubios o ancestrales pueden adoptar este régimen en caso de que mediante consulta popular se cuente con los votos a favor de por lo menos las dos terceras partes de sus habitantes. Resulta inexplicable el cambio de criterio que el Constituyente tuvo a la hora de elaborar la Constitución.

Es positiva la inclusión del control previo de constitucionalidad de las preguntas que se realizarán a la ciudadanía, por parte de la Corte Constitucional. Sin embargo de la experiencia vivida en la última consulta popular nacional, se puede colegir que esta

disposición es letra muerta, pues a pesar de que las preguntas en su gran mayoría eran inconstitucionales, la Corte las aprobó.

Con respecto a los mecanismos de consulta a los pueblos indígenas, es preciso definir que son los intereses difusos, los derechos difusos y los derechos colectivos. Augusto M. Morello, citado por Berenice Polít, en su tesis “La Consulta Previa en Materia Ambiental” sostiene que los intereses difusos “son aquellos que no son ya sólo de uno o varios, sino, mejor, de todos los que conviven en un medio determinado y cuya suerte en lo que concierne al enrarecimiento, destrucción, degradación, vaciamiento o consumo sin reposición, angustia al conjunto en lo inmediato y en el porvenir vital de cada uno, sobremanera el de las próximas generaciones”.³⁰ Se podría decir entonces que la preocupación por la conservación del medio ambiente es un interés difuso que al ser asumido o concientizado por una comunidad y ejercido colectivamente se convierte en un derecho difuso, que insistimos, pertenece a todos en general y a nadie en particular.

En palabras del Dr. Agustín Grijalva, “los derechos colectivos son derechos humanos específicos de los cuales son titulares ciertos grupos humanos. Los derechos colectivos son parte de los llamados derechos de tercera generación cuyo reconocimiento internacional fue históricamente posterior a la de los derechos civiles y políticos (primera generación) y a la de los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación)...”³¹

Es decir son aquellos que corresponden a un determinado pueblo, comunidad o nacionalidad que comparten características comunes en cuanto a su entorno, historia, cultura, costumbres, forma de organización social, etc. Siendo posible determinar sus titulares, quienes pueden reclamarlos o quienes se pueden ver afectados por su violación. Esta es precisamente la diferencia con respecto a los derechos difusos, cuya violación afecta a todos pero no es posible determinar a quién o quienes en particular, ya que todos somos titulares como por ejemplo el derecho a la paz. Los derechos colectivos son

³⁰ <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/908/1/T410-MDE-P%C3%B3lit-La%20consulta%20previa%20en%20materia%20ambiental.pdf>

³¹ <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf1/GRIJALVA%20AGUSTIN.pdf>

indivisibles, pertenecen al grupo y a todos y cada uno de sus integrantes, pero nunca únicamente a alguno o algunos de los individuos que lo componen.

El reto de las nuevas constituciones consiste en la inclusión y efectiva aplicación de mecanismos que aseguren el efectivo ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos o comunidades indígenas, de tal manera que dejen de ser solamente postulados elevados a la categoría de normas constitucionales. Entre estos mecanismos se encuentran las garantías jurisdiccionales, pero además los numerales 7 y 17 del artículo 57 y 398 de la Carta Fundamental garantizan como derechos colectivos, el perteneciente a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados previamente, y además en forma libre e informada sobre cualquier decisión o autorización del Estado, sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren dentro de sus tierras y por ende los puedan afectar ambientalmente o en su cultura, así como a ser consultados con anterioridad a la entrada en vigencia de una medida legislativa que pueda afectar sus derechos colectivos. Estas han sido las formas en las que de alguna manera se ha concretado el principio ambiental plasmado en el numeral 3 del artículo 395 de la Constitución: “El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”.

Cabe mencionar que la Constitución Ecuatoriana no define lo que son los derechos difusos ni los colectivos, por lo que resulta de suma importancia la interpretación que haga la Corte Constitucional sobre el tema.

De acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional en su sentencia interpretativa sobre el procedimiento para que se lleve a cabo la consulta prelegislativa a la que hace referencia el artículo 57, numeral 17 de la Carta Fundamental, es la Asamblea Nacional el organismo facultado para con la ayuda del Consejo Nacional Electoral y de otras entidades, convocar a dicha consulta.

Los incisos finales del artículo 398 de la Norma Suprema dicen: “El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley. Si del referido proceso de consulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”.

La consulta en materia ambiental no tiene efecto vinculante, lo cual implica que deje de ser un mecanismo de la democracia directa que garantice la efectividad los derechos colectivos y pase a ser únicamente una formalidad más que se tiene que cumplir dentro del proceso que finalmente culminará, independientemente del pronunciamiento del pueblo, con la autorización estatal ya sea por ejemplo para la explotación minera o para la tala de un bosque o la declaratoria de un área protegida, etc. El objetivo de la consulta es entonces la mera participación de la comunidad pero sin tener en cuenta su pronunciamiento, es decir que no toman la decisión final sobre el tema.

“La participación, al estar orientada bajo los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad significa que los resultados de la consulta deben conducir a algo, ese algo debe estar limitado a la no restricción del ejercicio de los derechos y la plena inclusión de la ciudadanía en todas las etapas del accionar estatal. Este criterio nos conduce a establecer que la consulta previa es un derecho que no busca solamente complacer la formalidad de un proceso de participación ciudadana sino que tiende hacer efectiva la materialidad de sus efectos, es decir, para que las comunidades y ciudadanos afectados participen y decidan... El derecho de los pueblos y de la ciudadanía a la consulta previa como expresión de la participación social, queda subsumida entonces a la decisión de la autoridad, es decir del mismo Estado, por lo que la expresión consulta previa se convierte en un requisito para la ejecución de proyectos mas no como un derecho, debido a que los derechos tienen como

elemento fundamental el de ser exigibles, pero no se puede exigir algo que no tendrá efectos materiales en su aplicación”.³²

Se puede concluir entonces que no se estaría cumpliendo el desafío con respecto a los derechos colectivos. Tal vez la razón para que la consulta no sea vinculante radica en el temor que posiblemente tuvo el constituyente de que un determinado proyecto que se caracterice por ser de beneficio general y sobre todo económicamente rentable pero perjudicial para una comunidad según su criterio, finalmente no pueda llevarse a cabo, por la oposición de aquella, lo que redundaría en un perjuicio para el Estado.

En todo caso, cualquiera que hayan sido las razones del constituyente, el carácter no vinculante resulta contradictorio con el espíritu de la Carta Fundamental, de acuerdo con el cual no basta con el reconocimiento de derechos, sino además son indispensables los mecanismos para hacerlos exigibles y efectivos.

Los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución prevén los procedimientos a seguir cuando se trate de reformar la Constitución o crear una nueva. Se distingue a la enmienda de la reforma parcial, sin embargo no se define en qué consisten, ni cuándo debe aplicarse uno u otro mecanismo, ya que es la Corte Constitucional la que debe determinarlo, tomando en cuenta que la no restricción de derechos es condición indispensable para que opere cualquiera de estos dos procedimientos.

Se puede decir que la enmienda supone agregar artículos o modificar los ya existentes, en tanto que la reforma parcial implica la sustitución de un artículo por otro.

La enmienda se realiza por medio de un referéndum convocado por el Presidente de la República, o por ciudadanos, con el respaldo del ocho por ciento del padrón electoral. También puede tramitarse en la Asamblea Nacional. Existe entonces la posibilidad de que la consulta se haga directamente a los ciudadanos, sin que la enmienda sea tramitada previamente por el Legislativo.

La reforma parcial se tramita en la Asamblea por pedido del Presidente de la República o del uno por ciento de empadronados. Luego de ser debatida y aprobada, se

³² http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=286%3AAla-consulta-previa&Itemid=126

pone a consideración de los ciudadanos mediante un referéndum, que deberán aprobarla con al menos la mitad más uno de los votos válidos.

El artículo 444 dispone que la Asamblea Constituyente, encargada de elaborar una nueva Constitución, únicamente se convocará mediante consulta popular, solicitada por el Presidente de la República (tal como ocurrió con el proceso para la elaboración de la Constitución de Motecristi), por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el doce por ciento de los inscritos en el Registro Electoral.

1.3. INICIATIVA POPULAR NORMATIVA

La Constitución de 1998 consagra a la iniciativa popular normativa como un derecho político de los ciudadanos a quienes otorgaba la facultad de crear y presentar proyectos de ley. Concretamente el artículo 26 disponía: “Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos”.

El Capítulo II, del Título IV de la Carta Fundamental del 98, denominado “De otras formas de participación democrática” considera únicamente a la revocatoria del mandato y a la consulta popular, dejando de lado a la iniciativa popular. Dicha institución es regulada dentro del Título VI, Capítulo V, Sección Segunda, correspondiente a la Función Legislativa. Aunque en principio no se mencionan a los ciudadanos dentro de quienes poseen la facultad para formular y presentar proyecto de ley (diputados, Presidente de la República, Corte Suprema de Justicia, Comisión de Legislación y Codificación, El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Procurador General del Estado, el Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo y los superintendentes) el artículo 146 de la Norma Suprema decía: Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta

parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral. Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho. Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República.

Lo que se dice con respecto al padrón electoral tiene únicamente una función de referencia con fines numéricos ya que se debe tener presente que un ciudadano ecuatoriano puede estar en goce de sus derechos políticos y sin embargo no estar empadronado debido por ejemplo a no estar cedulaado, por cumplir la mayoría de edad en una fecha posterior a la elaboración del padrón, etc. Lo contrario hubiera sido negarle un derecho de rango constitucional.

Como ya se dijo anteriormente, la ley a la que hace referencia la disposición constitucional nunca fue expedida, a pesar de lo cual no se podía desconocer este derecho puesto que la propia Constitución preveía su aplicación directa e impedía alegar la falta de ley. Pero también era necesario que se defina lo que se debe entender como movimiento social de carácter nacional.

La iniciativa para presentar proyectos de ley puede ser absoluta (en caso de que se pueda presentar proyectos de ley referentes a cualquier materia, ya sea leyes ordinarias u orgánicas) o restringida (sí los proyectos pueden referirse sólo a determinadas materias). De acuerdo a la Carta Fundamental de 1998 tenían iniciativa absoluta: el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y la Comisión de Legislación y Codificación. En tanto que El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Procurador General del Estado, el Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo y los superintendentes estaban facultados para presentar proyectos de ley en las materias que les corresponden.

La iniciativa popular legislativa también era restringida puesto que los ciudadanos se encontraban impedidos para presentar proyectos de ley en materia penal, así como relativos a materias consideradas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En artículo 149, inciso segundo de la Constitución del 98 disponía que se debía señalar a dos personas que participen en los debates sobre el proyecto de ley en el Congreso, lo cual no era delegable. El constituyente creó esta disposición ante la imposibilidad práctica de que todos los ciudadanos que respaldaron con sus firmas y presentaron el proyecto tengan una participación activa en los debates.

El artículo 61 de la Constitución de 2008 consagra entre los derechos de participación aquél que hace referencia a la facultad de presentar proyectos de iniciativa popular normativa. Es decir existe un cambio con respecto a su antecesora que lo consideraba como un derecho político.

El artículo 103 establece la forma en la que se debe ejercer este derecho: “la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra”.

Por su parte, el artículo 134 de la Carta Fundamental, incluye entre quienes tienen iniciativa para presentar proyectos de ley, a las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de los ciudadanos y ciudadanas

inscritos en el padrón electoral. Reitera lo que se dice en el artículo 103 en el sentido de que quienes presenten el proyecto pueden participar en los debates.

El artículo 135 limita la potestad de los ciudadanos para presentar proyectos de ley, le concede exclusivamente al Presidente de la República la facultad para presentar proyectos mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

De la simple lectura del artículo transcrito se puede colegir que han existido algunos cambios significativos con respecto a la Carta Fundamental de Sangolquí.

Al decir que la iniciativa legislativa se podrá ejercer además de ante la Asamblea Nacional, ante cualquier órgano con funciones legislativas, se entiende que los ciudadanos están facultados para proponer un proyecto de creación, reforma o derogación de una ordenanza ante el Concejo Municipal de su respectiva jurisdicción, ya que de acuerdo con el numeral 1, del artículo 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los Concejos tiene facultad legislativa cantonal por medio de ordenanzas. El antedicho cuerpo normativo no hace referencia al procedimiento que se deberá seguir en caso de presentarse un proyecto de tal naturaleza.

Se debe tener en cuenta que el Ejecutivo también tiene competencia normativa, de acuerdo con el numeral 13, del artículo 147 de la Carta Fundamental, entre las facultades del Presidente de la República está: “expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”. Haciendo una interpretación de la norma constitucional sobre la iniciativa popular normativa que no sea restrictiva de derechos, se puede decir que los ciudadanos también se encuentran facultados para presentar un proyecto de creación, reforma o derogación de un reglamento ante el ejecutivo. En este supuesto el procedimiento tampoco se halla regulado y a pesar de que las normas Constitucionales son de aplicación directa, con el fin de cumplir el mandato también constitucional de la seguridad jurídica es de suma importancia establecer el alcance de la facultad ciudadana y de ser el caso, la manera en la que deberá ser debatido en el Ejecutivo.

Con referencia a la legitimación activa para la presentación del proyecto, el número de firmas necesarias para respaldarlo es un punto crítico, pues del cumplimiento o no de este requisito depende que la iniciativa ciudadana alcance su propósito final. La cantidad señalada por la Constitución puede facilitar o dificultar que la iniciativa popular normativa sea efectivamente utilizada. No se hace referencia al organismo gubernamental encargado de certificar la validez de las firmas que respaldan el proyecto. Al igual que en la Constitución de 1998 se debe entender que el porcentaje señalado únicamente tiene un carácter numérico referencial, por las razones ya señaladas. Quizá este sea el principal motivo por la cual este mecanismo no ha sido utilizado.

El emplazamiento que se hace al órgano legislativo para que trate el proyecto en un plazo de ciento ochenta días puede resultar peligroso teniendo en cuenta la tan criticada historia parlamentaria ecuatoriana de acuerdo con la cual los proyectos de ley son “olvidados” o “dejados de lado” de acuerdo a los vaivenes de la política y dependiendo de las condiciones de tranquilidad o caos social. Podrían entonces entrar en vigencia proyectos de ley que no hayan sido depurados o elaborados de manera técnica y que a la postre resulten perjudiciales para quienes los propusieron. Sería importante que se implemente otro mecanismo alternativo en el caso de que la Asamblea Nacional no trate el proyecto, mecanismo que si se halla previsto cuando la iniciativa se refiera a una reforma constitucional y el proyecto no sea tratado por el legislativo, y que consiste en la convocatoria a consulta popular con lo cual se estaría recurriendo a otro mecanismo de la democracia directa para solucionar el problema.

La iniciativa popular para modificar la Norma Suprema se limita a la reforma parcial que no implique una restricción de los derechos y garantías constitucionales, así como tampoco modifique el procedimiento para reformar la Constitución (Artículo 442). El proyecto debe ser tratado por la Asamblea en por lo menos dos debates, entre los cuales debe mediar por lo menos noventa días. Una vez tratado y aprobado el proyecto por la Asamblea Nacional, debe ser ratificado mediante un referéndum convocado dentro de los cuarenta y cinco días subsiguientes. Para la aprobación por medio del referéndum es necesario contar con la mitad más uno de los votos válidos.

Es lógico que ya no se exija el requisito relativo a contar con el respaldo del ocho por ciento del padrón electoral para que el Consejo Nacional Electoral convoque a la consulta popular, ya que con anterioridad ya se debió cumplir con el requisito relativo al número de ciudadanos que respalden el proyecto.

Sin embargo haciendo también una interpretación que no restrinja derechos se podría concluir que esta solución también podría ser invocada por los ciudadanos en caso de tratarse de un proyecto de ley presentado ante la Asamblea Nacional o ante el Concejo Cantonal. Es de suma importancia que la Corte Constitucional realice una adecuada interpretación del artículo 103 de la Norma Suprema, a fin de que los vacíos existentes sean llenados, considerando que su pronunciamiento tiene efecto erga omnes.

Es necesario destacar que la iniciativa popular normativa plasmada en la actual Constitución se ha ampliado con respecto a su antecesora, ahora también es posible presentar proyectos de reforma constitucional, así como no solo de creación de leyes sino también de reforma y derogación. Pero continua siendo una iniciativa popular limitada debido a que existen materias que no pueden ser objeto de proyectos de iniciativa de los ciudadanos.

Se debe también considerar la complejidad que supone una reforma constitucional, o la creación, reforma o derogación de una ley. Detrás de la propuesta debe haber estudios sociológicos, técnicos y sobre todo jurídicos que la respalden, realizados por quienes poseen los conocimientos y la experiencia necesaria para ello. Es muy probable que los ciudadanos en general no posean estas cualidades y conocimientos. Podría darse el caso de que el proyecto sea el resultado de los intereses de unos cuantos políticos que se escuden en este mecanismo de la democracia directa, haciendo un uso abusivo y fraudulento del mismo y por ende desnaturalizándolo. Esta situación podría ser superada en alguna medida con la calificación de los proyectos de ley por parte del Consejo de Administración Legislativa, organismo que de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Función Legislativa, le corresponde hacer una revisión de los siguientes aspectos: 1. Que el proyecto se refiera a una sola materia, 2. Que contenga exposición de motivos y articulado, 3. Que cumpla con los requisitos establecidos por la Constitución y la Ley para la iniciativa legislativa.

Una ley debe estar encaminada a procurar el bien común y la paz social, lo que muchas de las veces tampoco se cumpliría si el proyecto responde a los intereses de una minoría o como ya se dijo antes, de unos cuantos políticos.

2. ESTUDIO DE LA CONSULTA POPULAR DE MAYO DE 2011

Preguntas de enmienda constitucional

1.- Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 1?

2.- Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 2?

Con respecto a las preguntas 1 y 2, el resultado a favor de lo consultado supone que se reformen los numerales 1 y 9 del artículo 77 de la Constitución, reforma que es restrictiva de los derechos a la libertad, por lo que no debió ser consultado en un referéndum, la mencionada reforma debió realizarse mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución, pues los mecanismos previstos en los artículos 441 y 442 claramente son aplicables en caso de que la reforma no suponga restricción de derechos.

3.- Con la finalidad de evitar conflicto de intereses, ¿está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?

Esta pregunta atenta contra el derecho a la libertad personal, la libre empresa, la propiedad privada. El objetivo de la pregunta era reformar el artículo 312 de la Constitución a fin de que accionistas y directores de instituciones financieras y medios de

comunicación no tengan acciones o participaciones en sociedades mercantiles diferentes a las anteriormente mencionadas, es decir, con el resultado a favor de esta pregunta se está atentando contra la libertad de las personas de invertir sus recursos en la actividad que consideren es la mejor de acuerdo a su personal criterio. De acuerdo con la Carta Fundamental el fomento del ahorro y la inversión es una política de estado, que tampoco estaría siendo respetada con esta reforma.

4.- Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial, ¿está usted de acuerdo en sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un período de 18 meses asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar el sistema judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

5.- Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia, ¿está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como lo establece el anexo 5?

En cuanto a las preguntas 4 y 5 cabe el siguiente análisis:

El artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial, dice que el Consejo de la Judicatura es el “órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”, el mismo artículo establece que en ningún caso dicho Consejo se considerará jerárquicamente superior ni podrá atentar contra la independencia para ejercer funciones específicas de los jueces, fiscales o defensores públicos.

La Constitución establece entre los principios que rigen la administración de justicia la independencia interna y externa, la violación de este principio supone responsabilidad civil, penal y administrativa; principio que también se halla plasmado en el Código Orgánico de la Función Judicial, que señala que los jueces, fiscales y defensores únicamente están sometidos a la Constitución, instrumentos internacionales y la ley.

La enmienda constitucional que se consiguió hacer con la aprobación de esta pregunta, se refiere a los siguientes aspectos:

- Número de delegados: el Consejo de la Judicatura estaba integrado por nueve vocales mientras que en la actualidad está compuesto por cinco delegados.
- Posibilidad de reelección: en nuestra Constitución, se prohíbe la reelección luego de seis años de funciones, y en el anexo 5 nada se decía respecto a la imposibilidad de reelección.
- Conformación del Consejo de la Judicatura: los delegados son elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional, por el Fiscal General, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.

Esta forma de designar a los integrantes del Consejo de la Judicatura va en contra del principio constitucional de la independencia de la Función Judicial, haciendo caso omiso a uno de los pilares fundamentales de la democracia, esto es la división de funciones y un sistema de pesos y contra pesos mediante el cual el poder controla al poder. La intromisión del Ejecutivo y del Legislativo resulta evidente, lo cual trae como consecuencia, una función judicial dependiente de las ternas designadas por dichos órganos y un Consejo de la Judicatura sumiso a la voluntad de quienes lo eligieron.

La reforma también contraviene el artículo 232 de la Constitución que dispone: “No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan. Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.” Por lo que resulta imposible, por prohibición expresa de la Carta Fundamental, que el Consejo de la Judicatura ejerza control sobre autoridades tales como el Fiscal General, el defensor Público, el Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

Con la supresión del último inciso del artículo 180 de la Norma Suprema que señala: “la designación de los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes se realizará por concurso de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana. Se elegirán seis vocales profesionales en Derecho y tres profesionales en las áreas de administración, economía, gestión y otras afines.”, se dejó de lado la posibilidad de que las actuaciones del Consejo se basen en criterios técnicos.

La estructura funcional del Consejo de la Judicatura, estaba integrada de la siguiente forma: **a)** El pleno, **b)** El consejo consultivo, **c)** La presidencia, **d)** Las comisiones especializadas, **e)** Dirección General, **f)** Dirección de Asesoría Jurídica, **g)** Direcciones Regionales y **h)** Direcciones Provinciales. Con el voto favorable de la ciudadanía se consiguió que actualmente el mencionado organismo se encuentre conformado por: El Pleno, La Presidencia y La Dirección General.

El Presidente del Consejo ejercía la representación judicial y extrajudicial del organismo, atribución que paso al Director General. En cuanto al Pleno, se encontraba presidido por el Presidente pero con la reforma esta función la cumple el Delegado del Presidente de la Corte Nacional de Justicia, con lo cual el Consejo de la Judicatura pierde toda su independencia tanto interna como externa, ya que sus actuaciones estarían sometidas a la Corte Nacional de Justicia.

Preguntas de Consulta

1.- Con la finalidad de combatir la corrupción, ¿Está usted de acuerdo que sea delito el enriquecimiento privado no justificado?

Esta pregunta era inconstitucional ya que destruía el principio de inocencia garantizado en la Constitución como parte del debido proceso para todos los ciudadanos, se obliga a probar la inocencia de una persona. Es necesario tener presente que la Norma Suprema garantiza la libertad de contratación, el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental, a desarrollar actividades económicas individuales o colectivas, derechos estos que también son dejados de lado. Consecuentemente también se viola la norma constitucional según la cual es

inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos en ella consagrados.

Con el triunfo del si es necesaria una reforma en el Código Penal, a fin de tipificar el delito, así como establecer su sanción y categoría del mismo, lo que no es necesario ya que en el mencionado cuerpo legal se halla previsto el delito del enriquecimiento ilícito; la Ley contra el Lavado de Activos, prevé y sanciona este tipo de conductas.

La palabra injustificado es del todo subjetiva, por lo que se corre el riesgo de quedar expuestos a la venganza, causando inseguridad jurídica.

2.- Con la finalidad de evitar que los juegos de azar con fines de lucro se conviertan en un problema social, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población, ¿Está usted de acuerdo en prohibir en su respectiva jurisdicción cantonal los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

Se debe empezar considerando que el artículo 1457 del Código Civil ecuatoriano define a los contratos aleatorios: “El contrato oneroso es conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez; y si el equivalente consiste en una contingencia incierta de ganancia o pérdida, se llama aleatorio”. Los juegos de azar suponen entonces la existencia de un contrato aleatorio. La expresión fin de lucro, hace referencia a sacar provecho, principalmente económico, de alguna actividad.

Esta pregunta era contraria a lo dispuesto por los numerales 15, 16 y 17 del artículo 66 de la Constitución, puesto que con el resultado a favor de la supresión de los juegos de azar se está cuartando la libertad de realizar actividades económicas de quienes hacían de estos negocios su fuente de subsistencia, así como su libertad de trabajo. Se deja de lado la libertad de contratación y por ende la autonomía de voluntad de quienes acudían a estos lugares, su derecho al descanso, a desarrollar una actividad lícita durante su tiempo libre.

Con esta prohibición lo único que se conseguirá es que proliferen los negocios clandestinos, que por lo mismo no pagarán impuestos, además de ser el caldo de cultivo de

mafias y otras actividades ilícitas. Las personas que gustan de esta actividad acudirán a estos lugares, sin tener en cuenta que se encuentren prohibidos. El problema social que se menciona el preámbulo de esta pregunta, debemos suponer que se refiere a que una persona no malgaste su dinero en juegos de azar, pero este problema social es más profundo y no se soluciona con una simple prohibición, debido a que se trata de una enfermedad que requiere de un tratamiento psicológico y farmacológico apropiado que le permita a la persona superar su adicción.

3.- Con la finalidad de evitar la muerte de un animal por simple diversión, ¿Está usted de acuerdo en prohibir, en su respectiva jurisdicción cantonal, los espectáculos públicos donde se mate animales?

Esta pregunta era constitucional debido a que las preguntas dentro de una consulta popular deben ser generales y no restrictivas en cuanto al territorio, por lo cual estas serían competencia de cada municipio, con lo cual se violaron los artículos 238 y 240 de la Constitución, en los que se reconoce la autonomía de los gobiernos seccionales descentralizados, así como la facultad legislativa dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción territorial.

Era una pregunta abierta en la que no se especificaba el objetivo primordial que se pretendía conseguir con su aprobación o su rechazo.

Es necesario tomar en consideración que la muerte de un animal en un espectáculo público como una corrida de toros o una pelea de gallos, es presidida por la tortura del animal, al que se lo provoca para que aflore su instinto y reaccione de forma violenta. Quizá luego de una dolorosa y prolongada tortura el mejor destino que pueda tener aquel animal sea su muerte, pues podría quedar con heridas que le causen extremo dolor, consiguiendo de esta forma únicamente prolongar su agonía. Además, los aficionados taurinos bien saben que en caso de que un toro sea “bueno”, y entiéndase por bueno, agresivo, este es indultado.

Si la verdadera intención detrás de esta pregunta era la protección de los animales y erradicar la violencia que suponen estos primitivos espectáculos, se los debía prohibir, ya

que con el resultado a favor de lo consultado en la práctica no se ha conseguido ningún cambio mayor.

4.- Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿Está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?

Esta pregunta claramente es atentatoria a lo que dispone la sección tercera, del capítulo II, de la Carta Fundamental, denominado Comunicación e información, así como en varios Instrumentos Internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador. Con el triunfo del si se ha conseguido que se atente contra la libertad de prensa y de expresión, las cuales resultan de suma importancia en un Estado democrático.

En cuanto a la responsabilidad ulterior, ya se encontraba prevista en el texto constitucional cuando se establece el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general y con responsabilidad ulterior; razón por la cual esta reforma es innecesaria, lo correcto hubiera sido que en la Ley de Comunicación se desarrolle el contenido de este derecho y se establezcan los criterios para calificar la responsabilidad ulterior. Aunque también se debe considerar que por mandato constitucional, los derechos en ella reconocidos son de aplicación directa, sin que sea necesario que consten además en una ley, por lo que, quien considere que el mencionado derecho haya sido vulnerado, podría hacer uso de una garantía jurisdiccional para conseguir su restablecimiento.

5.- Con la finalidad de evitar la explotación laboral, ¿Está usted de acuerdo que la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadores en relación de dependencia sea considerada delito?

Esta conducta ya se hallaba tipificada y sancionada pecuniariamente por la Ley Orgánica de Seguridad Social, por lo que resulta del todo demagógico que se quiera hacer

parecer que con la supuesta incorporación de este delito al ordenamiento jurídico ecuatoriano se va a solucionar el problema, sin duda muy frecuente, de la falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El texto de la pregunta viola la garantía prevista en el numeral 28 del artículo 6 de la Carta Fundamental, que en su literal c) prevé que ninguna persona puede ser privada de su libertad por deudas, a excepción de las pensiones alimenticias.

El problema de la seguridad social en el Ecuador va más allá de la no afiliación, aún en el caso de trabajadores afiliados estos no pueden acceder a una atención digna, eficiente y oportuna, que les permita prevenir enfermedades, el tratamiento y la sanación, acceder a un préstamo para obtener una vivienda digna, etc.

En suma, lo que se ha logrado con el resultado a favor de esta pregunta es hacer una cortina de humo que ha servido para tapar los verdaderos y profundos problemas que enfrenta la seguridad social.

CAPITULO III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La participación de los ciudadanos en la vida política mediante la utilización de los mecanismos de la democracia directa está sujeta a la historia de cada país, ya que es un concepto que ha evolucionado según los valores que han regido la vida de los ciudadanos.
- La utilización de los mecanismos de la democracia directa puede traer como consecuencia dos posibles efectos: 1. la democratización de la agenda política mediante el fomento de la participación ciudadana o, 2. El fortalecimiento del poder y discrecionalidad del ejecutivo, al utilizar por ejemplo la consulta popular como una herramienta política de índole plebiscitaria.
- A pesar de su utilización cada vez más frecuente, es la democracia representativa la que continúa predominando, quizá esto se deba en gran medida a los requisitos que deben ser cumplidos como paso previo a la utilización de cualquiera de los mecanismos de la democracia directa, principalmente los porcentajes de respaldo necesarios para ponerlos en marcha.
- Los mecanismos de la democracia directa son medios propios y exclusivos de los ciudadanos, que pretenden abrir espacios de participación del pueblo en la vida política; y no de los partidos políticos que podrían ver en ellos una forma de lucha interpartidista, ya que quizá sean los únicos que cuenten con los recursos económicos, aparato logístico y poder para movilizar al pueblo.
- Constantemente los medios de comunicación dan a conocer casos de corrupción protagonizados por funcionarios públicos de elección popular, quienes se han enriquecido con dineros del Estado aprovechándose de la posición privilegiada en la que se encontraban o incluso siguen ostentando, traicionando la confianza depositada por sus electores. Sin embargo han existido intentos infructuosos de utilizar este mecanismo de la democracia directa. El Dr. Rafael Oyarte Martínez se hace estas preguntas: ¿Cuántos dignatarios deben o debieron irse a su casa por

ineptos e incapaces o a la cárcel por ladrones y corruptos, desde que se promulgó la Constitución Política (1998), si los ciudadanos conscientes de nuestra responsabilidad aplicáramos este derecho político? Frente a esta situación, la inclusión de la revocatoria del mandato debe ser vista y utilizada como una forma de promover la participación democrática, para que sea el pueblo quien decida la suerte de sus gobernantes cuando estos hayan perdido legitimidad y popularidad debido a sus comportamientos al margen de la ley, reñidos con la ética o contrarios a sus promesas de campaña y programas de gobierno, ya que los ciudadanos depositaron su confianza atendiendo no solamente a esos postulados, sino también a su imagen de probidad y responsabilidad en el manejo de la cosa pública.

- Teniendo en consideración todos los aspectos antes anotados sobre la revocatoria del mandato y además que la utilización abusiva de este mecanismo puede causar el debilitamiento del sistema representativo, es necesario lograr un justo equilibrio, puesto que cualquier mala práctica de esta forma de participación directa, traería como consecuencia, la desnaturalización de la misma, impidiendo el cumplimiento loable de su finalidad que consiste en desalojar justificadamente del poder a un mandatario falto de honestidad y honradez, y convocar a nuevas elecciones para reemplazarlo.
- Quizá la manera de conseguir este equilibrio sea la realización de un proceso de petición y rendición de cuentas que preceda al de revocatoria, mediante el cual se mida la calidad de la administración y quede demostrada la inhabilidad, falta de capacidad, o de probidad de un determinado gobernante para realizar su gestión.
- Las preguntas de la última consulta popular a todas luces eran inconstitucionales, se trató y consiguió manipular al pueblo mediante la redacción de las mismas, se inducía a una respuesta que resultaba ser la única lógica y coherente, puesto que todos queremos que no haya corrupción, que mejore la seguridad, que no haya explotación laboral, que exista seguridad jurídica, etc. Lo dispuesto por la Constitución con respecto al examen de constitucionalidad de las preguntas por parte de la Corte Constitucional ha quedado en letra muerta, pues en la práctica

dicho examen fue únicamente una pantomima para disfrazar de constitucional todo el proceso, pero en realidad fueron aquellos quienes crearon la Carta Fundamental también quienes la manipularon a su antojo para conseguir sus objetivos políticos.

- Ninguna de los considerandos que preceden a las preguntas, ni los cuestionamientos en sí cumplían lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como se dijo en líneas anteriores, se indujo a una respuesta, no se utilizó un lenguaje neutro y carente de una carga emotiva, algunas de las preguntas implican la modificación de pilares fundamentales del sistema jurídico como lo es la presunción de inocencia, el establecimiento de restricciones sobre la propiedad privada, etc.
- La Corte Constitucional tampoco cumplió con lo previsto en el artículo 443 de la Carta Fundamental esto es calificar cual era el procedimiento que se debía seguir con respecto a la última consulta popular. No cabía ni la enmienda prevista en el artículo 441, ni la reforma parcial consagrada en el artículo 442, puesto que la condición indispensable para la aplicación de estos métodos es la no restricción de derechos. El pronunciamiento de la Corte Constitucional, -si su interés hubiera sido velar por el estricto respeto a la Norma Suprema-, debió en el sentido de que lo que correspondía era la convocatoria a una Asamblea Constituyente, en el caso concreto por parte del Presidente de la República, tal como lo dispone el artículo 444 de la Constitución. Todo esto tomando en cuenta que la Corte Constitucional es el máximo interprete de la Constitución y cuyo pronunciamiento tiene efecto erga omnes.

BIBLIOGRAFIA

Varios Autores. La nueva Constitución del Ecuador. Serie Estudios Jurídicos. Corporación Editora Nacional, Quito 2009.

BORJA CEVALLOS, Rodrigo. Sociedad Cultura y Democracia. Editorial Planeta del Ecuador S.A.. Ecuador, 2007.

LISSININI, Alicia. Temas Actuales y Tendencias en la Ciencia Política. CLACSO. 2008.

SALGADO, Gemánico y otros. Consulta Popular: Reflexiones y Propuestas. Documento de Trabajo No. 2. Proyecto Cordes-Gobernabilidad. Quito, 1997.

NOGUERA FERNANDEZ, Albert. Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social.

CONCHA CANTU, Hugo A. (Coordinador). Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.

PACHANO, Simón. (Compilador). Temas actuales y tendencias en la ciencia política. Flasco. Ministerio de Cultura. Quito, 2008.

ANDRADE UBIDIA, Santiago y otros. Temas de Derecho Constitucional. Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Quito, 2003.

ASBUN R, Jorge. Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales. Grupo Editorial Kipus. Bolivia, 2005.

NOHLEN, Dieter y otros (compiladores). Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Segunda Edición. México, 2007.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. Tomo 9. 2002.

CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Argentina, 2006. Página 336.

Constitución Política de la República del Ecuador. Edigab. 2003.

Constitución de la República del Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 2009.

Artículo Diario Hoy. ¿Revocatoria o rendición de cuentas?. 4 de septiembre de 2010

Artículo Diario Hoy. Temerosos. 5 de septiembre de 2010

Artículo Diario Hoy. La revocatoria: arma de doble filo. 6 de septiembre de 2010

<http://es.scribd.com/doc/33683316/altman-democracia-directa-en-el-continente-americano>

<http://revocatoria.wordpress.com/2008/07/01/definicion-de-revocatoria-de-mandato/>

<http://www.abogadoperu.com/constitucion-capitulo-iii-de-los-derechos-politicos-y-de-los-deberes-titulo-3-abogado-legal.php>

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm

http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Sociales/universitas/63/cogollos.pdf

http://huitoto.udea.edu.co/derecho/constitucion/consulta_popular.html

<http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm>

<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

http://www.derechoecuador.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2641

<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/908/1/T410-MDE-P%C3%B3lit-La%20consulta%20previa%20en%20materia%20ambiental.pdf>

<http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf1/GRIJALVA%20AGUSTIN.pdf>

http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=286%3Ala-consulta-previa&Itemid=126