



UNIVERSIDAD LAICA
“ELOY ALFARO” DE MANABÍ

CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO, INVESTIGACIÓN, RELACIONES Y
COOPERACION INTERNACIONAL. **CEPIRCI**

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL, POLÍTICO Y
ADMINISTRATIVO**

TESIS DE GRADO

**Previo a la obtención del Grado de
Magister en Derecho Constitucional, Político y Administrativo**

TEMA:

**“LA CONSTITUCIÓN VIGENTE Y SU RELACIÓN CON LA
CONSULTA POPULAR EN EL
NEOCONSTITUCIONALISMO EN ECUADOR, 2011”**

AUTOR:

AB. FRANCISCO VELASQUEZ GARCÍA

TUTOR:

DR. GERARDO CAICEDO BARRAGÁN, MDCPA

**MANTA – MANABÍ – ECUADOR
2012**

CERTIFICADO DE APROBACIÓN

En calidad de Director de Tesis **CERTIFICO:**

Que he analizado y aprobado el Proyecto de Tesis de Grado titulado **“LA CONSTITUCIÓN VIGENTE Y SU RELACIÓN CON LA CONSULTA POPULAR EN EL NEOCONSTITUCIONALISMO EN ECUADOR, 2011”**, presentado por el Maestrante Ab. Francisco Velásquez García; por lo que autorizo la presentación, defensa y sustentación del mismo.

Manta, octubre del 2011

**DR. GERARDO CAICEDO BARRAGÁN, MDCPA
DIRECTOR DE TESIS**

DECLARATORIA DE AUTORÍA

El contenido expresado en la presente investigación, incluido conclusiones y recomendaciones son única y exclusivamente responsabilidad del autor, las cuales no pueden ser modificadas sin la debida autorización del mismo.

AB. FRANCISCO VELÁSQUEZ GARCÍA

TESIS DE GRADO

TEMA:

“LA CONSTITUCIÓN VIGENTE Y SU RELACIÓN CON LA CONSULTA POPULAR EN EL NEOCONSTITUCIONALISMO EN ECUADOR, 2011”

Sometida a consideración de los directivos de la Comisión del Tribunal de Tesis de Grado de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, en la Maestría en Derecho Constitucional, Político y Administrativo, como requisito previo a la obtención del Grado de Magister.

Aprobada por el Tribunal

Dr. Jaime Rodríguez Castillo

Presidente

Miembro del Tribunal

Miembro del Tribunal

Tutor de Tesis

DEDICATORIA

Con fe y perseverancia. he culminado esta etapa de mi carrera profesional, me siento complacido, porque me he esforzado por ello.

En la adversidad y en las alegrías mis seres queridos me han apoyado en todo momento, han sido “el ideal” para conseguir mis sueños.

A mis hijos, Gabriela, Pamela, Gabriel y Ricardo, con amor, les dejo este legado como fruto de esfuerzo, constancia y superación.

A Jacqueline, la compañera invaluable, quien compartió esta nueva visión y misión de mi vida.

El Autor

AGRADECIMIENTO

“Cuando estás inspirado por algún propósito, por algún proyecto extraordinario, los pensamientos rompen sus barreras, la mente trasciende sus limitaciones, la conciencia se expande en todas las direcciones, y te encuentras en un mundo nuevo y maravilloso; las fuerzas, las facultades y los talentos dormidos cobran vida y te das cuenta de que eres mucho más grande de lo que jamás hubieras soñado”.

Pantanjali

Con infinito agradecimiento a la **UNIVERSIDAD LAICA “ELOY ALFARO” DE MANABÍ** y al **CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO, INVESTIGACIÓN, RELACIONES Y COOPERACION INTERNACIONAL “CEPIRCI”**, por acrecentar en mí el espíritu de actualización y formación profesional.

Por su acertada asesoría, al **Dr. Gerardo Caicedo Barragán, MDCPA**, quien con sus probos conocimientos ha guiado mi trabajo de Tesis, dejando plasmado en él la esencia de los conocimientos adquiridos.

A mis Familiares, por su apoyo constante; a todas las personas que han colaborado para la consecución de este trabajo.

El Autor

ÍNDICE

Contenido	Página
A. Páginas Preliminares	
Título de la Portada	I
Aprobación del Tutor	II
Autoría de Tesis	III
Aprobación del Tribunal de Grado	IV
Dedicatoria	V
Agradecimiento	VI
Índice General de Contenidos	VII
Resumen Ejecutivo	XI
B. Texto	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
EL PROBLEMA	
1.1.DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y DE LOS DERECHOS POLÍTICOS	4
1.1.1. Democracia. Conceptualización.....	4
1.1.2. Formas de Participación democrática	5
1.1.2.1. Democracia Directa. Historia	6
1.1.2.2. Democracia Directa. Antecedentes	9
1.1.2.3. Plebiscito.- Conceptualización	18
1.1.2.4. Referéndum. Conceptualización	20

1.1.2.4.1. Clases de Referéndum	25
1.1.3. Revocatoria de Mandato	28
1.1.4. Derecho a elegir y ser elegidos	30
1.1.5. Ciudadanía	34
1.2. Objetivos	37
1.2.1. Objetivo General	37
1.2.2. Objetivos Específicos	37
1.3. Justificación	38

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Consulta Popular. Antecedentes.....	41
2.2. Marco Jurídico	48
2.3. El Neoconstitucionalismo	51
2.3.1. El Neoconstitucionalismo en Ecuador	55
2.4. Constitución vigente en Ecuador	58
2.4.1. Estructura de la Constitución	61
2.5. El Referéndum Constitucional y Consulta Popular de Ecuador 2011.....	74
2.6. Corte Constitucional	92
2.7. La Contabilidad en el Gasto Electoral	98
2.8. Publicidad y Promoción	98
2.9. Organismos Electorales	99

2.9.1. Consejo Nacional Electoral (CNE)	101
2.9.2. Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	103
2.10. Consulta Popular en América Latina	105

CAPÍTULO III

3.1. ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	118
---	------------

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones	124
4.2. Recomendaciones	126

CAPÍTULO V

PROPUESTA

5.1. Introducción	128
5.2. Justificación	130
5.3. Fundamentación y Referente Legal	132
5.4. Objetivo General.....	133
5.5. Objetivos Específicos	133
5.5.1. Importancia	133
5.5.2. Ubicación Sectorial	135
5.5.3. Factibilidad	135
5.6. Descripción de la Propuesta y Estructura	135

5.7. Recursos Humanos	139
5.8. Estructura física y logística	139
5.9. Normativa	140
5.10. Financiamiento y Presupuesto	140
5.11. Evaluación del Impacto Ambiental	140
5.12. Servicio que presta	140
BIBLIOGRAFÍA	142

RESUMEN EJECUTIVO

En nuestro país la Consulta Popular ha tenido un resultado mixto, oscilando entre intentos de manipulación demagógica por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra. Independiente de lo que pueda derivarse del uso de los mecanismos de democracia directa, la coyuntura nacional demanda prestar atención urgente y prioritaria al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular, al fortalecimiento de los partidos políticos y los parlamentos, sin los cuales los mecanismos de democracia directa tendrán efectos limitados o incluso peligrosos para el régimen democrático. Deben ser mecanismos dirigidos a perfeccionar y complementar la democracia representativa y no dirigidos a buscar su debilitamiento o sustitución, por tal motivo, he considerado importante realizar la presente investigación, en donde se da a conocer los instrumentos, el procedimiento, circunstancias de aplicación y condiciones de exigencia de la Consulta Popular en la Constitución vigente con enfoque en el Neoconstitucionalismo; con la finalidad de a través de una Propuesta formular mejoras de este mecanismo de democracia directa, tanto a nivel social, político-democrático, derecho público, institucional y académico.

Fue una investigación Bibliográfica, Descriptiva y Propositiva, a través del estudio Causal-Comparativo, que permitió emplear la disciplina del derecho comparado, haciendo la revisión de los preceptos constitucionales en Consulta

Popular de varios países de la región y de otros continentes, buscando semejanzas y diferencias que puedan sustentar la institucionalidad de la Consulta Popular en el Neoconstitucionalismo Ecuatoriano.

El presente trabajo cuenta con cinco capítulos: En el primer Capítulo, se describe el Problema, los Objetivos y la respectiva Justificación del tema. El segundo Capítulo, consta de un vasto y enriquecedor marco teórico, en el que se describe la Consulta Popular en Ecuador y en América Latina, la Constitución vigente en Ecuador, el Neoconstitucionalismo y los Órganos Electorales. En el tercer Capítulo, se detallan las atribuciones y deberes del Presidente de la República específicamente el de convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución. El Capítulo cuarto expone las conclusiones a las que se ha llegado en la investigación, lo que ha dado paso a formular las respectivas recomendaciones. En el quinto Capítulo, se detalla la Propuesta con la reforma que se plantea.

EXECUTIVE SUMMARY

In our country the Popular Consultation has had a mixed result, oscillating on one hand among intents of demagogic manipulation, with positions conservatives or traditionalist for the other one. Independent of what can be derived of the use of the mechanisms of direct democracy, the joint national demand to pay urgent and high-priority attention to the improvement of the effectiveness of the mechanisms and central organs of the representative democracy, in particular, to the invigoration of the political parties and the parliaments, without which the mechanisms of direct democracy will have limited or even dangerous goods for the democratic regime. They should be managed mechanisms to perfect and to supplement the representative democracy and not directed to look for their attenuation or substitution, for such a reason, I have considered important to carry out the present investigation where is given to know the instruments, the procedure, application circumstances and conditions of demand of the Popular Consultation in the effective Constitution with focus in the Neoconstitucionalismo; with the purpose of through a Proposal to formulate improvements of this mechanism of direct democracy, so much at social, political-democratic level, public law, institutional and academic.

It was a Bibliographical, Descriptive investigation and Propositive, through the Causal-Comparative study that allowed to use the discipline of the comparative jurisprudence, making the revision of the constitutional provisions in Popular

Consultation of several countries of the region and of other continents, looking for likeness and differences that can sustain the institucionalidad of the Popular Consultation in the Ecuadorian Neoconstitucionalismo.

The present work has five chapters: In the first Chapter, it is described the Problem, the Objectives and the respective Justification of the topic. The second Chapter, consists of a vast and enriching theoretical mark, in which the Popular Consultation is described in Ecuador and in Latin America, the effective Constitution in Ecuador, the Neoconstitucionalismo and the Electoral Organs. In the third Chapter, the attributions and duties of the President of the Republic are detailed specifically the one of summoning to popular consultation in the cases and with the requirements foreseen in the Constitution. The quarter Chapter exposes the summations to those that you has arrived in the investigation, what has opened the way to formulate the respective recommendations. In the fifth Chapter, the Proposal is detailed with the reformation that thinks about.

INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de democracia directa constituyen formas de participación política, mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo, empero, no es la elección de los miembros de los órganos democrático-representativos (legislativo o ejecutivo), sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

Una tendencia dirigida a atacar la crisis de credibilidad de los partidos y a mejorar los niveles de representación y participación, ha sido la de querer avanzar en el ámbito de la democracia participativa como una suerte de etapa posterior superior, pasando de la democracia representativa a la democracia participativa.

Durante la segunda mitad de los años setenta, como parte de la guerra fría, surgió un discurso liberal, con tendencia dirigida a atacar la crisis de credibilidad de los partidos y a mejorar los niveles de representación y participación. A partir de esa fecha cobró fuerza en América Latina, la tendencia moderna de expandir los mecanismos de democracia directa, en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción enquistada en sectores importantes de la clase política. No se trató, empero, de una demanda popular y esto queda demostrado con el hecho de que ni los acuerdos o "pactos" de transición democrática de los países de América del Sur, ni los "acuerdos de

paz" que pusieron fin a los conflictos armados centroamericanos, contemplaron estas instituciones.

Comparativamente en Latinoamérica se puede afirmar, existen una variedad de instituciones de democracia directa, sumado a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión y la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales, haciéndose casi imposible la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional.

Actualmente en el constitucionalismo latinoamericano moderno existen grandes tradiciones europeas sobre esta materia y es por ello que se asiste a una nueva tendencia según el criterio de algunos teóricos y doctrinólogos en materia constitucional: El Neoconstitucionalismo el cual ha tenido su conceptualización y denominación más reciente principalmente en Italia y España.

Esta nueva tendencia viene siendo una nueva fase del proceso histórico del constitucionalismo europeo, que tuvo comienzo a fines del siglo XVIII, con características propias y diferenciales respecto a las etapas anteriores. De ahí el nombre de Neoconstitucionalismo o Constitucionalismo contemporáneo con que se le identifica, en ella la Constitución considerada fundamentalmente

como carta política dirigida básicamente al Parlamento, pasa como norma jurídica suprema y de aplicación directa, dirigida fundamentalmente a los tribunales, en especial al tribunal constitucional.

Del Estado legal de Derecho se pasa al Estado Constitucional de Derecho, donde la Constitución, mucho más que la ley, se convierte en el centro de todo el sistema normativo. De la centralidad del Estado y de sus prerrogativas, se da lugar a la consideración de la persona humana y sus derechos como ejes del sistema jurídico. Lo cierto es que en la actualidad, los mecanismos de participación ciudadana son vistos en su gran mayoría como una opción válida para mejorar la representación e incrementar la participación popular manteniendo la estabilidad de los sistemas políticos ya que las instituciones de democracia directa deben ser vistas como complemento de los procesos de decisión democrático-representativo.

A raíz de esta nueva visión y dada la actualidad e importancia del tema el presente trabajo tiene como objetivo general “Investigar la relación de la Constitución vigente con la Consulta Popular en el Neoconstitucionalismo en el Ecuador”, con la finalidad de proponer ciertas reformas consideradas necesarias para el pleno uso de nuestros derechos.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1. DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

1.1.1. DEMOCRACIA. Conceptualización

Es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

La democracia se define también a partir de la clásica clasificación de las formas de gobierno realizada por Platón primero y Aristóteles después, en tres tipos básicos: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno "de los mejores" para Platón), democracia (gobierno de la multitud para Platón y "de los demás", para Aristóteles). [13]

1.1.2. FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Cuando se hace referencia a la participación democrática se asume el hecho de que el soberano detenta el poder político, es decir en el pueblo reside la soberanía, sin embargo ésta no puede siempre ejercerse de forma directa como en los inicios de la democracia ateniense y han sido necesarias instrumentarse nuevas formas de participación democrática que parten desde la participación directa mencionada, reconocida como : “ Forma de organización política en la que el conjunto de los ciudadanos titulares de derechos políticos expresa de modo inmediato la voluntad suprema de la comunidad, correspondiéndole la adopción de las leyes y de las decisiones más importantes y se ejerce mediante: [21]

Iniciativa Popular: También conocida como iniciativa ciudadana, se refiere a la posibilidad amparada en la Constitución de que las personas presenten peticiones, cargo de justicia, avalada por sus firmas, para que se tome a consideración política un determinado asunto público como puede ser una reforma de un estatuto o una ley, o incluso una enmienda constitucional.

La iniciativa puede ser: Democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo. Democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Por último, democracia participativa cuando

se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios. Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios.

1.1.2.1.DEMOCRACIA DIRECTA. Historia

La democracia directa fue experimentada por primera vez en la antigua democracia ateniense (comenzando en 507 A.C.). Esta experiencia duró aproximadamente dos siglos, durante los cuales el poder recayó en una asamblea en la que estaban todos los ciudadanos varones, los cargos públicos eran elegidos por sorteo, y un representante elegido por la asamblea se encargaba de liderar el ejército de la ciudad (y era llamado *estratega*).

Las restrictivas condiciones para ser considerado ciudadano (sólo los varones lo eran) y, por tanto, para poder participar en la vida política de la ciudad, así como debido al tamaño reducido de la ciudad-estado de Atenas por aquel entonces (en torno a las 45.000 personas) minimizaban las dificultades logísticas inherentes a esta forma de gobierno.

También hay que tener en cuenta la historia de la Antigua Roma, en la que los ciudadanos realizaban y aprobaban las leyes, que comenzó en torno a 449 A.C. y duró aproximadamente cuatro siglos, hasta la muerte de Julio César en

44 A.C, aunque muchos historiadores ponen el fin de la República romana en el año 43 A.C., con la aprobación de una ley llamada Lex Titia. Según algunos historiadores, el hecho de que los ciudadanos tuvieran el protagonismo de hacer las leyes fue un factor importante que contribuyó al auge de Roma y la civilización grecorromana.

Después de estos acontecimientos lejanos en el tiempo, esta forma de gobierno ha sido muy poco utilizada. Ha habido algunos intentos efímeros desde entonces, pero no al nivel de trascendencia alcanzado en la antigua Atenas. Merecen mención la creación del *Althing* (Alþingi) o "Asamblea de Hombres Libres" en la Mancomunidad Islandesa del siglo X, los *Usatges* de Cataluña en el siglo XI (que cristalizaron en el primer código jurídico-constitucional de la historia, bajo el reinado de Ramón Berenguer IV) y los "parlamentos" creados durante el reinado de Eduardo I en la Inglaterra del siglo XIII, donde se inicia el concepto de separación de poderes. [39]

Por su parte, las democracias modernas generalmente funcionan mediante representantes elegidos por los ciudadanos, lo que se conoce como democracia representativa. La era moderna de un acercamiento a la democracia directa a nivel federal y local comenzó en las ciudades de Suiza en el siglo XIX. En 1847, los suizos añadieron el referéndum estatutario a su Constitución. Pronto pensaron que tener solamente el poder de vetar las leyes que producía el Parlamento no era suficiente, y así en 1891, añadieron la iniciativa de enmienda constitucional. Las batallas políticas suizas desde entonces han

ofrecido al mundo una experiencia importante en la puesta en práctica de este tipo de iniciativas. En los últimos 120 años más de 240 iniciativas han sido votadas en referéndum. Además, algunas veces se ha optado por iniciativas que son reescritas por el gobierno.

Sin embargo en un sentido muy estricto la democracia directa, tal como fue establecida las antiguas polis griegas, es aplicado tan sólo en 3 cantones suizos: Appenzell, Glaris y Unterwalden. Se llama *Landgemeinde*, porque el pueblo se reúne en la plaza pública de la ciudad o en una pradera una vez al año, donde aprueban las leyes, el presupuesto y también las reformas constitucionales.

Otro ejemplo importante son los Estados Unidos, donde a pesar de no existir democracia directa a nivel federal, más de la mitad de los estados (y muchos municipios) permiten que los ciudadanos promuevan la votación de iniciativas, y la gran mayoría de los estados cuentan con mecanismos para promover iniciativas o referendos. Existen también reuniones comunitarias (town meetings) y diversas instituciones a nivel municipal donde los ciudadanos pueden interactuar con los responsables de la administración en la toma de decisiones.

En Libia, desde 1977 se estableció que la forma oficial de gobierno es la Yamahiriya, una república gobernada por una forma de democracia directa basada en "comités populares de base" que mediante un proceso nacional

conforman el poder legislativo y ejecutivo, sin embargo se asume regularmente que Omar Gadafi es quien detenta el poder real.

Finalmente, cabe señalar que existe una corriente crecientemente relevante en el mundo anglosajón que propugna como posible variante de la democracia directa la implementación de combinaciones de las instituciones actuales con aplicaciones democráticas del sorteo (ver: demarquía). Entre los autores más relevantes de esta corriente puede citarse a John Burnheim, Ernest Callenbach, A. Barnett y Peter Carty, Barbara Goodwin o, en el ámbito francés, Yves Sintomer. Los autores consagrados que han dedicado más espacio a este tipo de propuestas son Robert A. Dahl y Benjamin Barber. En el mundo hispanohablante la recepción aún es muy reducida, si bien autores como Juan Ramón Capella han planteado la posibilidad de acudir al sorteo como herramienta democratizadora. [15]

1.1.2.2.DEMOCRACIA DIRECTA. Antecedentes

La democracia directa, llamada en algunas publicaciones democracia pura, es una forma de democracia y una teoría de la educación cívica en la que la soberanía se presenta en la asamblea de todos los ciudadanos que deciden participar. Dependiendo del sistema particular, esta asamblea podría aprobar movimientos ejecutivos, leyes, elegir o destituir a los funcionarios, y realizar enjuiciamientos. [1]

Las iniciativas, por lo general presentadas por determinado sector del pueblo, fuerza la consideración de las leyes o enmiendas (por lo general por un referéndum posterior), sin el consentimiento de los funcionarios electos, o incluso en oposición a la voluntad de dichos funcionarios.

La larga evolución de las formas de participación política dio lugar a concepciones distintas de la ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir a los que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes. Si bien es cierto que en nuestros días las instituciones representativas dominan la vida política en las sociedades democráticas, todavía subsiste una división en la teoría política contemporánea donde, en un extremo, encontraríamos a los defensores de la democracia radical y, en el otro, a los abogados de la poliarquía. Vale la pena detenerse para examinar el contenido de ambas concepciones de la democracia, puesto que sus argumentos están en el trasfondo de las discusiones sobre la implantación de los mecanismos de la democracia directa.

Como bien lo indica Sartori, la definición etimológica de la democracia es "...el gobierno o el poder del pueblo". Sin embargo, en términos concretos, la palabra "pueblo" expresa realidades muy diversas. Sartori identifica seis referentes distintos de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo; gran

número de individuos; clase baja; totalidad orgánica; mayoría absoluta; mayoría limitada. Cada uno de ellos implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno.

La filosofía política distingue entre Democracia Directa" y Democracia Representativa, y da a los dos términos connotaciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual "...el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder". Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Ya se ha mencionado que el experimento histórico más acabado de democracia directa es el de la ateniense. En nuestros días ésta se sigue practicando en pequeñas comunidades, como en los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza.

Este ejercicio de la Democracia Directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan "cara a cara", donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la "comunidad" y no la "sociedad" —en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos— es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

En la filosofía política clásica, Jean Jacques Rousseau aparece como el gran defensor de la Democracia Directa. Para él, la soberanía del pueblo —que es la base del contrato social—no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. Como bien lo subraya Sartori, Rousseau "sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación".

Si bien Rousseau logra identificar un aspecto problemático de la democracia representativa, su propuesta ha sido también ampliamente criticada. Se argumenta que su modelo de democracia sólo puede aplicarse a comunidades pequeñas y que, aun así, la práctica de esa democracia es excluyente. Se calcula que en su natal Ginebra —la que le sirvió de modelo— eran apenas unas 1,500 personas las que participaban como ciudadanos en la formulación de las leyes, de un total de 25,000.

En términos concretos, Sartori distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que corresponde al modelo ya presentado, y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no sea tan fantásica como puede aparecer a primera vista. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política. El retrato futurista de una comunidad política vinculada por computadora es exagerado, pero tiene la virtud de resaltar algunos problemas de la democracia directa.

Aparte de los problemas técnicos, asociados al tamaño y a la complejidad de las sociedades, la democracia directa presenta otras deficiencias, entre ellas, destaca la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de las decisiones que habrán de tomarse. En el primer caso, además, siempre existe el peligro de que las decisiones respondan a las pasiones y al espontaneísmo de los asambleístas. En ambos casos, no existen límites al poder de la mayoría.

En contraste, se aprecian las virtudes de la democracia representativa. Sartori la define como una "Democracia Indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen".

Como ya se ha mencionado, en sus orígenes la noción de representación política no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. En la Edad Media la doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder, mediante la ficción de la representación. Cuando los monarcas reunían a los estamentos, sus miembros delegaban el ejercicio del poder a otra persona. En realidad se trataba de una presunción de delegación, con la que se evitaba que los representantes fueran realmente elegidos.

Thomas Hobbes, en el famoso capítulo XVI del *Leviatán*, hace el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política, y distingue entre la persona natural (cuyas palabras y acciones son propias) y la persona artificial (que encarna palabras o acciones de otras personas). Sin embargo, no propone una discusión en términos de soberanía popular. Más bien usa el concepto de representación para justificar la obligación política de los súbditos hacia el soberano y legitimar, de hecho, la autoridad de este último.

Más tarde, con el desarrollo del pensamiento liberal, representación y participación política real se vinculan. *James Madison*, en *El Federalista*, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses. De hecho, considera que la existencia de intereses y de facciones constituye una amenaza para el bien común; sin embargo, es inevitable que se multipliquen en

países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio. Como bien lo sintetiza *Hanna Pitkin*: "...Madison concibe la representación como una manera de concentrar un conflicto social peligroso en un foro central único, donde puede ser controlado por la vía del equilibrio y del bloqueo".

El vínculo entre intereses y representación política es expresado, de manera más clara, en los escritos de los utilitaristas Bentham y Mill. Aunque en sus obras existe un problema de coherencia interna entre su noción de interés individual y la representación política de dichos intereses, para ellos la representación es la mejor manera de asegurar la congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno. Por ello, la elección frecuente de los representantes garantiza que éstos actúen acorde a los intereses de sus electores.

John Stuart Mill, en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, aboga también en favor de ese modelo de democracia y unifica los argumentos de Madison, Bentham y Mill. Para él, "un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad (...), constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante". Stuart Mill retoma el argumento de Madison en cuanto a la función de equilibrio de intereses que desempeñan las instituciones representativas. A su juicio, el interés colectivo es mejor servido por el encuentro de los intereses particulares. Por ello, se

manifiesta por la libre expresión de todos esos intereses, así como por una regla de mayoría que suponga el respeto a los intereses de la minoría, del sufragio universal y de la representación proporcional. En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa destacan que, en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la complejidad de las sociedades, pueden ser superadas.

A diferencia de la Democracia Directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. Así, las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e inmediato. Como bien lo resalta Hanna Pitkin: "Cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas".

En el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes, tienen que ser estudiados dentro de ese marco

Si es directa, la presentación de la iniciativa desemboca en un referéndum, para aprobarla o rechazarla. En el caso de las iniciativas indirectas la petición es tomada en consideración por el legislativo, quien decide si se convoca o no el correspondiente referéndum. [30]

Reconocida también como iniciativa legislativa popular, “se define como la petición voluntaria de un número determinado de ciudadanos, de que se someta a referéndum una cuestión importante, o de que se admita una determinada proposición de ley para su discusión y aprobación por el Parlamento”. [29]

Muchos países que son democracias representativas permiten tres formas de acción política que proporcionan una democracia directa limitada: iniciativa, referéndum (plebiscito), y la revocatoria. [17]

Los referendos pueden incluir la posibilidad de celebrar un referéndum vinculante sobre si una determinada ley debe ser rechazada.

1.1.2.3.PLEBISCITO.- Conceptualización

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.” [42]

Instituto de democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a su consulta. A diferencia del referéndum, el plebiscito no interviene en el procedimiento de aprobación de una norma o en relación con su vigencia; el término se emplea, en efecto, en relación con la adopción de decisiones fundamentales sobre la estructura o forma del Estado.

En ocasiones se ha empleado en relación con decisiones con efectos, en el ámbito internacional (así, cuando se consulta a una población sobre la anexión de un territorio, su secesión, etc.) [22]

El plebiscito debería más precisamente referirse a una manifestación del cuerpo electoral no actuada en relación a un acto normativo (como el

referendo), sino más bien respecto a un simple hecho o suceso, concerniente a la estructura del Estado o de su gobierno. [12]

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). [11]

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”. [38]

Por su parte, E. Fernández Vázquez pone de manifiesto que el plebiscito está destinado “a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial”. [25]

1.1.2.4.REFERÉNDUM.- Conceptualización

Instituto de democracia directa (o semidirecta) mediante el que puede expresarse directa y válidamente la voluntad del cuerpo electoral sobre un asunto sometido a su consulta.

Según la materia sobre la que recaen, pueden ser constitucionales, legislativos o relativos a decisiones políticas no formalizadas todavía en textos de esa naturaleza; según que su convocatoria venga o no exigida para la aprobación de una norma o la adopción de una decisión, se clasifican en preceptivos o facultativos; esta última clasificación puede ser, sin embargo, engañosa: el referéndum preceptivo es aquel que debe celebrarse para que sea válido el procedimiento de adopción de una norma o el de la decisión sometida a consulta. Pero también es obligatoria la celebración del referéndum cuando adopta la correspondiente iniciativa el órgano al que tal facultad se atribuya. [23]

El referéndum expresión con la que se hace referencia a aquellas formas de participación política que se realizan a través del voto directo y universal pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los poderes legislativo

ni ejecutivo sino en decidir directamente, mediante el voto, sobre cuestiones públicas (actos o normas).

El referéndum como instrumento de participación directa goza de cierto predicamento entre quienes defienden la necesidad de un esfuerzo permanente por incrementar la cercanía entre la adopción de las decisiones y el cuerpo electoral [2], pero debido a la complejidad de las sociedades actuales resulta muy difícil articular un sistema democrático exclusivamente a partir de una sucesión continua de decisiones directas por parte del electorado. No hay que olvidar, además, que incluso en la democracia de la Grecia antigua, considerada como la manifestación más perfecta del poder político y paradigma de la democracia directa, se contaba con el grave inconveniente de que un importante sector social integrado por los esclavos, las mujeres y los forasteros, quedaba al margen de los procesos de decisión política [7].

Un antecedente del instrumento de participación directa que aquí analizamos se localiza en la Baja Edad Media en relación al modo de adopción de las decisiones en las dietas medievales que se tomaban a condición de ser sometidas “ad referéndum” de los sectores afectados por aquéllas. En la Europa medieval se utilizaron mecanismos de democracia directa en numerosos municipios. Estas formas primarias de democracia directa fueron desapareciendo de modo progresivo ante el auge, primero, del feudalismo y más tarde del absolutismo monárquico.

La revolución inglesa del s. XVII, denominada “revolución del parlamento”, supuso la caída del poder absoluto del Monarca y su sustitución por un sistema de participación popular indirecta a través del Parlamento. Un sistema participativo indirecto que fue criticado ampliamente por quienes compartían el pensamiento político de Rousseau y sus teorías acerca de la democracia directa como ideal democrático alternativo al denominado sistema representativo, al entender que limitaba la participación efectiva al acto formal de la votación. En efecto, el modelo político rousseauiano parte de la premisa de la inaplazable necesidad de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las leyes que constituyen así expresión de la voluntad general. En este sentido, los diputados no son representantes del pueblo sino sus mandatarios puesto que, a su juicio, tan pronto como un pueblo se da representantes deja de ser libre y de ser pueblo.

En consecuencia, la intervención de cualquier agente intermedio entre el pueblo y el acto de aprobación de la ley distorsionaría de forma inmediata el sentido de la voluntad general. En definitiva, la participación directa del pueblo se configura como condición y garantía de la libertad en la medida en que la libertad se concibe como autodeterminación. Por este motivo, es necesario que la ley no materialice el mandato de ninguna voluntad particular para evitar la prevalencia ilegítima de una parte del cuerpo electoral sobre la otra.

En el siglo XIX y en el marco del Estado liberal representativo, el referéndum se incorpora definitivamente al modelo organizativo democrático,

con especial significación en la Confederación Helvética (fue utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su reforma en profundidad llevada a cabo en 1874) y en algunos Estados de los EE.UU.

En la Europa de entreguerras la democracia parlamentaria tuvo enfrente a sañudos enemigos, dispuestos a destruirla, desde la extrema derecha y desde la extrema izquierda. En este clima, mediatizado por los totalitarismos de uno y otro signo, se abrió un debate en torno a la necesidad de introducir mecanismos de democracia directa. Sin embargo, pronto se comprobó que los regímenes antidemocráticos distorsionaron completamente el referéndum a través de la propaganda y la manipulación electoral. Afortunadamente, las ideologías antiparlamentarias o fueron duramente derrotadas o perecieron por propia descomposición.

Al final de la II Guerra Mundial, algunos países europeos acudieron al referéndum para proponer como opciones el regreso a las Constituciones vigentes antes de la ocupación alemana o la convocatoria de un proceso constituyente, o bien para manifestar la preferencia por la Monarquía o la República, como sucedió en Italia y en Bélgica.

El General De Gaulle utilizó el referéndum para legitimar la Constitución el 28 de septiembre de 1958, que no fue aprobada por la asamblea, y en otras tres ocasiones posteriores. El resultado adverso en la última de ellas dio lugar a su dimisión como Presidente de la República.

En los referendos de la España franquista, celebrados en un contexto ajeno al principio democrático, la propaganda oficial anulaba por completo el significado del referéndum como institución de democracia directa. Precisamente, uno de los problemas del referéndum es su capacidad potencial de ver manipulado su sentido e incitar a la radicalización de posiciones.

Negativa fue también la experiencia italiana. En Italia, el referéndum enturbió el clima político ocasionando un favorecimiento desmesurado de los partidos de carácter extraparlamentario y sustituyendo el debate en la asamblea por una improductiva y escasamente racional discusión en la calle. [40]

En Gran Bretaña, el referéndum de 1975 sobre su entrada en la Comunidad Europea y en España el referéndum de 1985 sobre la permanencia en la OTAN vienen a confirmar el carácter complementario e integrador del referéndum en relación al sistema representativo.

En el ejercicio del poder de reforma de la Constitución y, concretamente, en lo que se refiere a la posibilidad de que ese poder de reforma pueda disponer de partes muy significativas de la Constitución (principios fundamentales de la Constitución, rasgos definidores de la forma de Estado), se manifiesta especialmente útil el mecanismo del referéndum. En este caso, y tomando como referencia el principio democrático como eje central del Estado constitucional de nuestro tiempo, es necesario que el pueblo participe de manera necesaria en el proceso de tal suerte que éste no quede exclusivamente

en manos de sus propios representantes, ya que si fuesen éstos los legitimados para reformar sin límite alguno la Constitución serían ellos y no el pueblo el verdadero soberano. Cuando la reforma afecta a aspectos nucleares básicos de la Constitución la participación popular en el procedimiento de reforma resulta insoslayable. [6] De esta manera, la democracia directa a través de la institución del referéndum viene a constituir un complemento (necesario en el supuesto al que acabamos de referirnos) de la democracia representativa.

Por lo demás, la participación directa del pueblo en el ejercicio del poder político a través del referéndum no se limita al plano de la reforma constitucional puesto que puede extenderse también al ámbito de actuación del poder constituido. En efecto, “la idea de que determinadas decisiones estatales, por su gran importancia, y sobre todo por su carácter difícilmente reversible, deben quedar sustraídas a la voluntad exclusiva de la mayoría (siempre coyuntural) de los representantes y residenciadas en el pueblo soberano, se presenta como algo bastante razonable y, por lo demás, perfectamente congruente con el significado del Estado democrático” [5].

1.1.2.4.1. Clases de referéndum

El **referéndum sobre proyectos de ley**. Se convoca a petición de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. En relación a los efectos del referéndum, si el resultado es un “sí” aprobatorio se exige un “*quorum*” de participación electoral para que el proyecto sea “sancionado

como ley”. En concreto, que haya participado en la consulta el veinticinco por ciento del cuerpo electoral.

El referéndum sobre tratados, convenios o acuerdos internacionales que puedan “comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”. El referéndum se convocará a iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros; a petición de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional o a solicitud del quince por ciento del electorado.

El referéndum abrogatorio de leyes. Puede afectar de modo total o parcial a la correspondiente ley. Será convocado a iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros o a petición del diez por ciento del cuerpo electoral. Este referéndum exige un “quorum” de participación del cuarenta por ciento del cuerpo electoral. En esta modalidad de referéndum se incluye también el que afecta a los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente de la República “en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236” de la Constitución. La única particularidad en este caso se limita al “quórum” de participación que se sitúa en el cinco por ciento del cuerpo electoral. Con carácter general, no se podrá convocar más de un referéndum abrogatorio “en un período constitucional para la misma materia” y quedan excluidas de modo expreso de esta modalidad de referéndum las leyes de presupuesto, las que “establezcan o modifiquen impuestos”, las leyes

relativas al crédito público, las de desarrollo de los derechos y las que aprueben tratados internacionales.

En los países iberoamericanos el referéndum ha actuado, en demasiadas ocasiones, como un mecanismo compensatorio frente al predominio de la presidencia de la República [26], a la que se ha querido asignar una función vertebradora de sociedades con un débil tejido social, escasa implantación de un sistema de partidos democrático y graves problemas económicos. En este entorno, el referéndum lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, se ha convertido, desafortunadamente, en un medio de manifestación del “desencanto” social al margen de los procesos electorales. [46]

El funcionamiento realmente democrático y eficaz de los órganos representativos, que excluya el amiguismo, la imprudencia y la frivolidad, es decir, un uso torcido de la institución parlamentaria y de la representación popular; un funcionamiento rigurosamente democrático de los partidos políticos cuyos dirigentes deben esforzarse por dotar de más seriedad, de mayor rigor y de mejor funcionamiento a los centros vitales de la vida política, empezando por el propio Parlamento como eje de la representación popular; constituyen los verdaderos presupuestos para el correcto funcionamiento, en su función complementaria de la democracia representativa, de las instituciones de democracia directa en general y del referéndum en particular.

1.1.3. REVOCATORIA DE MANDATO

Facultad que le asiste al soberano en goce de sus derechos políticos, de revocar el mandato de sus autoridades electas mediante el voto popular. Las Constituciones deben prever las vías de instrumentación de la misma.

La participación representativa es otra forma de participación democrática siendo reconocida como democracia representativa: “Forma de Estado en la que la actuación del principio democrático (conforme al cual el pueblo ha de determinar el sentido de la acción estatal) tiene lugar esencialmente mediante la elección periódica por el cuerpo electoral de los órganos legislativos.

En el pensamiento de los revolucionarios franceses, el “régimen representativo” se contrapone inicialmente, al “democrático” la teoría de la soberanía nacional, la exclusión del mandato imperativo, el sufragio censitario, entre otros factores, aseguran la radical independencia entre los electores y los representantes y la supremacía de los últimos sobre los primeros. [46]

Este tipo de participación democrática suele materializarse a través de la participación ciudadana “complemento o perfeccionamiento de la democracia representativa, no su alternativa. Permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, propiciando su permanencia y

superando el carácter intermitente del control electoral. Se predica, especialmente en las instancias locales.

Mediante la representación el pueblo participa en la vida política de la sociedad, a través de sus representantes, elegidos con anterioridad a la condición de delegado o representante por el soberano, estos deben ejercer su mandato con misión de servicio y para beneficio del propio soberano.

Ecuador es firmante del “Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena intitulado “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” que obliga a los países signatarios su adhesión expresa a la democracia y a la plena vigencia de las instituciones democráticas y prevé mecanismos de acción conjunta en casos de violaciones y alteración del proceso democrático.

En la Constitución 2008, en el Art. 105, constan los procesos revocatorios de mandatos a las diferentes autoridades de elección popular, están comprendidos en los derechos de participación referente a la democracia directa, que faculta como atribución constitucional a las personas en goce de los derechos políticos ejercer decisiones revocatorias contra mandatarios que incumplan con las gestiones y las responsabilidades confiadas por sus mandantes. El soberano es la máxima expresión decidora en un Estado democrático y de derecho.

1.1.4. DERECHO A ELEGIR Y A SER ELEGIDOS

Se reconoce doctrinalmente a la institución del Sufragio como el derecho político más importante que pueda tener un ciudadano/a. De ahí que con el decursar del tiempo dicha institución se haya despojado de discriminaciones y perjuicios haciéndolo un derecho accesible, si no a todos, a la gran mayoría. Puede entenderse por tal concepto, lo que ha continuación se preceptúa.

Sufragio Universal: Principio organizativo propio de los estados democráticos en virtud del cual la totalidad de los ciudadanos mayores de edad deben integrar el cuerpo electoral, de modo que el ejercicio del poder estatal se base efectivamente en el consenso de todo el pueblo.

Conforme a este principio las exclusiones del derecho de sufragio, deben establecerse respetando el principio de igualdad, pueden basarse solo en circunstancias individuales de la persona (como la incapacidad civil o la violación de la ley que entrañe determinadas condenas) y no pueden implicar, en cambio, la exclusión de sectores significativos de la población. Así, constituye una contradicción la fórmula del “sufragio universal masculino”, que históricamente ha precedido a la plena acogida del principio, como también la exclusión de los analfabetos. El sufragio universal ha de ser directo; si se establece como método para la formación de un órgano.

Ejercicio consciente del sufragio en Ecuador. El derecho a elegir y ser elegido está recogido en el artículo 61 de la Constitución. Además, en su artículo 9, estipula que los extranjeros residentes en Ecuador tendrán los mismos derechos y obligaciones que los ecuatorianos.

A pesar de estar previsto como una obligación de los ciudadanos ecuatorianos, éste es un derecho y como tal debe ser ejercido de manera consciente, no como una forma de cumplir con el mandato constitucional que prevé la obligatoriedad de ejercer el sufragio para los ciudadanos que saben leer y escribir. Más aún cuando la misma ley establece que el ejercicio del sufragio es una manera de participación de los ciudadanos en la vida del Estado (hay que recordar que la soberanía del Estado nace del pueblo a través de sistemas de elecciones libres).

El derecho al sufragio además tiene íntima relación con la libertad que es un derecho inmanente a los seres humanos, una de cuyas manifestaciones más importantes en sistemas de gobierno democrático es precisamente el sufragio. Por ello, como cita una parte del pensamiento del constitucionalista Luis Carlos SÁCHICA [44], quien al tratar el tema de la libertad dice lo siguiente: "cuando en la elaboración de un modelo de régimen político se determinan los titulares de la capacidad decisoria, la forma de escogerlos y cambiarlos, el procedimiento para decidir, para quiénes y para quién se gobierna, la intensidad y la amplitud del poder se están definiendo simultáneamente la

órbita y el significado de la libertad de los gobernadores, los derechos de los destinatarios del poder".

Nuestra Constitución hace aquí una distinción, para quienes saben leer y escribir este derecho constituye a la vez una obligación. La Ley de Elecciones en su artículo 1 establece lo siguiente: "El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos, de acuerdo a la Constitución y a esta Ley. Por medio de él se hace efectiva su participación en la vida del Estado. Sólo en los casos señalados en esta Ley, los ciudadanos quedarán exentos de la obligación de sufragar". Queda claro por tanto que en nuestra legislación está presente más el espíritu del sufragio como una obligación de los ciudadanos, que su naturaleza de derecho consagrado en nuestra Constitución, por una parte, y, por otra, que su ejercicio es una manera de participar en la vida del Estado. Los otros caracteres del sufragio son la igualdad, pues no se requiere más que ser ciudadanos ecuatorianos mayores de edad para ejercerlo, no puede haber discriminación alguna que impida su ejercicio; y, finalmente, la Constitución establece que es secreto, para asegurar el eficaz ejercicio de este derecho que tiene que ver con la libertad de las personas para elegir a sus gobernantes en un estado democrático, lo cual además asegura la transparencia con la que deben darse los procesos electorales.

El derecho al voto. El derecho al voto Art. 62 de la Constitución, implica la libertad de las personas de elegir los gobernantes más aptos para dirigir el destino de un país, pero esa libertad debe ser usada razonadamente,

cada ciudadano/a debería reflexionar sobre el estado actual del país y lo que hace falta para mejorarlo y para mejorar su estatus de vida. Esta sería una manera de cumplir con responsabilidad un deber impuesto por la Constitución, cuya verdadera naturaleza es la de ser un derecho consagrado en todos los estados democráticos como el nuestro.

En el Ecuador se necesita que los ciudadanos sepan ejercer sus derechos, que vivan la libertad de que gozan con la responsabilidad que ello implica. El derecho de elegir significa la libertad de elegir, ¿a quienes?, a los candidatos con capacidad de gobernar y de ejercer responsablemente su derecho a ser elegidos, que implica no solamente la posibilidad de candidatizarse y expresar sus planes de gobierno dentro de la ideología que propugnen, sino también la capacidad de ejercer el poder y cumplir el deber de responder por sus actos una vez que tengan el poder. Ese derecho a ser elegidos debe ser ejercido también con responsabilidad, con la conciencia de saber que al ser elegidos se convierte en mandatario de un pueblo.

Un total de 10.529.765 personas están incluidas en el padrón electoral de Ecuador. El número de electores se ha incrementado significativamente con respecto al referéndum de 2008, para el que hubo 9.754.883 empadronados, al ampliarse el derecho al voto a los extranjeros con más de cinco años de residencia en Ecuador, los presos sin sentencia condenatoria, el personal de la Policía y las Fuerzas Armadas y los ciudadanos entre los 16 y los 18 años de edad.

El voto es obligatorio para los ciudadanos mayores de dieciocho años residentes en el país y para las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria. Es facultativo para los mayores de 65 años, los comprendidos entre los 16 y 18 años, los militares y policías en servicio activo, los/las ciudadanos/as que habitan en el exterior y las personas con discapacidad. Art. 62 numeral 2).

Según el Art. 63 de la Constitución las/los ecuatorianas/os en el exterior tienen derecho a elegir Presidenta o Presidente y la Vicepresidente o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior, y podrán ser elegidos en cualquier cargo.

Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. Con respecto a anteriores comicios, la novedad radica en que la Constitución de 2008 amplía el derecho al voto a las categorías anteriormente mencionadas, pero no la obligación, que permanece para los ciudadanos ecuatorianos entre 18 y 65 años.

1.1.5. CIUDADANÍA

En la actualidad si se revisa cualquier diccionario jurídico se podrá ver que a la ciudadanía se la define como "el nexo jurídico que tienen las personas con un Estado", ese "nexo" puede tener diferentes dimensiones e implicaciones.

Para Jellinek "...el miembro del Estado goza de un status en el que es soberano, una esfera exenta del poderío estatal, negadora del *imperium*. Es la esfera de la libertad individual, del status negativo o *status libertatis*, en la que los fines estrictamente individuales encuentran satisfacción en la libre actividad del individuo...el Estado, en cumplimiento de sus fines, reconoce a los individuos la capacidad jurídica de reclamar para sí el poder estatal, de utilizar las instituciones políticas; les reconoce, pues, exigencias positivas, un status positivo un *status civitatis*, que es la base de todas las prestaciones estatales en interés individual. Cuando el Estado reconoce al individuo la capacidad de obrar a favor de aquél, lo sitúa en una esfera más elevada de la ciudadanía, más calificada, más activa. Es el *status activo*, el status de la ciudadanía activa, en el que se encuentra todo aquel que es titular de derechos políticos en sentido estricto".

Los derechos políticos son una dimensión de la ciudadanía (*status activo*), además se podría encontrar la dimensión relativa al ejercicio de la libertad individual (*status libertatis*) y la relativa a la posibilidad de realizar demandas al Estado para la satisfacción de sus necesidades (*status civitatis*).

Al respecto Alessandro Barratta considera que " La ciudadanía es el estado jurídico de plena participación en la comunidad estatal y en los entes políticos territoriales. En su forma integral ella presupone la vigencia, de derecho y de hecho, de principios y normas constitucionales propias del estado social y democrático de derecho, y la titularidad de todos los derechos fundamentales

que caracterizan esta forma de Estado, incluyendo aquellos políticos y de participación política.

Por otro lado, el pleno ejercicio de esos derechos tiene como condición el ejercicio de todos los otros derechos fundamentales, de los derechos civiles y de la libertad y de los derechos económicos, sociales y culturales. La ciudadanía no es idéntica a la democracia, pero no puede existir ciudadanía sin democracia, y no puede existir democracia sin ciudadanía...". [9]

La anterior Constitución establecía que "Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de dieciocho años", quienes "gozan 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 del Poder Público; y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la Ley", es decir contenía una visión restrictiva del concepto de ciudadanía, que únicamente consideraba la dimensión política del mismo.

El artículo 6 de la Constitución actual establece que "Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley" .

El nuevo texto constitucional reconoce la existencia de diversas dimensiones de la ciudadanía, ya que considera que todos "los ecuatorianos son ciudadanos" sin más condiciones, se añade que todos "gozan" de los derechos establecidos en la Constitución y las leyes, pero el "ejercicio" de los mismos dependen de los "requisitos" que se determinen para cada caso.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. OBJETIVO GENERAL

Investigar la relación de la Constitución vigente con la Consulta Popular en el Neoconstitucionalismo en Ecuador 2011. Propuesta Reforma Art. 105 de la Constitución.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar el instrumento legal de la Consulta Popular en la Constitución vigente.
- Analizar el procedimiento de la Consulta Popular en el reglamento respectivo.
- Conocer las causas por las que se aplica la Consulta Popular.

1.2.3. JUSTIFICACIÓN

En nuestro país la Consulta Popular ha tenido un resultado mixto, oscilando entre intentos de manipulación demagógica por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra. Pero más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con el empleo de los instrumentos de democracia directa, hay que aceptar que estos han llegado para quedarse. De ahí que el tema central pase por ¿Cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué temas?

En sociedades como la nuestra, los mecanismos de participación ciudadana, sí son bien utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. En este marco, las instituciones de democracia directa devienen en gran medida, más que en una forma complementaria de ejercer el gobierno, en un ejercicio de expresión ciudadana que canaliza frustraciones populares. Precisamente por ello es importante, de cara al actual contexto económico, social y político regional, evitar el peligro de una posible manipulación demagógica de estos mecanismos, estableciendo para ello límites claros a los temas que pueden ser sometidos a consulta popular. En otras palabras, los mecanismos de democracia directa, en particular la consulta popular (plebiscito y referéndum), son mecanismos de escasa utilidad y, en ocasiones, pueden incluso ser un elemento distorsionador, en ausencia de unas instituciones democrático-representativas eficientes,

fundamentadas en un sistema de partidos estables y correctamente arraigado en el tejido social.

En efecto, la experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, aconseja una utilización prudente de los mismos. De ahí la importancia de que la convocatoria de una consulta popular tenga como requisito *sine qua non*, la plena vigencia de la cláusula del Estado democrático, la libertad de expresión e información, la ausencia de manipulación de la opinión pública y la formulación clara e inequívoca de la(s) pregunta(s) que se desea someter a la consideración del cuerpo electoral.

En suma, independientemente del valor agregado que pueda derivarse del uso de los mecanismos de democracia directa, la coyuntura nacional demanda prestar atención urgente y prioritaria al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular, al fortalecimiento de los partidos políticos y los parlamentos, sin los cuales los mecanismos de democracia directa tendrán efectos limitados o incluso peligrosos para el régimen democrático.

Deben ser mecanismos dirigidos a perfeccionar y complementar la democracia representativa y no dirigidos a buscar su debilitamiento o sustitución, por tal motivo, considero importante realizar la presente investigación, en donde se tendrá la oportunidad de conocer y dar a conocer los

instrumentos, el procedimiento, circunstancias de aplicación y condiciones de exigencia de la Consulta Popular en la Constitución vigente con enfoque en el Neoconstitucionalismo; instrumento de investigación que ha servido de base para contribuir a formular mejoras de este mecanismo de democracia directa, tanto a nivel social, político-democrático, derecho público, institucional y académico.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. CONSULTA POPULAR. Antecedentes

Los antecedentes de las consultas populares se aprecian en las ciudades de Suiza en el siglo XIX. En 1847, los suizos añadieron el referéndum estatutario a su constitución. Pronto pensaron que tener solamente el poder de vetar las leyes que producía el Parlamento no era suficiente, y así en 1891, añadieron la iniciativa de enmienda constitucional. Las batallas políticas suizas desde entonces han ofrecido al mundo una experiencia importante en la puesta en práctica de este tipo de iniciativas. En los últimos 120 años más de 240 iniciativas han sido votadas en referéndum. Además, algunas veces se ha optado por iniciativas que son reescritas por el gobierno.

Las consultas populares, o consultaciones populares, o sufragios populares, en derecho constitucional y en la historia constitucional, son deliberaciones públicas tomadas por el país (toma de decisiones) como cuerpo electoral y cuerpo de legislación. Existen distintos tipos de consultas que se toman en el ejercicio de una forma de participación política, y cada vez el pueblo llega a la decisión de forma directa sobre algo sometido a su voluntad, tanto los órganos del Estado que los ciudadanos ejercen una forma de democracia directa.

De tal manera consultas populares tendrán lugar como paréntesis de democracia representativa, sólo en los países donde el derecho constitucional reconoce la soberanía popular

Las Consultas Populares conocidas como deliberaciones públicas tomadas por el pueblo, como cuerpo electoral y legislativo. El pueblo llega a decisiones de forma directa sobre temas que en específico se les somete a su voluntad por consulta.

En el libro Consulta Popular ¿Camino a la democracia o al totalitarismo? del jurista y dirigente indígena del Azuay, Carlos Pérez, presidente de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del Azuay, UNAGUA, y representante en Azuay de la CONAIE, se hace referencia a las veces que el pueblo ecuatoriano ha sido llamado para ejercer su derecho de opinión de forma directa, sobre asuntos que competen a su Nación.

La lectura referenciada permite asegurar una vez más que en el caso de la primera consulta popular del Ecuador, ésta se realizó el 9 de junio de 1869 y el presidente Gabriel García Moreno, mediante referéndum sometió a consideración popular la constitución conocida como Carta Negra.

Detenida en el tiempo quedó la práctica de este tipo de consultas por más de un siglo, tan es así que no es hasta el 15 de enero de 1978, que el pueblo ecuatoriano fue consultado de forma directa nuevamente, en este caso el

objetivo del plebiscito fue también de carácter constitucional y pretendió cambiar la Constitución vigente; fue llevada a cabo por el triunvirato militar que integraban Alfredo Poveda Burbano, Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco.

Sin embargo, no fueron necesarios 100 años y más para que el soberano fuese consultado de nuevo y la tercera consulta popular se efectuó el 24 de febrero de 1986 a propuesta de León Febres Cordero. En esta ocasión las preguntas sometidas al pueblo estaban encaminadas a conocer si el mismo estaba de acuerdo en permitir que los ciudadanos independientes fueran elegidos para cargos públicos, sin la necesidad de estar afiliados a ningún partido político.

El 28 de agosto de 1994, tan solo a ocho años, de la consulta anterior, el presidente Sixto Durán Ballén ejecutó el primero de dos de los plebiscitos que se realizaron en su mandato y entre otras cuestiones volvió a tratar el asunto de Febres Cordero, con resultados positivos, en 1986 el soberano no dio su consentimiento. El segundo plebiscito realizado el 26 de noviembre de 1995, puso a consideración 11 preguntas, ninguna aprobada por el pueblo.

En mayo de 1997, fue convocado otro plebiscito que sirvió para legitimar la administración del presidente Fabián Alarcón, luego de que Abdalá Bucaram fuera depuesto por incapacidad mental.

Lucio Gutiérrez, en noviembre de 2006 utilizó de igual forma el plebiscito para establecer políticas públicas, el pueblo aprobó el plan decenal de educación, el seguro social universal de salud y la inversión de excedentes petroleros.

Finalmente se llega al actual mandato de Rafael Correa, quien convoca el 15 de abril de 2007 a plebiscito para someter a consideración del pueblo la necesidad de una Asamblea Constituyente con plenos poderes para redactar una nueva Carta Magna y este le da un sí como respuesta.

La más reciente participación masiva del pueblo ecuatoriano en materia política se vivió el 7 de mayo de 2011, mediante plebiscito que incluyó 10 preguntas: cinco de referéndum y cinco de consulta popular.

En la actualidad se hace necesario legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos, sobre la base de la capacidad de participación política de los ciudadanos en un país, los discursos de promesas que se sustentan sobre la base de la democracia representativa cada vez más van perdiendo credibilidad, y la búsqueda de mecanismos que instrumenten y faciliten la democracia directa, han puesto nuevamente a pensar a los gobiernos sobre la urgencia de buscar soluciones llamadas a integrar ambas formas de participación.

Teniendo en cuenta los actuales condicionamientos históricos sociales, principalmente en Latinoamérica, dentro de las esferas de la democracia representativa, deben ser puestos en práctica los instrumentos de democracia directa, que permitan dar un vuelco a esta realidad.

Un pronunciamiento efectivo por parte de los gobiernos actuales para lograr la conciliación de la participación ciudadana, sin ponderizar una forma u otra, permitiría al soberano entre otras cuestiones, una expresión más fidedigna de sus intereses, y por ende contribuiría a una mejor proyección del gobierno para el ciudadano y la colectividad.

Mediante la representatividad, los gobernantes deben cumplir los mandatos del soberano –pueblo- pues es precisamente en aras de garantizar sus mandatos, que se convierten en mandatarios. Realidad distante en muchas ocasiones pues se ha demostrado que con el paso de los años, los modelos políticos se han alejado de los ideales que inspiraron las revoluciones del siglo XVIII y han dado lugar a descontentos, apatías, desánimos e incredulidades por parte de los ciudadanos; la representación ha copado las formas de participación política y los mandatarios incumplen las obligaciones para con el mandante.

Desde los albores de las revoluciones burguesas, se persigue que el pueblo haga uso directo del poder, en ejercicio de su soberanía y no sean menoscabadas sus decisiones políticas, sin embargo, no se logra encontrar

desde entonces, el punto medio entre la democracia representativa y la democracia directa.

Es por ello que las antiguas formas de participación, vinculadas a la democracia directa, están siendo revitalizadas en los escenarios americanos, con vista a garantizar el ejercicio del poder del mandante en las democracias actuales, este es el caso de las consultas populares, ese mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo, para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia, en la vida política de su Nación.

De este modo la responsabilidad en la toma de decisiones políticas aumentará, tanto por parte del pueblo como de sus gobernantes, llegándose así al ejercicio cabal de la soberanía popular.

La importancia que reviste este tipo de consulta, además de permitir la participación directa de los ciudadanos en tomas de decisiones políticas, está dada en que no limita las esferas de actuación porque las mismas pueden ser tanto nacionales como departamentales, municipales, distritales o locales.

En el caso de las consultas de carácter nacional, el Presidente de la República, con el previo aval del Congreso y respaldado por las firmas de todos los Ministros, es el encargado de consultar al pueblo cuando crea que una decisión próxima a ser tomada es de trascendencia nacional.

Cuando el nivel de la misma sea distrital, departamental, municipal o local, la decisión de convocarlas no es tomada por el Presidente sino por los Gobernadores y Alcaldes, según sea el caso, para lo cual no se debe acudir al Congreso en busca del respaldo, basta con el cumplimiento de los requisitos, definidos en el Estatuto general de la organización territorial, cumplidos por los Gobernadores o Alcaldes. Estas han de ser señaladas antes de que se cumplan dos meses, después de haber sido aprobada.

Posteriormente, garantizando que la decisión popular se aplique, las entidades a las cuales les corresponda ejecutar lo que en la consulta se haya decidido tienen tres meses para hacerlo. En caso de que esto no suceda, el Congreso o Senado está obligado a hacer lo necesario para que dicha decisión popular sea ejecutada. Pero en el caso de que lo anterior no se cumpla, el Presidente de la República, el Gobernador o Alcalde deberán, en un plazo no mayor a tres meses, ejecutarla por medio de un Decreto con fuerza de Ley .

Este mecanismo que a la vista resulta tan simple, debe realizarse de manera que el pueblo, sin engorrosos medios logre dejar plasmada su voluntad o decisión, y es por ello que el día de su votación, en el tarjetón o documento con el cual se hace la respectiva consulta popular, de forma clara y sencilla, el pueblo debe marcar sin necesidad de elaborar respuestas extensas, las sílabas SÍ o NO, en correspondencia con su voluntad. Dichas sílabas están impresas en el documento, inmediatamente después del tema sometido a consulta. [16]

2.2. MARCO JURÍDICO

La Constitución en su Título IV de la Participación y Organización del Poder; Capítulo I, Participación en Democracia, Sección Primera enuncia los Principios de la Participación a partir del Artículo 95 que establece: “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 lo principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”. [34]

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 la Sección Tercera del propio Capítulo en su Artículo 100, se preceptúan los objetivos del ejercicio de la participación, toda vez que se establece que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno que funcionarán regidos por principios democráticos, pero en su Apartado 4 se especifica que la participación en estos espacios se ejercerá para

fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. [36]

Materializándose la convocatoria a consulta popular mediante el Artículo 104, toda vez que se establece que: “El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la misma autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

También establece que la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas no inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Y cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, para asuntos de su interés y

relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscriptas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

Para la consulta o referéndum se establece: El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o el Presidente o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos validos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la Republica en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria de mandato la autoridad cuestionada

será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

Así queda refrendada legal y constitucionalmente el proceso de consulta popular en el Ecuador.

2.3. EL NEOCONSTITUCIONALISMO

En el Constitucionalismo moderno existen dos grandes tradiciones: la norteamericana y la europea. El Neoconstitucionalismo pertenece principalmente a la segunda de ellas, aun cuando varios de sus principios e instituciones pueden reconocer su fuente de inspiración originaria en la tradición norteamericana. Su origen histórico más inmediato está en las valiosas elaboraciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional Alemán en los primeros años de labor jurisprudencial, luego de la sanción de la llamada Ley Fundamental de Bonn (entre muchos otros se pueden mencionar, como ejemplos de esta etapa inicial, los siguientes fallos del tribunal constitucional alemán: convalidación de la negación de la personería jurídica a los partidos neonazi y comunista; caso “Elfes”, en el que se declara la inconstitucionalidad de una norma administrativa que negaba la renovación del pasaporte cuando corrían peligro “los intereses de la Nación”), aunque su conceptualización y denominación son más recientes y han tenido lugar, principalmente en Italia y España.

El Neoconstitucionalismo como proceso histórico se inicia con la profunda transformación que se verifica en los ordenamientos jurídicos europeos con la sanción de las constituciones luego de la Segunda Guerra Mundial y la tarea que, a partir de ellas, comienzan a desarrollar los tribunales constitucionales de los países del viejo mundo. [45]

Estas transformaciones son claramente perceptibles, a partir de la sanción de las constituciones de la posguerra, en países como Alemania, Italia y Francia y, más tardíamente, a partir de 1978, en España. Es como una nueva fase del proceso histórico del constitucionalismo europeo, que tuvo comienzo a fines del siglo XVIII, con características propias y diferenciales respecto a las etapas anteriores. De ahí el nombre de Neoconstitucionalismo o constitucionalismo contemporáneo con que se lo identifica.

Algunas de las mencionadas transformaciones estructurales del sistema jurídico se expanden luego, afianzándose a partir de la década del 90, hacia América Latina (por ejemplo, a Colombia, con la Constitución de 1990 y la, a veces sorprendente, jurisprudencia de su tribunal constitucional), los ex países comunistas (por ejemplo, Hungría) y otros estados como Sudáfrica, India y Turquía, por la importancia que van adquiriendo dentro de ellos la constitución como norma jurídica y los tribunales constitucionales como órganos que velan por asegurar su supremacía, especialmente mediante la tutela y el desarrollo de los derechos humanos por parte de los jueces constitucionales. Ello supone una transformación importante del ordenamiento normativo y de todo el sistema

jurídico de estos países. Por eso, especialmente para sus partidarios, el Neoconstitucionalismo es una corriente europea pero en proceso de expansión global.

El jurista italiano Guastini señala siete condiciones que permiten hablar de la constitucionalización de un determinado sistema jurídico: [27]

- 1) Incorporación de una constitución rígida, que incluye los derechos fundamentales;
- 2) La garantía jurisdiccional de la supremacía constitucional;
- 3) La fuerza vinculante de la Constitución, que no es un conjunto de normas “programáticas” sino “preceptivas”;
- 4) La “sobreinterpretación” de la Constitución, ya que se la interpreta extensivamente y se deducen de ella sus principios implícitos;
- 5) La aplicación directa de las normas constitucionales, que también se aplican a las relaciones entre particulares;
- 6) La interpretación conforme a la constitución de las leyes y normas inferiores;
- 7) Influencia de la Constitución en el debate político.

Complementariamente, cabe destacar la centralidad que los derechos fundamentales o derechos humanos comienzan a tener en la vida jurídica y política. Pasan a ser considerados como valores que impregnan todo el

ordenamiento político-jurídico del Estado y extienden, también, su influjo a las relaciones privadas.

De este modo, se verifica una omnipresencia constitucional que impregna, satura e invade la totalidad del ordenamiento jurídico. Se reconocen y detallan minuciosamente los derechos constitucionales de las personas y grupos sociales y se consagran las garantías jurídicas que los hacen efectivos: del principio que establecía que los derechos humanos valen en la medida que los reconocían las leyes, se pasa a que las leyes y las demás normas jurídicas valen en la medida que respetan los contenidos esenciales de los derechos humanos, que también cuentan con las necesarias garantías constitucionales para hacerlos efectivos.

Así, se establece y difunde una cultura jurídica inspirada en derechos, antes que en normas o deberes jurídicos. Esta nueva realidad lleva al crecimiento del rol y de la importancia de la magistratura, que pasa a ocupar un lugar institucional clave, bien diverso del modelo legicentrista decimonónico imperante anteriormente en Europa.

Estas notas producen un cambio notable y progresivo en algunos elementos estructurales del sistema jurídico y también político. Del constitucionalismo inicial que surge en Europa con las grandes revoluciones modernas, se pasa, a partir de la Segunda Guerra, a una segunda fase que culmina en lo que ahora se denomina Neoconstitucionalismo. De la

constitución considerada fundamentalmente como carta política dirigida básicamente al Parlamento, se pasa a su consideración como norma jurídica suprema y de aplicación directa, dirigida fundamentalmente a los tribunales, en especial al tribunal constitucional.

Del Estado legal de Derecho se pasa al Estado Constitucional de Derecho, donde la Constitución, mucho más que la ley, se convierte en el centro de todo el sistema normativo. De la centralidad del Estado y de sus prerrogativas, se da lugar a la consideración de la persona humana y sus derechos como ejes del sistema jurídico. De la soberanía del legislador se pasa a la palabra final a cargo de los jueces. [47]

2.3.1. EL NEOCONSTITUCIONALISMO EN ECUADOR

Con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en octubre del 2008, el Ecuador (al menos en su definición) pasó de ser un estado social de Derecho a ser un “Estado Constitucional de Derechos y Justicia”:

Art. 1.-El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. Esta declaratoria tiene implicaciones de importancia ya que cambia de manera radical las visiones de la legalidad y lo que entendemos como Estado de Derecho.

Esto plantea cambios importantes, en la medida que en función de las ideas planteadas por García Pelayo y Díaz Palacios, el Estado Constitucional de derechos en Ecuador genera una dinámica particular, en tanto y en cuanto el Ecuador se encuentra en el proceso de verificar las siete condiciones enunciadas anteriormente.

Las leyes, como tales, son secundarias en la medida en que la Constitución puede no solamente ser aplicada directamente por cualquier autoridad, sino exigida directamente por cualquier persona ante un juez, sin la necesidad de mediar una ley. Si bien la Constitución de 1998 introdujo ya acciones para garantizar derechos ante decisiones del poder público, el alcance de las mismas estaba limitado a los derechos relacionados con las personas (incluyendo derechos colectivos), mas no a los derechos considerados como de aplicación programática.

En este sentido, el vínculo legal que organiza el sistema de competencias establecido en la Constitución tiene una característica especial ligada al Estado constitucional de derechos, ya que la existencia del mismo está vinculada con la capacidad del mismo de garantizar y proteger los derechos, y por ende, el adaptar esas necesidades a la institucionalidad.

El enfoque en este caso, está orientado a la garantía del derecho, y en ese sentido, la institucionalidad debe responder a esas necesidades. Esto implica, en el caso ecuatoriano, que muchas de las estructuras vigentes deben cambiar, y que es necesario el establecer qué leyes riñen con el texto constitucional, y por ende, podrían no ser aplicadas. El proceso de adaptación de la sociedad ecuatoriana a un esquema neoconstitucional es un proceso que en este caso, se enfoca más a generar un mayor conocimiento y empoderamiento de las personas para ejercer sus derechos, y por el otro lado, el generar una consciencia en el estado en todos sus niveles respecto a la necesidad y obligatoriedad de garantizar el derecho. Ya específicamente, se puede observar los cambios en cuanto al nuevo modelo de descentralización planteado en la Constitución, que asigna competencias obligatorias en función de un sistema nacional.

Esto, plantea una propuesta más orientada hacia la gobernanza interactiva de Kooiman, que plantea que la condición para la formulación de leyes y políticas públicas es que nazca de consensos, y se alimentan de fuentes plurales. [33]

La premisa que dice “El Derecho y la Ley forman el marco para una interacción libre pero regulada de todos los actores sociales relevantes y son indispensables para sociedades democráticas”. Existe un nuevo paradigma que plantea que la Constitución es el marco para esa interacción, independientemente de que la ley exista o no, o de que la misma restrinja de alguna manera el alcance del derecho.

Este paradigma, sin embargo, no está libre de límites. El límite, siguiendo la filosofía del Neoconstitucionalismo, es justamente la Constitución.

2.4. CONSTITUCIÓN VIGENTE EN ECUADOR

Según consta en el Diccionario Jurídico Espasa, Constitución es entendido en sentido material “como el complejo de normas jurídicas fundamentales escritas o no escritas, que traza las líneas maestras de un ordenamiento jurídico”. [24] En sentido formal, “conjunto de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico y que regulan las funciones y los órganos fundamentales del Estado. Estas normas son formuladas por órganos legislativos especiales, o bien mediante procedimientos más rigurosos que los correspondientes a las leyes ordinarias”.

Ecuador tiene una fuerte raigambre republicana, desde la fundación de la Gran Colombia hasta nuestros días se han erigido en la palestra pública veinte textos constitucionales. Toda esta gran etapa se distingue desde 1830 hasta 2008. [35]

La nueva Constitución de Ecuador establece un Estado que refuerza las atribuciones del gobierno central y de la función ejecutiva, y que promueve una política proteccionista, intervencionista, asistencialista, y de integración latinoamericana. Establece para ello un "Estado de derechos" con origen en los denominados DESCAs, o derechos sociales, culturales y ambientales, subordinando a un grado jurídico inferior las garantías individuales de la anterior constitución.

La nueva constitución transforma el modelo jurídico de Estado social de Derecho y economía social de mercado pasando de una "constitución de libertades garantizadas" hacia una "constitución del bienestar garantizado" transversalmente inspirada por la ideología del socialismo del siglo XXI y la filosofía comunitarista ancestral del "buen vivir" de los antiguos quechuas, recogido explícitamente en el texto Sumak kawsay.

La Constitución consagra y garantiza los derechos humanos y determina la organización jurídica fundamental del Estado y sus elementos, cuyas atribuciones, obligaciones y relaciones mutuas regula, es decir que establece las normas superiores para la ordenada y sistemática disposición de dichos

elementos a fin de que cada uno pueda desarrollarse dentro de una armónica interacción que a todos beneficie. La Constitución también determina el campo de acción del elemento humano, proclama sus derechos y garantiza el ámbito de las libertades individuales civiles y políticas.

En los Principios fundamentales se esbozan las líneas por las que se conducirá el pueblo ecuatoriano reconociendo que: El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución.

El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.

Se instaure además de los tres poderes tradicionales un cuarto poder denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una suerte de corporación del poder popular formada por los antiguos organismos de

control constitucionales y por movimientos sociales designados por el ejecutivo que juzgarán lo constitucional o no de las políticas públicas y la legislación posterior. [31]

En política exterior y comercio exterior se consagra la predominancia a la integración regional bolivariana en particular y latinoamericana en general, minimizando el papel de la globalización.

2.4.1. Estructura de la Constitución

La Constitución ecuatoriana de 2008 se compone de 444 artículos, los cuales están divididos en 9 títulos que a su vez se subdivide en capítulos. También se pueden encontrar disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, los cuales sirvieron únicamente para la administración durante el régimen de transición implementado a partir de la publicación de la esta Constitución en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008.

Título I: Elementos constitutivos del Estado

Artículo principal: Título I de la Constitución de Ecuador de 2008

El primer título de la actual Constitución trata de la definición principal del Ecuador. Comprende desde el artículo 1 hasta el artículo 9, los cuales integran dos capítulos. El primer capítulo trata de los principios fundamentales del Estado ecuatoriano, con lo cual define su forma gobierno republicano;

defiende, entre otras cosas, la democracia y el laicismo; establece los deberes primordiales del Estado y define la soberanía nacional. El segundo capítulo establece a quienes se les atribuye la ciudadanía ecuatoriana, y de qué forma las personas nacidas en el extranjero pueden llegar a tenerla.

Estableciendo en su Artículo 3 los deberes insoslayables del Estado ecuatoriano:

1. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
2. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social.
3. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente.
4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.
5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.
6. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.

Título II: Derechos

Artículo principal: Título II de la Constitución de Ecuador de 2008

El segundo título de la actual constitución trata del establecimiento y reconocimiento de los derechos de las personas por parte del Estado. Comprende desde el artículo 10 hasta el artículo 83, los cuales integran nueve

capítulos. Los capítulos van tratando, uno por uno, los diferentes los derechos, como por ejemplo: del buen vivir, de comunicación e información, de vivienda, salud, trabajo; además establece grupos de atención prioritarias, y el derecho a las diferentes nacionalidades y pueblos que coexisten en el Ecuador. También se identifican los derechos de la naturaleza, de la protección y, por último, las responsabilidades que los ciudadanos deban tener al hacer uso de sus derechos.

Título III: Garantías Constitucionales.

Título IV: Participación y organización del poder. Sección 4^a. Democracia directa. Artículo 103 hasta Artículo 107.

Título V: Organización Territorial del Estado.

Título VI: Régimen de desarrollo

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan

responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución. 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los frutos del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno, estable. 3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público. 4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural. 5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. 7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

Para la consecución del buen vivir, son deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza 2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo. 3. Generar y ejecutar las políticas públicas y controlar y sancionar su incumplimiento. 4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura, y proveer servicios públicos. 5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan a través del cumplimiento de la Constitución y la ley. 6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. 2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público, e indicativo para los demás sectores.

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará por ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Los integrantes del sistema económico y principalmente el Estado propenderán a:

1. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico; la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
2. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
3. Promocionar la incorporación de valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
4. Generar procesos internos de integración entre regiones, y entre el campo y la ciudad en lo económico, social y cultural.
5. Impulsar el pleno empleo, valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
6. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes, con atención prioritaria a la satisfacción de las necesidades de las personas y de

la sociedad. 7. Promover la distribución equitativa y solidaria de los beneficios generados socialmente en los procesos de producción e intercambio. 8. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

La política económica tendrá los siguientes fines: 1. Hacer efectivo el cumplimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, de los objetivos del régimen de desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo. 2. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 3. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza. Sección segunda Política fiscal.

La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por el Comité de Deuda y Financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público.

El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad, en sus diversas formas: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta. Siempre deberá cumplir su función social y ambiental. Se reconoce la propiedad intelectual con arreglo y en las condiciones de Ley. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre conocimientos colectivos: ciencias, tecnologías, y saberes ancestrales. Se prohíbe también la apropiación sobre los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agro biodiversidad. El Estado garantiza la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración.

Se reconocen todas las modalidades de trabajo como sectores sociales productivos, sean en relación de dependencia o autónomos e incluidas las labores de autosustento y cuidado humano. El Estado protegerá el derecho al trabajo. El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1. El Estado impulsará el pleno empleo, la eliminación del subempleo y del desempleo. 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles; será nula toda estipulación en contrario. 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras. 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración. 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar. 6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo. Mantendrá la relación laboral de acuerdo con la ley. 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse de los mismos de acuerdo con su voluntad. 8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de los trabajadores y empleadores de conformidad con la ley. Promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección. 9. Para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización. 10. Se garantizará igualmente la organización de los empleadores. 11. Se adoptará

el diálogo social para la solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos. 12. Será válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente. 13. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a Tribunales de Conciliación y Arbitraje. 14. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley. 15. Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. 16. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios. 17. Las personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley. 18. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública.

Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual y

colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.

La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia. Será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.

Los jóvenes tendrán el derecho de ser sujetos activos en la producción así como en las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias. Se impulsarán condiciones y oportunidades con este fin. Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que les afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones. Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo. Los procesos de selección, contratación y promoción laboral se basarán en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades. Se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas. El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado

velará por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores ecuatorianos en el extranjero. Promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de los trabajadores ecuatorianos. Las personas trabajadoras extranjeras gozarán en el Ecuador de los mismos derechos y garantías que las ecuatorianas, de acuerdo con la ley.

Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.

El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, a la iniciativa de trabajo autónomo. Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades.

El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras.

Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. Promoverá un

régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados. De manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales. Impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley. Sección cuarta Democratización de los factores de producción.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado, y fomentará la competencia en igualdad de oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

El Estado velará e impulsará el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del Régimen de Desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión.

Se compone de otros títulos : Título VII: Régimen del buen vivir. Título VIII: Relaciones Internacionales. Título IX: Supremacía de la Constitución.

2.5. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL Y CONSULTA POPULAR DE ECUADOR 2011

El Referéndum Constitucional y Consulta Popular, se desarrolló el 7 de mayo de ese año. Consistió de dos procesos electorales diferentes que suman un total de diez preguntas, las cuales buscarán la aprobación de reformas sobre asuntos relativos al sistema judicial, la seguridad, el medio ambiente, la banca y los medios de comunicación.

El alto índice delictivo a nivel nacional provocó la reacción de varios sectores de la sociedad quienes pedían mayor control de la situación al gobierno en vías del mejoramiento de la Policía Nacional, y una reestructuración al sistema judicial. El problema radicaba principalmente al excesivo uso de la prisión preventiva en casos penales, que generalmente

terminan sin juicio, por lo tanto, los imputados salen en libertad al no tener sentencias, principalmente por la cantidad de procesos almacenados. Desde junio de 2010, el gobierno planteó la propuesta de realizar ciertos cambios al Código Penal, que no se pudieron concretar hasta diciembre de aquel año.

Los principales puntos de las reformas eran: el endurecimiento de las penas para la tenencia ilegal de armas, involucrados en sicariato, participación de menores en hechos delictivos, la prisión preventiva, relación de la migración; y para la protección de víctimas y testigos. La Asamblea Nacional programaba regular el incremento y la acumulación de penas por un lado y, por el otro, la sanción a los jueces y fiscales por permitir que opere la caducidad de la prisión preventiva.

Propuesta. El presidente Rafael Correa, no solo proponía modificaciones al Código penal, sino también reformas a la Constitución de 2008. Como primeras medidas para tratar el tema de seguridad ciudadana, anunció cambios en su gabinete ministerial, reemplazando a Gustavo Jalkh por Alfredo Vera Arrata como ministro del Interior, mientras que José Serrano, ministro de Justicia, afirmaba la intención del presidente de remitir a la Corte Constitucional (CC) su propuesta de reformar la constitución. [19] Los frecuentes anuncios del presidente de organizar una consulta popular tuvieron incluso apoyo desde parte de la oposición en la Asamblea Nacional, quienes le pedían al Ejecutivo agilizar la organización

del referéndum para que sea la población la que se pronuncie y no el órgano legislativo, en principio sobre el tema de seguridad ciudadana.

Tras varias modificaciones en el texto consultivo y tres aplazamientos de entrega, el presidente Correa en persona entregó su propuesta en la Corte Constitucional el 17 de enero de 2010. [20]

Las preguntas no cubrieron las expectativas de varios sectores en cuanto a materia penal, y generó controversia en otros puntos. Uno de los sectores que se vieron afectados, tras la propuesta presentada por Correa, fue la prensa, ya que en una de las preguntas de la consulta se pretendía la aprobación de una ley de comunicación que permita crear un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita.

La tauromaquia y las peleas de gallos fueron el objetivo a regular por otra de las preguntas llevadas al análisis por parte de la Corte Constitucional. El 21 de enero se generaron varias marchas en la ciudad de Quito por parte de toreros y simpatizantes con las "galleras", en reclamo por la posible prohibición de esos eventos.

Fallo de la Corte Constitucional.- El Consejo Nacional Electoral (CNE) designó que el período de campañas electorales inicie desde el 26 de marzo y se prolongue durante 40 días, es decir, hasta el 4 de mayo, tres días antes de las elecciones. Tras un intenso proceso de calificación, fueron 60 los actores

políticos que tuvieron la aprobación del CNE para poder promocionar su publicidad electoral a favor de determinados intereses e ideologías.

Los partidos que estuvieron por el SI fueron: Alianza PAIS, Partido Socialista Frente Amplio, Una Nueva Opción (UNO), y el Partido Comunista del Ecuador. [32]

Los partidos que estuvieron por el NO fueron: Izquierda Democrática, Pachakutik, Partido Comunista Marxista Leninista de Ecuador, Movimiento Popular Democrático, Red Ética y Democracia, Ruptura de los 25, Concentración de Fuerzas Populares, Movimiento Concertación Nacional Democrática, Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, Partido Renovador Institucional Acción Nacional, Partido Social Cristiano y Unión Demócrata Cristiana.

Preguntas del referéndum:

Pregunta 1

La primera pregunta del referéndum pretendía la modificación de los plazos para la caducidad de la prisión preventiva.

Texto de la pregunta 1 (y el anexo 1) de la propuesta hecha por el presidente Rafael Correa, se establecía de la siguiente manera:

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?

ANEXO 1

El numeral nueve del artículo 77 de la Constitución dirá:
“Bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, la prisión preventiva no podrá exceder de los plazos y condiciones que indique la ley, en consideración a la gravedad del delito y la complejidad de la investigación. Si se exceden de estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto.”

El texto de la Constitución de 2008 a modificarse se establecía:

Art. 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:

9. Bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión.

Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto.

Constitución del 2008 (Art. 77 numeral 9)

La pregunta 1 que aprobó la Corte Constitucional para el referéndum presentaba cambios a partir de su formulación original en la propuesta aunque su estructura esencial se conservó. La pregunta fue modificada para especificar el texto constitucional que se pretendía modificar y, tratar de que no existan ambigüedades al tratar de interpretarlo. Su composición final fue la siguiente:

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

ANEXO 1

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

Pregunta 2

La segunda pregunta del referéndum pretende la modificación de parámetros de las medidas sustitutivas a la privación de libertad.

Texto de la pregunta 2 (y el anexo 2) de la propuesta hecha por el presidente Rafael Correa, se establecía de la siguiente manera:

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?

ANEXO 2

El numeral uno del artículo 77 de la Constitución dirá:
La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin fórmula de juicio por más de cuarenta y ocho horas. Las medidas no privativas de libertad se utilizarán únicamente en aquellos delitos que, de acuerdo con la ley, sean susceptibles de ventilarse mediante procedimientos especiales.”

El numeral once del artículo 77 decía: La jueza o juez podrá aplicar sanciones y medidas cautelares alternativas a la privación de libertad, únicamente en aquellos delitos que, de acuerdo con la ley, sean susceptibles de ventilarse mediante procedimientos especiales.

DEROGATORIA

Suprímase el segundo inciso del artículo 159 del Código de Procedimiento Penal.

El texto de la Constitución de 2008 a modificarse se establecía:

Art. 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:

1. La privación de la libertad se aplicará excepcionalmente cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia en el proceso, o para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin fórmula de juicio por más de veinticuatro horas. La jueza o juez siempre podrá ordenar medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.[...]

11. La jueza o juez aplicará de forma prioritaria sanciones y medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con las circunstancias, la personalidad de la persona infractora y las exigencias de reinserción social de la persona sentenciada [...]

El texto final para la pregunta 2:

2. ¿Está usted de acuerdo con que las medidas sustitutivas a la privación de libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la Ley, de acuerdo al anexo 2?

ANEXO 2

El artículo 77 numeral 1 decía: "La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin fórmula de juicio por más de 24 horas. Las medidas no privativas de libertad se aplicarán de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley".

El artículo 77 numeral 11 dirá:

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

Pregunta 3

La tercera pregunta del referéndum pretendía limitar (o prohibir) la participación accionaria en el ámbito financiero o comunicacional de empresas e instituciones privadas referentes a esas áreas.

Texto de la pregunta 3 (y el anexo 3) de la propuesta hecha por el presidente Rafael Correa, se establecía de la siguiente manera:

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?

ANEXO 3

El primer inciso del artículo 312 de la Constitución, dirá: “Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición.”

En el primer inciso de la DISPOSICIÓN TRANSITORIA VIGÉSIMO NOVENA dirá: “Las acciones y participaciones que posean las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, en empresas distintas al sector en que participan, se enajenarán en el plazo de un año contado a partir de la aprobación de esta reforma en referendo”.

El texto de la Constitución de 2008 a modificarse se establecía:

Art. 312.- Las entidades o grupos financieros no podrán poseer participaciones permanentes, totales o parciales, en empresas ajenas a la actividad financiera.

Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.

Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá una defensora o defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la ley.

Constitución del 2008 (Art. 312)

El texto de las *Disposiciones Transitorias* de la Constitución del 2008 en cuestión se establecía de la siguiente manera:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

VIGESIMONOVENA.- Las participaciones accionarias que posean las personas jurídicas del sector financiero en empresas ajenas a este sector, se enajenarán en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución. Las participaciones accionarias de las personas jurídicas del sector financiero, sus representantes legales y miembros de directorio y accionistas que tengan participación en el capital pagado de medios de comunicación social, deberán ser enajenadas en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución.

El texto el final para la pregunta 3 quedó definida de la siguiente manera:

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

ANEXO 3

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

En el primer inciso de la disposición transitoria vigésimo novena dirá:
"Las acciones y participaciones que posean las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, en empresas distintas al sector en que participan, se enajenarán en el plazo de un año contado a partir de la aprobación de esta reforma en referéndum".

Pregunta 4

4. ¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?

ANEXO 4

El artículo 20 del Régimen de Transición dirá:

"Se disuelve el actual pleno del Consejo de la Judicatura. En su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus alternos estarán sometidos a juicio político. Este Consejo de la Judicatura transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial, y ejercerán sus funciones por un período improrrogable de 18 meses. El Consejo de la Judicatura definitivo se conformará mediante el procedimiento establecido en la Constitución enmendada. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social asegurará que los miembros del nuevo Consejo de la Judicatura estén designados antes de concluidos los 18 meses de funciones del Consejo de la Judicatura de transición. Queda sin

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

Suprímase la disposición transitoria primera del Código Orgánico de la Función Judicial.

Enmiédese la Constitución de la República del Ecuador de la siguiente manera:

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

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

El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.

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

Pregunta 5

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

ANEXO 5

Enmiéndese la Constitución de la República del Ecuador de la siguiente manera: "Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados, y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante temas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, quien lo presidirá; por el Fiscal General del Estado; por el Defensor Público; por la Función Ejecutiva; y por la Asamblea Nacional. Los delegados mencionados en el inciso anterior, serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros".

Preguntas de la consulta popular

Pregunta 6

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

Pregunta 7

7. ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

Pregunta 8

8. ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?

Pregunta 9

9. ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores?

Pregunta 10

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

Resultados

Los resultados finales de la Consulta Popular y Referéndum proclamados por el Consejo Nacional Electoral fueron:

▪ **PREGUNTA 1**

SI: 56,49%

NO: 43,31%

▪ **PREGUNTA 2**

SI: 54,17%

NO: 45,83%

▪ **PREGUNTA 3**

SI: 52,98%

NO: 47,02%

▪ **PREGUNTA 4**

SI:52,02%

NO: 47,98%

▪ **PREGUNTA 5**

SI:52,66%

NO: 47,34%

▪ **PREGUNTA 6**

SI: 53,43%

NO: 46,57%

▪ **PREGUNTA 7**

SI: 52,34%

NO: 47,66%

▪ **PREGUNTA 8**

Esta pregunta era es de jurisdicción cantonal y por lo tanto hay que consultar los resultados cantón por cantón.

▪ **PREGUNTA 9**

SI: 51,68%

NO: 48,32%

▪ **PREGUNTA 10**

SI: 55,03%

NO: 44,97%

Estos resultados son el promedio de los votos válidos, sin tomar en cuenta votos nulos y blancos.

2.6. CORTE CONSTITUCIONAL

Según reza en la Constitución, en el Capítulo segundo, Art. 429, la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito.

Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte.

Según el Art. 430, la Corte Constitucional gozará de autonomía administrativa y financiera. La ley determinará su organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de sus atribuciones.

El Art. 431 establece que los miembros de la Corte Constitucional no estarán sujetos a juicio político ni podrán ser removidos por quienes los designen. No obstante, estarán sometidos a los mismos controles que el resto

de autoridades públicas y responderán por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de la responsabilidad civil, en caso de responsabilidad penal únicamente serán acusados por la Fiscalía o el Fiscal General de la Nación y juzgados por el pleno de la Corte Nacional de Justicia, para cuyo efecto se requerirá el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes.

Su destitución será decidida por las dos terceras partes de los integrantes de la Corte Constitucional. El procedimiento, los requisitos y las causas se determinarán en la ley.

Consta en el Art. 432 de la Constitución que la Corte Constitucional estará integrada por nueve miembros que ejercerán sus funciones en plenario y en salas de acuerdo con la ley. Desempeñarán sus cargos por un período de nueve años, sin reelección inmediata y serán renovados por tercios cada tres años.

La ley determinará el mecanismo de reemplazo en caso de ausencia del titular.

Para ser designado miembro de la Corte Constitucional los requisitos constan en el Art. 433 se requerirá:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y encontrarse en ejercicio de sus derechos políticos.

2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.
3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.
4. Demostrar probidad y ética.
5. No pertenecer ni haber pertenecido en los últimos diez años a la directiva de ningún partido o movimiento político.

La ley determinará el procedimiento para acreditar estos requisitos.

Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social (Art. 434). La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres.

El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.

La Corte Constitucional elegirá de entre sus miembros, a una Presidenta o Presidente y a una Vicepresidenta o Vicepresidente, quienes desempeñarán sus funciones durante tres años, y no podrán ser reelegidos de forma inmediata.

La Presidenta o Presidente ejercerá la representación legal de la Corte Constitucional. (Art. 435).

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (Art. 436)

1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.
2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.
3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.
4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.
5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o

jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.

7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

Consta en el Art. 437 que los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra

sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.
2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Art. 438.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.
2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.

Reza en el Art. 439 que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente.

En el Art. 440, consta que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.

2.7. LA CONTABILIDAD EN EL GASTO ELECTORAL

El examen de cuentas de campaña electoral sobre el origen, monto y destino de los recursos que se utilicen para gastos electorales y de propaganda electoral, es privativo del Tribunal Supremo Electoral a nivel nacional, y de los tribunales provinciales electorales, en el ámbito de su jurisdicción.

Los tribunales electorales ejercerán su acción de control, en el ámbito nacional, a través de la Unidad de Control del Gasto Electoral, que tiene el carácter de permanente y e el provincial, por medio de las comisiones especiales, nombradas temporalmente, para efectos de control del gasto electoral, por el pleno de los respectivos tribunales.

Son obligaciones de la Unidad de Control del Gasto Electoral y de las comisiones especiales: conocer la liquidación de fondos, receiptar las cuentas de campaña presentadas por los sujetos políticos, efectuar el control a través de respectivo examen y emitir el correspondiente informe, el mismo que servirá de base para el juzgamiento de las cuentas por parte del pleno del Tribunal Electoral correspondiente.

2.8. PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN

Los medios de comunicación social solo podrán transmitir o publicar publicidad electoral durante los cuarenta y cinco días inmediatamente

anteriores a la fecha del cierre de la campaña electoral y hasta cuarenta y ocho horas antes del día del sufragio. Si se transmitiere o publicare propaganda o publicidad electoral fuera de los períodos señalados anteriormente, los medios de comunicación serán sancionados conforme a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral y su Reglamento.

Los medios de comunicación social, enviarán a los tribunales electorales correspondientes, tanto la lista de las tarifas fijadas para los espacios publicitarios comerciales ordinarios y corrientes, como las tablas de descuento que estuvieron vigentes treinta días antes de la convocatoria a elecciones y estas se aplicarán en todos los contratos de publicidad electoral.

Toda publicidad de carácter electoral contendrá la firma de responsabilidad de quien la solicita y de Tesorero Único de Campaña.

2.9. ORGANISMOS ELECTORALES

La Función Electoral, es el organismo que garantiza los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. Según la normativa estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Tendrán su sede en Quito con jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa y personalidad jurídica propia. Se financiará con recursos del Presupuesto General del Estado.

La Función Electoral en Ecuador, se regirá por los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad.

Los integrantes de los dos organismos son sujetos a control ciudadano y enjuiciamiento político por incumplimiento de sus funciones y tendrán las responsabilidades establecidas en la Constitución. Mientras ejerzan sus funciones tendrán inmunidad, salvo en el caso de delito flagrante, delitos sexuales y violencia de género e intrafamiliar. Gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia, la cual podrá solicitar al Pleno del Consejo o del Tribunal Contencioso Electoral el levantamiento de la inmunidad.

Los miembros principales y suplentes serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas comisiones ciudadanas de selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres.

Durante el proceso electoral, los organismos electorales dispondrán la colaboración de las autoridades públicas, militares y policiales para la

aplicación de las disposiciones de esta ley, así mismo previo acuerdo, podrán demandar la colaboración de las personas jurídicas de derecho privado.

Competencia privada. Los órganos de la Función Electoral tienen competencia privada, en sus respectivos ámbitos, para resolver todo lo concerniente a la aplicación de esta ley, los reclamos, objeciones, impugnaciones y recursos que impongan los sujetos políticos a través de sus representantes legales, apoderados o mandatarios especiales, según el caso, y los candidatos, observando el debido proceso administrativo y judicial electoral y a la aplicación de las sanciones previstas en esta ley.

2.9.1. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

El Consejo Nacional Electoral es el máximo organismo de sufragio en la República del Ecuador .

El Art. 218 de la Constitución dispone que el Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.

Según el Art. 219 de la Constitución, el Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1) Organizar, vigilar, dirigir y garantizar de manera transparente y eficaz los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a quienes resulten electos.

2) Designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados.

3) Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos.

4) Garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas y las demás que señale la ley.

5) Presentar propuestas de iniciativa legislativa sobre el ámbito de competencia de la Función Electoral, con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral.

6) Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de competencia.

7) Determinar su organización y formular y ejecutar su presupuesto.

8) Mantener el registro permanente de las organizaciones políticas y de sus directivas y verificar los procesos de inscripción.

9) Vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, sus reglamentos y sus estatutos.

10) Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electores y el fondo para las organizaciones políticas.

11) Conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante los procesos electorales e imponer las sanciones que correspondan.

12) Organizar y elaborar el registro electoral del país y en el exterior en coordinación con el Registro Civil.

13) Organizar el funcionamiento de un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral.

Hasta el 2008, el organismo máximo electoral del Ecuador era el Tribunal Supremo Electoral (TSE). A partir de la aprobación de la Constitución de Ecuador de 2008, el Consejo Nacional Electoral asumió ciertas funciones del TSE y otras pasaron a manos del nuevo Tribunal Contencioso Electoral.

Este organismo conforma, junto al Tribunal Contencioso Electoral, la Función Electoral el cual es uno de los cinco poderes del estado.

2.9.2. TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL (TCE)

El Tribunal Contencioso Electoral (TCE) es un órgano de jurisdicción electoral. Forma junto al Consejo Nacional Electoral la Función Electoral, la cual "garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través

del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía". [41]

Fue creado por primera vez por la Constitución de 2008, la cual regla la función electoral en la Sección 2ª del Capítulo VI. La Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador de 2007 tomó tres decisiones respecto a las metas, conformación y función de la Función Electoral. Primero, decidió establecer la Función Electoral con el mismo estatus que los demás poderes del Estado, un estatus formalmente concedido en la Constitución de 1998, pero no puesto en práctica debido a la carencia de herramientas institucionales adecuadas. El objetivo fue superar la tripartición tradicional de poderes y acentuar el principio de la soberanía popular como titular y fuente del poder. Por tanto, la Función Electoral es una Función del Estado.

Respecto a la Función Electoral separa las funciones administrativas de las jurisdiccionales. Las razones de esta decisión fueron potenciar la transparencia y eficacia en el proceso electoral, fortalecer las garantías jurisdiccionales del ciudadano y de las organizaciones políticas, y preservar la imparcialidad en las decisiones judiciales electorales con respecto, tanto del votante, como de los órganos de administración electoral y los demás poderes del Estado. Esta separación tiene vastas consecuencias, si se considera que los ciudadanos y los sujetos políticos pueden recurrir de las decisiones del Consejo Nacional Electoral y sus órganos desconcentrados ante el Tribunal del Contencioso Electoral, es decir, que el Tribunal podrá juzgar y sancionar a

estos órganos cuando sus decisiones sean impugnadas judicialmente; proporcionando, de esta manera al ciudadano una instancia jurisdiccional imparcial, independiente y especializada en materia electoral.

El TCE tiene tres funciones principales, siendo la primera solucionar los problemas contra el Consejo Nacional Electoral y demás entidades políticas. Tiene también la facultad de castigar la violación de las leyes sobre el gasto electoral, propaganda y demás leyes electorales. El TCE define su presupuesto y organización. Es además la última instancia de la jurisprudencia electoral y sus fallos deben ser cumplidos inmediatamente.

2.10. CONSULTA POPULAR EN AMÉRICA LATINA

La característica central de la democracia es que la soberanía, y por lo tanto el poder, reside en el pueblo. A diferencia de las monarquías absolutistas o las dictaduras, son los ciudadanos quienes poseen la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Todos los Estados de América Latina (AL) incluyen en sus Constituciones artículos específicos donde reconocen que la soberanía reside en el pueblo, en los ciudadanos. Sin embargo, difieren en la forma en que esta autoridad suprema del poder público —como define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua a la soberanía— puede ser ejercida.

En algunos países, la soberanía puede ejercerse únicamente por medio de representantes, por lo que las elecciones son el único mecanismo para ejercer el poder. En cambio, existen otros países donde la soberanía puede

ejercerse además de manera directa por medio de diversos mecanismos. Así, mientras que los mexicanos o dominicanos sólo pueden ejercer su soberanía cada tres ó seis años en las urnas, los brasileños, peruanos, paraguayos o ecuatorianos pueden, además de participar en las elecciones, ejercer su poder de forma directa por medio de plebiscitos, referéndums o iniciativa popular (Hevia, 2006: 370–371). [28]

Estos instrumentos pueden agruparse en el concepto de "democracia directa", que alude a las instancias por las cuales los ciudadanos, por medio del voto libre y secreto, participan en la toma de decisiones de materias que tradicionalmente están circunscritas a instancias representativas —como presentar, aprobar o rechazar leyes (Legislativo), aprobar o rechazar programas y acciones de gobierno (Ejecutivo), o inclusive revocar mandatarios (Legislativo/Judicial).

Tres causas ayudan a explicar en parte la irrupción de la democracia directa en la región. En primer lugar procesos de transición política llevados a cabo en la región en las décadas de 1980–1990 después de regímenes autoritarios, que implicaron cambios en el régimen político. En segundo lugar, las reformas de apertura y ajuste económico, que se caracterizan regularmente como neoliberalismo, aumentaron el descontento social y el descrédito en la política (sobre todo en países andinos, Argentina y Uruguay), desprotegiendo a amplios sectores de la sociedad y desmantelando los precarios sistemas de seguridad social existentes (Calcagno y Calcagno, 1995) [14].

En tercer lugar, el déficit de representación (cada vez más constante y creciente) alejó a los ciudadanos de los partidos políticos y las elecciones, y se vio reflejado en elevadas tasas de abstencionismo, bajos niveles de confianza en el sistema político y un creciente sentimiento de "antipolítica" (Latinobarómetro, 2005; PNUD, 2004). [37] Estas tres causas empujaron a los países de la región a procesos de reformas políticas profundas donde se incluyeron, en la mayoría de las Constituciones, los denominados mecanismos de democracia directa (Bareczak, 2001; Zovatto, 2006). [10]

La mixtura de estos procesos fue diferente en cada país. En Perú por ejemplo, se promulgaron en la Constitución de 1992, en un contexto autoritario (después del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori) y con una crisis de representación política profunda. Algo parecido sucedió en Argentina, donde la iniciativa popular se logró en una reforma constitucional en 1994 al término del primer mandato de Menem (Iniciativa Popular, 2004). En cambio, la inclusión de estos mecanismos en Brasil fue producto de la Constitución ciudadana de 1988, en pleno proceso de transición donde incluso por medio de "enmiendas populares" se consiguió la inclusión de varios de los instrumentos participativos que caracterizan la institucionalidad de ese país. [3] Algo similar pasó en Colombia en 1991, donde varios grupos armados guerrilleros optaron por el camino político.

La discusión sobre los aportes de la democracia directa a los regímenes democráticos en general no está terminada. En la literatura pueden encontrarse claramente dos posturas: una en contra y una a favor. [4].

La primera afirma que la democracia directa puede debilitar el poder de los representantes electos, y subraya como efectos nocivos la poca capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas sobre temas sumamente complejos; la actuación aislada del ciudadano que impide medir la intensidad de las diversas opiniones; la poca posibilidad de concesiones producto de los mecanismos utilizados; la potencial tiranía de la mayoría sobre la minoría; y/o posibles limitaciones a la capacidad de actuación de los gobiernos. En contraposición, una postura a favor argumenta que con estos mecanismos los ciudadanos se sienten más comprometidos con la democracia porque las decisiones políticas se alcanzan públicamente, la voluntad popular se expresa de mejor manera, se pueden limitar sistemas de intermediación poco democráticos (como el cabildeo o *lobby*), y se evitan los problemas de subrepresentación. También se argumenta a su favor el potencial educativo de estos procesos, al ser considerados "escuelas de ciudadanía", transformando a los ciudadanos en sujetos activos y disminuyendo la apatía y desafección ante lo público. En este sentido, Cunill agrega que estos mecanismos, a diferencia de otras instancias de participación ciudadana, limitan los problemas de sobrerrepresentación y, por lo tanto, permiten mayor participación a los tradicionalmente excluidos. [18]

Como se dijo, uno de los mecanismos de democracia directa, es la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), la cual se define como el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento en el Parlamento, y/o exigir una consulta popular para aprobar o rechazar cuestiones legislativas determinadas. La ILP es uno de los mecanismos de democracia directa que se activan "desde abajo" por la sociedad y que puede complementar mejor a la democracia representativa al incluir en el espacio legislativo intereses y preocupaciones ciudadanas, controlando así el desempeño del Poder Legislativo.

Para que una iniciativa legislativa popular sea efectiva es imprescindible que la Constitución afirme explícitamente el derecho de los ciudadanos a la ILP. Pero tan importante como eso es generar leyes que reglamenten este derecho. Existen casos como Bolivia o El Salvador, donde no se ha regulado este derecho, y por lo tanto no puede hacerse efectivo. Es decir, el primer paso es realizar cambios constitucionales para asegurar el ejercicio de la soberanía por esta vía.

La legislación comparada y el uso de la ILP en otros países advierte que la ley que reglamente este derecho debe resolver claramente cuatro materias. Primero tiene que definir el tipo de iniciativas que podrán ser presentadas y ante quién tendrán que serlas. Como vimos, las iniciativas pueden ser sobre temas constitucionales y/o reglamentarios y ser propuestas directamente a la ciudadanía, para que ésta decida por medio de plebiscito o referéndum si

pueden presentarse ante el Poder Legislativo. En este sentido, también es imprescindible que se reglamenten los plazos de tratamiento legislativo. El caso argentino da un máximo de 12 meses para que la iniciativa sea aprobada o rechazada en el Congreso, pero no impone sanciones o procedimientos si esos plazos no se cumplen.

Otro punto importante, tiene que ver con la cantidad y distribución geográfica de las firmas necesarias para presentar una ILP. En la mayoría de los países de América Latina, se contempla un porcentaje del padrón electoral o incluso del padrón de electores efectivos. Aquí sería óptimo que una ley fijara un techo, pero no un piso, que pueda modificarse en los órdenes estatales y municipales.

El tema de la distribución geográfica para recabar firmas puede ser más importante en países federados que en unitarios y podría constituir una interesante acción descentralizadora, aunque habría que considerar costos colaterales. Usualmente las ILP han sido presentadas por organizaciones sociales que tienen radios de acción limitados y cuyas redes no necesariamente llegan a las diferentes regiones del país.

Otro punto por discutir para reglamentar las ILP son los límites temáticos que tendrán los ciudadanos al presentar iniciativas. El desafío aquí es lograr un equilibrio entre las demandas de la ciudadanía —necesariamente heterogéneas y diversas— y las demandas de la clase política, que

históricamente posee intereses corporativos encaminados a mantener el monopolio de la decisión y que difícilmente cederá poder de manera voluntaria ante escenarios ausentes de crisis. También es esencial considerar el poder e intereses de los grupos de presión y poderes fácticos, ya que pueden ejercer presión indebida para mantener sus intereses e influencia.

Otro asunto por solucionar es que se precisen claramente las obligaciones del Estado —poderes Legislativo y Ejecutivo al menos— en materia de difusión, apoyo económico y asesoramiento a los ciudadanos que pretendan ejercer el derecho de Iniciativa Legislativa Popular. La experiencia muestra que sin este apoyo difícilmente podrá ejercerse el derecho, incluso si está reglamentado.

Finalmente, la reglamentación tiene que determinar el ámbito de la ILP: si tendrá carácter nacional, estatal o municipal. La experiencia comparada muestra un amplio uso de estos instrumentos en los ámbitos locales en Suiza, Estados Unidos o Perú. En cambio, en países como Chile, a pesar de no tener instancias estatales electas, posee un desarrollo municipal que convierte el derecho a la ILP a nivel local en un campo fecundo de innovación institucional y de capacidad real para lograr cambios a favor de la protección y ejercicio de derechos de los ciudadanos. Otros países con fuerte federalización y fortaleza municipal, como Brasil, pueden generar iniciativas populares en este ámbito con muchas potencialidades.

Cabe anotar que en el uso de las iniciativas legislativas populares es importante tener presente que en la medida que la sociedad política y la democracia representativa funcionen, el hecho de que no se presenten iniciativas no necesariamente es un indicador de déficit democrático. Es decir, siempre será preferible que los partidos políticos sean efectivos mecanismos de intermediación y de representación de intereses de la ciudadanía ante los poderes públicos, y que los parlamentarios efectivamente generen iniciativas con un amplio respaldo ciudadano. La ILP debe mantener su carácter extraordinario.

Sin embargo, la mera presencia de este mecanismo representa un estímulo para mejorar la calidad del proceso parlamentario y permite mejorar su control y vigilancia por parte de la ciudadanía, pues genera incentivos positivos en la clase política para hacerse cargo de las demandas ciudadanas (acogiéndolas en las comisiones parlamentarias, presentándolas como iniciativas de los parlamentarios o partidos, etcétera).

Como se pudo observar, una gran cantidad de iniciativas presentadas se orientan a fortalecer el rol protector del Estado y a defender derechos sociales, y son producto en gran parte de las políticas de ajuste estructural que mantienen a un porcentaje mayoritario de la población en América Latina en condiciones de pobreza y desigualdad (Banco Mundial, 2006; CEPAL, 2006) en un contexto de consolidación democrática (Latinobarómetro, 2005).

Esto es central a la hora de discutir las restricciones temáticas que pueda tener una ILP. En este sentido, las eventuales ILP tendrán que ver con la disputa entre proyectos políticos que caracterizan la actual discusión sobre la democracia en América Latina.

Otro punto central al analizar el uso de estos mecanismos tiene que ver con la densidad y habilidad de la sociedad civil como actores capaces de movilizar los recursos suficientes (humanos y económicos) para recolectar las firmas necesarias y ejercer una iniciativa. En Chile, la sociedad civil se caracteriza en la actualidad por su volumen, relativamente alto en comparación con otros países de la región, y por su fragmentación. En México, la sociedad civil, profundamente heterogénea, no logró salir del "reflujo" democrático en que se halló después de la alternancia de 2000, y no encuentra aún una línea que logre unir a las organizaciones en temas más allá de su agenda específica. En Brasil, la sociedad civil ha encontrado otras instancias de participación más allá de la democracia directa, como los presupuestos participativos y los consejos gestores de política pública. [8]

Cabe señalar la importancia de la difusión y de los medios de comunicación. En países como México, Venezuela y Chile, donde existe una concentración de medios, y una alineación ideológica de los mismos, será un actor clave a considerar no sólo en la implementación, sino sobre todo en el uso de estos mecanismos. La experiencia argentina es clave para buscar alianzas con los medios para que puedan impulsar estas instancias. Sin la

participación activa de los medios las posibilidades serán significativamente menores.

Mecanismos de democracia directa en América Latina

Existe un rango amplio de Mecanismos de Democracia Directa (MDD), sin embargo pueden ordenarse en tres grandes tipos: consultas populares (plebiscitos, referéndums), iniciativa legislativa popular y revocación del mandato. [48]

Las consultas populares son convocatorias para que la ciudadanía decida o exprese mediante el voto su opinión sobre asuntos de índole constitucional o relacionados con propuestas legislativas o temas de importancia nacional. Éstas abarcan tres subtipos: el referéndum —que trata sobre materias constitucionales—, el plebiscito —sobre leyes reglamentarias— y la consulta popular propiamente dicha que puede ser vinculante o consultiva.

A su vez, algunas consultas son obligatorias (como los plebiscitos en el caso chileno que pueden usarse cuando no concuerdan el Poder Ejecutivo y Legislativo en ciertas temáticas) u optativas (como la consulta que se llevó a cabo en la Ciudad de México en 2004 para construir una obra vial). Las consultas populares, en sus múltiples subtipos, son los Mecanismos de Democracia Directa más utilizados en la región.

El segundo tipo es la iniciativa legislativa popular, la cual se refiere al derecho de los ciudadanos de presentar proyectos para reformar las leyes o la Constitución tras la recolección de un número suficiente de firmas.

Finalmente está la revocación del mandato, que da el derecho a los ciudadanos de destituir a un funcionario electo antes del término de su mandato, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos. Hasta el momento sólo ha sido activada en Venezuela en el ámbito federal, aunque en el Perú ha sido frecuentemente utilizada en el ámbito municipal. [43]

Sólo México y República Dominicana no tienen mecanismos de democracia directa en su legislación (a nivel constitucional México posee instrumentos de revocación del mandato, por medio del juicio político, sin embargo, este mecanismo no se puede caracterizar como "democracia directa" porque en él los ciudadanos no participan de la toma de decisiones por medio de su voto libre y secreto). Si bien Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay tienen algún tipo de instancias de participación directa, éstas no han sido utilizadas hasta la fecha. El resto de los países sí han utilizado estos mecanismos, principalmente el plebiscito o referéndum.

Por otro lado, es posible diferenciar los MDD según su origen, en mecanismos "desde arriba" y "desde abajo". Los primeros se refieren a las instancias convocadas por el gobierno (como la mayoría de las consultas populares y plebiscitos), mientras que los segundos se refieren a las instancias

convocadas por la ciudadanía (principalmente la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato). (Altman, 2005; PNUD, 2004; Zovatto, 2006).

Una tercera clasificación de los MDD se basa en la capacidad vinculante o consultiva de estas instancias.

Las consultas "desde arriba" son los mecanismos más utilizados en la región, en particular los plebiscitos vinculantes convocados por el gobierno. El mandato revocatorio, en cambio, aparece como el mecanismo menos utilizado y legislado a nivel nacional, con la única experiencia de Venezuela llevada a cabo en 2004.

Durante el siglo XX y hasta 2005, 87% de las experiencias de democracia directa en América Latina fueron impulsadas "desde arriba", es decir, promovidas por el gobierno, y sólo 13% restante "desde abajo", o impulsadas por la sociedad. En esto influye la dificultad y requisitos para poder activar estos mecanismos.

De lo anterior, se desprende la siguiente pregunta: ¿Cuál es el balance que puede hacerse de estos mecanismos en términos de profundización democrática? Zovatto argumenta que no ha sido ampliada la influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones, pero que en casos específicos la democracia directa ha contribuido a generar mayor control ciudadano. Tampoco existe evidencia clara de que la democracia directa mejore o empeore

por sí misma el desempeño de los sistemas políticos. Es decir, no puede afirmarse que estos mecanismos hayan tenido un efecto sustancial en la estabilidad política de la región. Sin embargo, su inclusión y creciente uso demuestran su potencial democrático, particularmente el de la iniciativa legislativa popular.

CAPÍTULO III

3.1. ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Presidente de la República es el Jefe de Estado y de Gobierno y ostenta su representación, además es el responsable de la administración pública. Coordina la actuación de los miembros de su gobierno. Y la función ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. El Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez.

En el artículo 145 de la Constitución ecuatoriana se establecen las causas por las que el Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo que será en los casos siguientes:

1. Por terminación del periodo presidencial.
2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional.
3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.
4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y

declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.

También se estipula en el artículo 146 como se resolverá en caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia. Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que le impida ejercer su función durante un periodo máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional.

Lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente periodo presidencial.

Ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y en la Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el periodo. En el caso de que faltara un año o menos, la Presidenta o Presidente

de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del periodo.

Las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, aparecen reconocidas en su artículo 147 donde se estipula además de los que determine la ley:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.
2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.
4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.
5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.
6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.
7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.

8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.
9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.
10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.
11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.
12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.
13. 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.
14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.
15. Convocar a la Asamblea Nacional a periodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.
16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.
17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.
18. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley.

Y por último en el Artículo 148 se establece que: La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

Específicamente en el numeral 14 del Art. 147 entre las atribuciones y deberes, el Presidente de la República puede convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución, haciendo uso de la atribución que le otorga la Constitución.

Según reza del Reglamento para Consultas Populares, Iniciativa Popular Normativa y Revocatoria del Mandato, según consta en el Art. 2, que la Consulta popular puede ser propuesta por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o por iniciativa ciudadana. Así también consta que la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés de la respectiva jurisdicción. El Consejo Nacional Electoral, una vez cumplidos los requisitos legales y reglamentarios, convocará a Consulta Popular.

Reza en el mismo Reglamento del Consejo Nacional Electoral, expedido el 27 de julio del 2010, que en el Art. 3 de la Consulta Popular por iniciativa Presidencial, la Presidenta o Presidente de la República dispondrá mediante decreto ejecutivo al Consejo Nacional Electoral, la convocatoria a consulta popular, en los siguientes casos:

- a) Respecto de los asuntos que estime convenientes, al tenor de las facultades contenidas en la Constitución.
- b) Sobre un proyecto de Ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, para lo cual acompañará certificación de la Secretaria General de la Asamblea en la que conste la resolución de negativa del proyecto de ley.
- c) Para que la ciudadanía resuelva mediante consulta popular la convocatoria a Asamblea Constituyente, incluyendo la forma de elección de las o los representantes y las reglas del proceso electoral.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

Se ha procedido a investigar la relación de la Constitución vigente con la Consulta Popular en el Neoconstitucionalismo en Ecuador 2011, al respecto se concluye que:

1. Con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en octubre del 2008, el Ecuador (al menos en su definición) pasó de ser un estado social de Derecho a ser un “Estado Constitucional de Derechos y Justicia”: Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. Esta declaratoria tiene implicaciones de importancia ya que cambia de manera radical las visiones de la legalidad y lo que entendemos como Estado de Derecho.

En el caso que atañe la investigación, la Consulta Popular rompe con todos los elementos e ideas establecidas y propuestas en el espíritu de la Constitución. La base de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones no solo se limita al hecho que reciban productos y servicios adecuados, sino que la sociedad como tal, tenga claramente que existen instituciones con funciones claramente separadas. Esas instituciones deben funcionar independientemente. Está claro que las instituciones no están funcionando como deben. Cuando existe polémica sobre los contenidos de una ley, la ciudadanía debe ir a presionar o demandar explicaciones y acciones a la Asamblea Nacional, no al Palacio de Carondelet. No existe en el/la ciudadano/a una imagen mental clara de las responsabilidades de cada autoridad, y la intromisión entre funciones no ayuda a aclarar esa confusión.

2. Se ha analizado el procedimiento de la Consulta Popular en el reglamento respectivo, concluyendo que se precisa realizar ciertas reformas, las cuales se formulan en la Propuesta que consta en este documento.
3. Se ha podido determinar las causas por las que se aplica la Consulta Popular en el país, deduciendo que el Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, de la iniciativa ciudadana o por la Asamblea Nacional. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes, al tenor de las facultades contenidas en la Constitución. La

ciudadanía también podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

4.2. RECOMENDACIONES

1. Se debe considerar una palabra clave como recomendación que es la **institucionalidad**, que es el mecanismo mediante el cual las democracias modernas han logrado consolidar un sistema en el cual los habitantes confían en las estructuras determinadas en una Constitución. Los mecanismos establecidos en ella establecen herramientas para generar cambios nacientes de una gobernanza, de un consenso entre actores. Su empleo para provocar reformas debe ser medido y no puede ser manipulado de forma en que las posturas respecto a los cambios sean maniqueas o que propongan como base una ruptura de la propuesta de construcción en gobernanza. Una forma de gobernar que, a pretexto de la urgencia de los cambios y de que las instituciones funcionen correctamente, exige y amedrenta a las otras funciones -con sustento en una fuerte popularidad- son simplemente formas peligrosas de empleo de esa popularidad. Esta no dura para siempre, y las consecuencias, generalmente, no las vive el Presidente de turno, sino los y las habitantes.

2. Se acoja el Proyecto de Reforma de Revocatoria del mandato que se especifica en este documento, con la finalidad de llenar los vacíos existentes en la Constitución y en los Reglamentos respectivos.
3. Se recomienda que los procedimientos aplicables para el pleno ejercicio de la participación ciudadana deben de cumplirse sin afectaciones a la entidad democrática en las jurisdicciones territoriales donde se convoca a Consulta Popular para la Revocatoria del Mandato para las autoridades de elección popular, los mecanismos deben ser legales y transparentes, objetivos y claramente determinados en la Normativa correspondiente para que no se altere ni se menoscabe los derechos de representación y de participación de los sujetos activos y pasivos de los procesos electorales en democracia.

CAPÍTULO V

PROPUESTA

5.1. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador se ha iniciado un debate de los diversos sectores públicos, productivos y de opinión pública, contra el gobierno nacional, por el interés que ha demostrado sobre reformas a la Constitución, a las leyes penales, sobre la prohibición de algunas actividades que se realizan actualmente en nuestro país y la sociedad ecuatoriana, sobre temas de interés social y regulaciones a ciertos sectores de la producción; todo este debate ha puesto de manifiesto opiniones diversas, voces a favor y en contra de la consulta.

El Presidente de la República, tiene las atribuciones y deberes según lo señala la Carta Magna (Art. 147 numeral 14) de la Constitución que reza "Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la constitución." Son múltiples opiniones sobre la constitucionalidad de las preguntas que fueron planteadas por el ejecutivo, la mayoría de ellas sirvieron para consultar al pueblo sobre ciertos problemas de carácter social y de la administración de justicia (poder del estado independiente) y sobre costumbres y tradiciones que alteran la convivencia de las personas y atentan a los principios del respeto ciudadano sobre temas de los contenidos de ciertos programas de televisión cargados de violencia y de escenas con carga sexual...;

todas estas preguntas fueron enviadas a la Corte Constitucional, la misma que se pronuncio a favor de las consultas y el referéndum y la consulta popular se convocó para el 7 de mayo del año en curso. Sobre este tema, aún se escuchan grupos de oposición.

Solo el tiempo les dará la razón a unos o a otros, respecto a si la consulta y los temas tratados en ellas, servirán para resolver los problemas que aquejan a nuestra sociedad.

La presente Propuesta, se realiza una vez que se ha analizado profundamente la realidad nacional y la institución jurídica materia de esta investigación, considerando que existen deficiencias, no son los males de la Nación y menos que se solucionarán por efecto de la consulta popular, implica cambio de actitud de todos y las autoridades o personas con responsabilidades en cada una de sus competencias, asuman idóneamente la misión que corresponde. El problema estructural del país no está en las debilidades de la ley, ni en el sistema, está en las personas, que crean leyes deficientes e inapropiadas, sin conciencia ni moral pública, que en la práctica se vuelven insustanciales, provocando efectos negativos y desencanto general. Este escenario debe de cambiar escogiendo adecuadamente a quienes nos representan y designar adecuadamente a los administradores de justicia.

5.2. JUSTIFICACIÓN

Los procesos revocatorios de mandatos a las diferentes autoridades de elección popular, están comprendidos en los derechos de participación referente a la democracia directa, que faculta como atribución constitucional a las personas en goce de los derechos políticos ejercer decisiones revocatorias contra mandatarios que incumplan con las gestiones y las responsabilidades confiadas por sus mandantes. El soberano es la máxima expresión decidora en un Estado democrático y de derecho.

La actual Constitución elaborada con imperfecciones de forma y de fondo, al poco tiempo de su aprobación, evidenció varios que precipitadamente y sin observar procedimientos preestablecidos en la misma Carta Política, pretenden reformar o enmendar esas falencias. Uno de estos aspectos, la revocatoria de mandato, por lo general y simple de requisitos de este derecho para acceder a este propósito de ciudadanos para con este petitorio acudir ante la Función Electoral. Este proceso inició desparramándose por la geografía nacional ante cientos de solicitudes revocatorias, incluida contra el presidente Rafael Correa Delgado. En la actualidad ya se les ha revocado el mandato a autoridades de diversos sectores del país.

La Corte Constitucional, organismo con potestad estatal para interpretar la Constitución y dictar pronunciamiento sobre la constitucionalidad de preguntas para consultas populares, previo convocatoria de Consejo Nacional

Electoral, dictó su resolución. Los jueces constitucionales se pronunciaron suspender los procesos revocatorios hasta que la Asamblea Nacional dicte la normativa respectiva. Con esta decisión, las solicitudes de revocatoria paralizan inmediatamente las pretendidas aspiraciones de sectores ciudadanos de utilizar esta vía democrática para que las autoridades que los representan no continúen en el ejercicio de las dignidades para las que fueron electos.

Quienes anteriormente de esta resolución se les presentó revocatoria de mandatos no entran en este pronunciamiento, por principio de irretroactividad de la ley que rige lo venidero, ni tampoco favorece a los procesos no calificados a la fecha trámite por el organismo electoral, continuándose con aquellos procesos que están en cumplimiento a la formalidad ya expresada.

Es necesario que la Función Legislativa por intermedio de la Asamblea Nacional elabore la ley que determine en qué circunstancias y requisitos procede la revocatoria de mandato y llenar los vacíos existentes en la Constitución o simplemente continuar con la vieja práctica de ajustar las leyes a conveniencias circunstanciales y no haber superado los procedimientos del pasado. Por las razones expuestas, se justifica plenamente la exposición de la Propuesta.

5.3. FUNDAMENTACIÓN Y REFERENTE LEGAL

De conformidad y al amparo de los DERECHOS DE PARTICIPACIÓN establecidos en el ART. 61 Numeral 6 y en concordancia con la Sección 4ta. de Democracia Directa, Art. 103 “**FORMAS DE EJERCER LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA**”, de la Constitución de la República, en fundamento de estos preceptos constitucionales que permite la Norma Suprema ejercer a los ecuatorianos este derecho para REVOCAR EL MANDATO que hayan conferido a las autoridades de elección popular, mediante la iniciativa popular normativa; también permite y faculta como derecho de democracia directa que la ciudadanía proponga la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la función legislativa, con el apoyo no inferior al 0.25% de las personas inscritas en el Registro Electoral de la Jurisdicción correspondiente, complementándose este derecho reconocido por la Constitución a los ciudadanos y en aplicación al Art. 134 Numeral 5, de la Constitución de la República.

La Propuesta se basa en la reforma al Art. 105 de la Constitución, que dice textualmente: “**Revocatoria del Mandato de autoridades de elección popular.-** Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período

de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.”

5.4. OBJETIVO GENERAL

Propuesta de Reforma al Art. 105 de la Constitución acerca de la Revocatoria del Mandato.

5.5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Mejorar la eficacia de los mecanismos de democracia directa, a nivel social, político-democrático, derecho público, institucional y académico.
2. Presentar el Proyecto Reformatorio ante la Asamblea Constituyente.

5.5.1. IMPORTANCIA

En democracia participativa como la ecuatoriana y dentro del Estado constitucional de derechos, como es la denominación de la forma del Estado Ecuatoriano, los procedimientos aplicables para el ejercicio de la participación ciudadana deben de cumplirse sin afectaciones a la entidad democrática en las

jurisdicciones territoriales donde se convoca a Consulta Popular para la Revocatoria del Mandato para las autoridades de elección popular. Es importante que existan los mecanismos legales transparentes, objetivos y claramente determinados en la Normativa correspondiente para que no se altere ni se menoscabe los derechos de representación y de participación de los sujetos activos y pasivos de los procesos electorales en democracia. La exigencia de mayores requisitos para el cumplimiento formal que permita plantear estas revocatorias serán las herramientas jurídicas que posibiliten idóneamente garantía, eficacia y eficiencia para este procedimiento que permitirá ejercer este derecho constitucional. Pretendemos con este aporte investigativo plantear la Propuesta, para que a través de esta iniciativa normativa se reforme el Art. 105 de la Constitución ante la Función Legislativa, para que se introduzca en la actual legislación condiciones jurídicas de mayor rigurosidad, para acceder con estos requisitos a ejercer el derecho de la revocatoria por parte de la ciudadanía. Desafortunadamente por falta de información, orientación y de normas claras y de mayor exigencia se viene generando en el país ambiente de inestabilidad por el mal uso e indebida forma de llevar a la práctica esta institución jurídica constitucional, resultante de ello se observa enfrentamientos, divisionismo, y afectación al progreso y desarrollo al provocarse un ambiente de conflictividad cuando se plantea revocatorias para las diferentes autoridades a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial, con lo cual las acciones de un gobierno en estos niveles se paralizan para atender y enfrentarse a una Propuesta ciudadana de

Revocatoria, deveniente del facilismo y las pocas exigencias de requisitos que contempla la normativa electoral y constitucional para este fin jurídico.

5.5.2. UBICACIÓN SECTORIAL

Será a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial.

5.5.3. FACTIBILIDAD

Esta Propuesta es factible, porque se puede cambiar, reformar y actualizar las normas compatibles con los requerimientos de la democracia en el pleno uso de los derechos de participación.

5.6. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA Y ESTRUCTURA

ART. 105 DE LA CONSTITUCIÓN

“Revocatoria del Mandato de autoridades de elección popular.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la

Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.”

REFORMA QUE SE PLANTEA:

ART. 105 DE LA CONSTITUCIÓN

“Revocatoria del Mandato de autoridades de elección popular.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. **La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por el número de electores del territorio donde se pretende revocar el mandato de una autoridad. Si el número de electores es de hasta cinco mil, se deberá recoger hasta el 25 por ciento de firmas. Si es de cinco mil uno hasta diez mil electores se recogerá el 20 por ciento. Si el número de electores es de diez mil uno hasta cincuenta mil el 17.50 de firmas. Si el número de electores es de cincuenta mil uno hasta ciento cincuenta mil se recogerá el 15 por ciento de firmas. Si el número de electores es de ciento cincuenta mil uno hasta trescientos mil el 12 por ciento de firmas. El porcentaje mínimo será del 10 por ciento si en el territorio hay más de 300 mil electores. El tiempo para recoger las rúbricas será en un plazo de 180 días, pero también dependerá del número de electores de cada comunidad. El máximo es de 180 días**

en caso de que haya más de 300 mil electores. 150 días cuando son de entre 150 mil uno y 300 mil electores. 120 días cuando son entre 50 mil uno y 150 mil electores. 90 días cuando son entre 10mil uno y 50 mil electores y el mínimo es 60 días si hay hasta 10 mil electores. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.”

LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA. Instructivo para la Presentación, Ingreso y Validación de Documentación de Respaldo para Consultas Populares, Referéndum, Iniciativa Popular Normativa O Revocatoria De Mandato

4. Presentación y recepción de solicitudes

La solicitud para consulta popular, referéndum, iniciativa popular normativa o revocatoria de mandato, nacionales o del exterior se presentarán en la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral. En el caso del exterior, también podrán presentar la solicitud en los Consulados del Ecuador rentados en el exterior.

Las solicitudes consulta popular, iniciativa popular normativa o revocatoria de mandato de carácter provincial, cantonal o parroquial presentarán la solicitud en la Delegación Provincial de la respectiva jurisdicción.

1.1.Contenido de la solicitud

El o la representante o procurador(a) común suscribirá una comunicación dirigida al presidente del Consejo Nacional Electoral en la que se solicitará la verificación de firmas para los procesos de consulta popular, referéndum, iniciativa popular normativa o revocatoria de mandato:

1. Nombres, apellidos y números de cédula de él los peticionarios.
2. Nombres, apellidos, número de teléfono, original y copia a color de la cédula y papeleta de votación del representante o procurador común.
3. Circunscripción: Nacional, regional, provincial, parroquial o del exterior.
4. Nombre de la circunscripción Provincial/cantonal/parroquia circunscripción especial del exterior.
5. Número de formularios y firmas de adherentes.

Declaración juramentada del o la representante o procurador(a) común de la solicitud, en la que especifica que es responsable de la veracidad de la información y documentación presentada.

REFORMA QUE SE PROPONE:

La solicitud que se presenta ante el Consejo Nacional Electoral a más de lo descrito en líneas anteriores, debe ir acompañada de una justificación por escrito del pedido de revocatoria. La Ley Electoral establece que la revocatoria debe ser por incumplimiento del plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás

funciones y obligaciones que tienen las autoridades en base a la Constitución. Una vez que ha sido presentada la solicitud se notificará al funcionario para que en un plazo de siete días impugne de forma documentada, luego pasa al CNE en Quito y se tendrá siete días más para admitir o negar la petición.

5.7. RECURSOS HUMANOS

Autor.

Sociedad ecuatoriana.

5.8. ESTRUCTURA FÍSICA Y LOGÍSTICA

Es necesario que las Juntas receptoras del voto cuenten con mobiliario físico y material disponible para afrontar los procesos electorales. Se adecuará la organización para hacer frente al proceso convocado por la autoridad competente; hasta su finalización y entrega de resultados.

5.9. NORMATIVA

Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Ley orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código Orgánico de la Democracia.

Constitución de la República.

5.10. FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO

La presentación de la Propuesta, correrá bajo recursos propios del autor.

5.11. EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Los procesos electorales involucran campañas con mucha inversión de una gran cantidad de materiales y actividades de mucho impacto ambiental, que podría evitarse si las autoridades electorales y municipales se ponen de acuerdo para lograrlo. En este caso, será un proceso público cerrado (recintos electorales) que se practicará en lugares escogidos por el respectivo Consejo Nacional Electoral, con todas las previsiones que el caso requiere para causar el mínimo impacto ambiental.

5.12. SERVICIO QUE PRESTA

El servicio que presta esta Propuesta, es la existencia de mecanismos legales transparentes, objetivos y claramente determinados en la Normativa correspondiente, para que no se altere ni se menoscabe los derechos de representación y de participación de los sujetos activos y pasivos de los procesos electorales en democracia.

BIBLIOGRAFÍA

1. A. Democracy en World Book Encyclopedia, World Book Inc., (2006). B. Pure democracy entrada en Merriam-Webster Dictionary. C. "American Heritage Dictionary"
2. AGUIAR de Luque, L.: (1986). "Participación política y referéndum. Aspectos teóricos y constitucionales", en Revista de Derecho Público. Núm. 102. Madrid.
3. ALBUQUERQUE, María do Carmo (2006), "Participação popular em políticas públicas: Espaço de construção da democracia brasileira", en M. Garcés *et al.* [coord.], *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago : LOM ediciones
4. ALTMAN, David (2005), "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y gobierno*, vol. XII, núm. 2, CIDE
5. ARAGÓN Reyes, M.: (1997). "Estado y democracia", en El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva Iberoamericana. Madrid, Pp. 35-36
6. ARAGÓN Reyes, M.: (1995). Constitución y democracia. Pp. 48-49. Madrid.
7. ARAUJO, Oliver J.: (1989). "El referéndum en el sistema constitucional español", en *Revista de Derecho Político*. Núm. 29. Madrid.

8. AVRITZER, Leonardo. (2007). "Reforma política e participação no Brasil", en L. Avritzer y F. Anastasia [coords.], *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG, PNUD
9. BARATTA, Alessandro. (1998). Infancia y democracia. En Infancia, ley y democracia en América Latina. Editorial Depalma y Temis. Bogotá.
10. BARECZAK, Monica (2001), "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 3
11. BISCARETTI di Ruffia, P.: (1965) Derecho Constitucional. Madrid. P. 425
12. BISCARETTI Di Ruffia, Paolo. Las instituciones legislativas de la democracia directa, Madrid, Tecnos, 1.982, Citado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994, Sentencia C-180 de 1994, Op. cit., p.507
13. BOBBIO, Norberto (1978). "Es un asco la democracia por que nadie la respeta "Democracia y dictadura". Enciclopedia Einaudi.
14. CALCAGNO, Alfredo Eric y Alfredo Fernando Calcagno (1995). El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes, Buenos Aires: Alianza
15. CANCIO, Jorge. (2009). «Invitación a un debate: el sorteo y las cámaras sorteadas como mejoras institucionales a la democracia». Mientras Tanto (112).
16. CARDENAS López, Jorge Humberto. (2002) Derecho electoral. Ediciones Librería del profesional, Bogotá.
17. Consulta Popular Y Democracia Directa. Publicación en BiblioJuridica.org

18. CUNILL, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas: CLAD.
19. Diario El Universo. Reformas a la Carta Magna sí irán a la Corte Constitucional. Consultado el 25 de febrero de 2011
20. Diario Expreso.«Las preguntas de la consulta ya están en manos de la CC», 18 de enero de 2011. Consultado el 26 de febrero de 2011
21. Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa Calpe, S.A Madrid 1999, pag 294.
22. Diccionario Jurídico Espasa. (1999) Editorial Espasa Calpe, S.A Madrid. pag.759
23. Diccionario Jurídico Espasa. (1999). Editorial Espasa Calpe, S.A Madrid pag. 850
24. Diccionario Jurídico Espasa. (1999). Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid p 233.
25. FERNÁNDEZ Vázquez, E.: (1981). Voz “Plebiscito” en Diccionario de Derecho Público, Buenos Aires. P. 570.
26. GARCÍA Pelayo, M.: (1984). “El Derecho constitucional de los Estados Unidos”, en la obra del mismo autor Derecho constitucional comparado, Madrid. P. 348
27. GUASTINI, Riccardo. (2001) “La Constitucionalización del ordenamiento: el caso italiano”, en Estudios de teoría constitucional, IIJ-UNAM, Fontamara, México, 2001.
28. HEVIA, Felipe (2006), "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina", en Dagnino *et*

- al. [coords.]. La disputa por la construcción democrática en América Latina, México: Fondo de Cultura Económica
29. http://wiki.socialdemocracia.org/index.php/Iniciativa_legislativa_Popular.08/05/2011.21h00.
30. http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_popular
31. <http://www.eluniverso.com/2008/09/28/0001/21/64F24981236E4F4DB16A57F1957A2444.html>
32. <http://www.eluniverso.com/2011/04/03/1/1355/sindicatos-agrupaciones-miden-fuerzas-consulta.html>
33. KOOIMAN, Jan (2003). *Governing as governance*. Londres: Sage Publications.
34. LARREA Holguín, Juan et al: (1999). Manual de Derecho Constitucional. Quito, p 143
35. LARREA Holguín, Juan. (2009). Manual de Derecho Constitucional. Quito p. 100.
36. LARREA, Holguín Juan Mons. BURMEO, Ramón Eduardo Dr. CASTRO, Patiño, Nicolás Dr. Manual de Derecho Constitucional. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito 2009.
37. Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago: Corporación Latinobarómetro
38. LOEWENSTEIN, K.: (1986). Teoría de la Constitución. Barcelona. Pp. 331-333.
39. MARTÍNEZ-Solanas, (1997). Gerardo E. Gobierno del Pueblo: Opción para un Nuevo Siglo. Ediciones Universal.

40. ORTEGA Santiago, C.: (1999). “Teoría y realidad constitucionales en Italia”, en Teoría y Realidad Constitucional. Núm. 3. Madrid. P. 271
41. ORTIZ Ortiz, Richard (2009). Estudios de Justicia Electoral, TCE, Quito.
42. Real Academia Española de la Lengua: “Diccionario de la Lengua Española”, Tomo II, Madrid, 1992 P. 1623. En el “Diccionario del Español Actual”, de M. Seco, el término “plebiscito” aparece definido como “consulta al pueblo, mediante votación de un asunto de Estado, especialmente de soberanía, para su aprobación”, mientras que por “referéndum” se entiende la “consulta al pueblo, mediante votación, de una ley o un acto administrativo para su ratificación”. Seco Reymundo, M.; Andrés Puente, O.; Ramos González, G.: *Diccionario del Español Actual*. Madrid, 1999. Vol. II. Pp. 3581-3582 y 3856, respectivamente
43. REMY, María Isabel (2005), Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
44. SÁCHICA Luis Carlos. (1999). Derecho Constitucional General, Cuarta Edición, Editorial TEMIS S.A., Santa Fe de Bogotá, p, 137 y 145
45. SANTIAGO, Alfonso. (2008). Sesión privada del Instituto de Política Constitucional del 3 de abril de 2008.
46. VALADÉS, D.: “Las cuestiones constitucionales de nuestro tiempo”, en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 1. México. P. XVIII.

47. VALADÉS, D.: “Las cuestiones constitucionales de nuestro tiempo”, en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 1. México. P. XVIII. pág. 295
48. ZAGREBELSKY, Gustavo. (1995). El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Trotta, Madrid. ANALES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS 8.
49. ZOVATTO, Daniel (2006), "Instituciones de democracia directa en América Latina", en Payne, Mark *et al.* [coords.]. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.