

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Programa de Maestría en Derecho

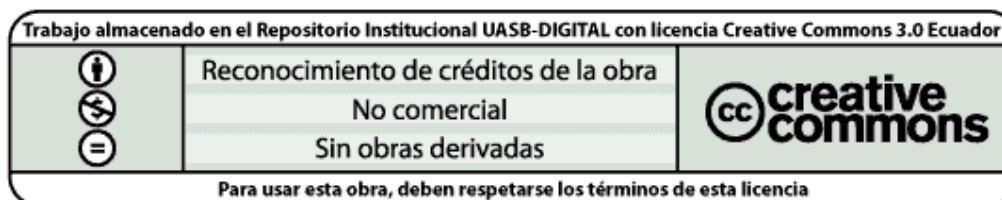
Mención en Derecho Constitucional

**La participación ciudadana en el proceso de elaboración de  
las leyes**

Autora: Libia Fernanda Rivas Ordóñez

Director: Marco Navas Alvear

**Quito, 2017**



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Libia Fernanda Rivas Ordóñez, autora de la tesis intitulada “*La participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes*”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 25 de julio de 2017

Firma: .....

## **Resumen**

La presente tesis intitulada “La Participación Ciudadana en el Proceso de Elaboración de las Leyes” persigue como objetivo de investigación, analizar el derecho de participación ciudadana consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el proceso de formación de la ley, y el nivel de participación ciudadana a través de cada uno de los mecanismos que prevé la Norma Suprema y la Ley, tales como: iniciativa popular normativa, presentación de observaciones y consulta prelegislativa.

Con esta finalidad se parte por un lado, de una introducción teórica de lo que se entiende por el derecho de participación, los principios de la participación ciudadana, los diferentes tipos de democracia, el procedimiento que sigue la Función Legislativa para aprobar las leyes, hasta llegar a la definición de los mecanismos referidos anteriormente.

A continuación, sobre la base de la información contenida en los informes de primer y segundo debates de todos los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional en el período legislativo 2009-2013 y de las actas de las sesiones del Pleno, se llega a determinar cuantitativamente el nivel de participación de los asambleístas, ciudadanía e instituciones del sector público.

Analizados los resultados, la presente investigación propone varios mecanismos o herramientas de orden fáctico y jurídico, que permitan incrementar los niveles de participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes, por lo que constituye una fuente de consulta de investigadores o académicos interesados en los derechos de participación ciudadana.

## **Agradecimientos**

A Dios por permitirme cumplir con este objetivo; a mis padres por su constante amor y apoyo; a Martín por ser mi fuente de inspiración; y a mi director de tesis, doctor Marco Navas Alvear por su guía y dirección permanente.

## Tabla de contenido

Introducción.....	7
Capítulo Primero.....	11
El derecho de participación ciudadana .....	11
1. Definición de participación ciudadana .....	11
2. Democracia y participación .....	17
2.1. Democracia representativa.....	21
2.2. Democracia directa.....	24
2.3. Democracia comunitaria.....	27
2.4. Democracia participativa.....	30
3. Derechos de participación.....	40
4. El procedimiento legislativo en la formación de las leyes.....	42
5. Formas de participación en el proceso de formación de las leyes.....	47
5.1. Presentación de proyectos de ley.....	48
5.1.1. La iniciativa para la presentación de proyectos de ley.....	48
5.1.2. La iniciativa popular normativa en la presentación y aprobación de las leyes.....	51
5.2. Consulta prelegislativa.....	59
5.2.1. Los actores.....	63
5.2.2. De las fases de la consulta prelegislativa.....	64
5.3. Presentación de observaciones.....	67
Capítulo Segundo.....	71
Mecanismos para hacer efectivos los derechos de participación ciudadana en la formación de las leyes .....	71
1. Iniciativa popular normativa.....	71
2. Consulta prelegislativa.....	74
2.1. Proyecto de Ley Orgánica de Culturas.....	74
2.2. Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y	

Aprovechamiento del Agua.....	76
2.3. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.....	77
3. Observaciones.....	78
4. Comisiones generales en las comisiones especializadas permanentes y en el Pleno.....	87
5. Problemática de la participación ciudadana.....	93
5.1. Iniciativa popular normativa.....	94
5.2. Observaciones y comisiones generales.....	95
5.3. Consulta prelegislativa.....	95
6. Mecanismos para incentivar la participación ciudadana en las leyes.....	96
6.1. Acceso a la información.....	96
6.2. Difusión sobre acceso a la información y participación en la aprobación de las leyes.....	97
6.3. La forma de relacionarse con la ciudadanía ha cambiado.....	99
6.4. Reformas legales con la finalidad de garantizar los derechos de participación en el trámite de las leyes.....	101
6.5. ¿Cómo incentivar la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes?.....	103
6.6. ¿Por qué es importante la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes?.....	108
Conclusiones.....	110
Bibliografía .....	114

## Introducción

La presente investigación versa sobre la participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes. Para fines de análisis se aborda esta temática desde dos aristas: por un lado, el derecho de participación desde la doctrina jurídico-política y normativa; y, por otro, el nivel de participación de la ciudadanía en los diversos mecanismos que establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante un estudio exploratorio, descriptivo y cuantitativo.

El artículo 1 de la Constitución de la República, consagra al Ecuador como 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”.

El último inciso del citado mandato constitucional reconoce por un lado, al pueblo, como fundamento de la autoridad y por otro, el ejercicio de esta autoridad, a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa.

El artículo 61 de la Constitución, por su parte, enumera los derechos de participación ciudadana, de los cuales reviste particular importancia la participación en los asuntos de interés público, puesto que en el modelo de Estado Constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, como señala el artículo 95 de la Constitución, se busca una participación protagónica de la ciudadanía en la toma de decisiones, en la planificación, en la gestión de 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.

En la doctrina en términos generales, se define a la participación ciudadana como una acción y como un derecho, una primera aproximación a la participación como derecho, se encuentra establecida en el artículo 95 de la Constitución, en el que también se hace referencia a su ejercicio en tres tipos de democracia: representativa, directa y comunitaria; así como también, a los principios en que se orienta: de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Estos aspectos serán analizados en el primer capítulo.

La presente tesis busca profundizar en el estudio de la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes, partiendo del análisis de la Constitución de

la República del Ecuador, que establece tres mecanismos de participación de la ciudadanía en el proceso de formación de las leyes.

*El primero*, tiene relación con uno de los derechos de participación que establece la Constitución en su artículo 61 numeral 3, la presentación de proyectos de iniciativa popular normativa, que de conformidad con el artículo 103 de la Norma Suprema, “se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa”.

*El segundo*, el establecido en el artículo 56 numeral 17 de la Constitución de la República, que determina como derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

Esto significa que la Asamblea Nacional, previo a la aprobación de una ley que pueda afectar derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, debe proceder a realizar una consulta con la finalidad de conocer las observaciones que pueden existir respecto de determinada norma o de la ley.

El procedimiento de la consulta prelegislativa se encuentra regulado por un lado, mediante sentencia dictada por la Corte Constitucional<sup>1</sup>, dentro de la acción de inconstitucionalidad de la Ley de Minería. En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció que la consulta prelegislativa se desarrollará en cuatro fases: fase de preparación; fase de convocatoria pública; fase de registro, información y ejecución; y, fase de análisis de resultados y cierre del proceso; y por otro, por el Instructivo de aplicación de dicha sentencia, dictado por el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional.<sup>2</sup>

*El tercero*, tiene relación con lo establecido en el artículo 137 de la Constitución de la República, que hace referencia a la posibilidad de que las “ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán

---

<sup>1</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010.

<sup>2</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Resolución Consejo de Administración Legislativa, 13 de junio de 2012. En la tesis se explicarán las razones por las cuales no se cuenta con una regulación de este derecho con rango de ley.



acudir ante la comisión y exponer sus argumentos”. Esto guarda concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Con estos antecedentes, en el Primer Capítulo, se analiza la naturaleza del derecho de participación, su definición, sus características, entre otros. De igual forma, se desarrolla el procedimiento legislativo, desde la iniciativa para la presentación de proyectos de ley; los requisitos que debe contener el proyecto de ley; la calificación de los proyectos de ley por el Consejo de Administración Legislativa; la elaboración de los informes de primer y segundo debate por parte de las comisiones especializadas permanentes; el primer y segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional; y, finalmente, la aprobación del proyecto de ley. Así también, se revisará lo relativo al desarrollo normativo de las formas de participación en el proceso de formación de las leyes a las que se hace referencia en párrafos anteriores.

Por su parte, el Segundo Capítulo, se refiere a información cuantitativa relacionada con el número de iniciativas populares de proyectos de ley presentadas en la Asamblea Nacional; porcentaje de participación en las consultas prelegislativas realizadas; y, porcentaje de participación de la ciudadanía a través de la presentación de observaciones a los proyectos de ley, en las comisiones especializadas permanentes y ocasionales y en las comisiones generales realizadas en las instancias mencionadas y ante el Pleno.

Para la obtención de estos datos, se han revisado los informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley, en los que constan las observaciones presentadas; las comisiones generales cumplidas en las comisiones especializadas permanentes, foros, talleres, eventos de socialización realizados, así como también las actas de las sesiones del Pleno de la Asamblea, con la finalidad de determinar de igual forma, el número de comisiones generales ejecutadas.

También, se ha recurrido a la información que reposa en los archivos de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, en el Archivo Biblioteca y en el Sistema de Formación de la Ley, al que se puede acceder a través del portal web de la Asamblea Nacional.

Para esta investigación se ha tomado como objeto de análisis, todos los proyectos de ley aprobados por el Pleno de la Asamblea Nacional, durante el período legislativo 2009-2013 (31 julio 2009-13 de mayo de 2013); considerando por un lado, la entrada en vigencia de la Constitución de 2008; la integración de la primera Asamblea Nacional, que sustituyó al Congreso Nacional; y la aprobación de la Ley

Orgánica de la Función Legislativa en el año 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 642 de 27 de julio de 2009. Durante este período, se aprobaron 64 leyes.

Los resultados permitirán conocer el nivel de participación de la ciudadanía a través de los diversos mecanismos que prevé la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa y generar elementos que contribuyan a garantizar de mejor manera, la participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes.

Resultado de este análisis, a manera de conclusiones se propondrán medidas de tipo normativo y de orden práctico, que permitan fortalecer este derecho.

# Capítulo Primero

## El derecho de participación ciudadana

### 1. Definición de participación ciudadana

No resulta tarea fácil tratar de conceptualizar a la participación ciudadana. De la revisión bibliográfica que se ha realizado para la presente investigación, no existe una posición unívoca respecto de su definición, en su lugar se tiende a reconocer “la existencia de una heterogeneidad de prácticas participativas”.<sup>3</sup>

Sin embargo, a manera de ilustración se puede citar algunas definiciones, partiendo de lo que se entiende por “participar”, en su acepción más amplia, hasta aquellas definiciones que la catalogan por un lado, como un proceso y por otro, como un derecho.

Participar, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española<sup>4</sup> es “tomar parte en algo”, “dar parte, noticiar, comunicar”, mientras que, “participación” es “aviso, parte o noticia que se da a alguien”.

Sebastián Sancari, distingue dos grandes grupos de definiciones sobre la participación; desde un enfoque politológico y sociológico, tiende a subsumir a la participación a través de un conjunto de acciones o conductas encaminadas a influir en el proceso político democrático y desde la filosofía política y el derecho constitucional, se destaca el valor intrínseco de la participación como un derecho de las personas.<sup>5</sup>

Como acción, Pasquino define a la participación de la siguiente manera:

Es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma elección, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominantes.<sup>6</sup>

Birch, por su parte la define como: “un número sustancial de ciudadanos privados (para distinguirlos de los funcionarios públicos y los políticos electos) tomando parte en el proceso de elección de líderes o en el proceso en el cual las

---

<sup>3</sup> Franklin Ramírez Gallegos, coord., *Nuda Política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*, (Quito: FES-ILDIS-FIACSO-Ecuador, 2013), 138.

<sup>4</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed. Madrid: Espasa, 2014.

<sup>5</sup> Sebastián Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, (Argentina: La Ley, 2016), 19.

<sup>6</sup> Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*, (Madrid: Alianza Universidad Textos, 1991), cap. 5, citado por Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 21.

políticas gubernamentales son elaboradas o implementadas<sup>7</sup>.

Miguel González, señala que la participación ciudadana es:

El proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma directa, o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas. Es decir, por medio de la participación ciudadana individuos, comunidades y sectores sociales organizados tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de determinados asuntos de interés colectivo.<sup>8</sup>

Óscar Sánchez, define a la participación como “una forma institucional que permite la comunicación directa entre las personas y las organizaciones con intereses razonables en torno a la adopción de decisiones sobre problemas, oportunidades y conflictos comunes de carácter público.”<sup>9</sup>

Para Giovanni Sartori, “la participación no es un mero “ser parte de” (el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento) y aún menos “un ser hecho parte de” involuntario. La participación es automovimiento...”<sup>10</sup>

En cuanto a la concepción de la participación ciudadana como derecho, para Felipe Viveros, la participación es:

[...] un derecho humano que compete a cada individuo miembro de la comunidad como a la colectividad misma en su conjunto y que consiste en tomar parte activa en los distintos ámbitos de la vida social, básicamente a través de los grupos, organizaciones e instituciones adecuadas, que conduzcan a un mejor desarrollo de la persona y de la comunidad en general.<sup>11</sup>

Para María Gabriela Cuevas, la participación es:

[...] un proceso social del cual el derecho a participar es un elemento. La participación es un modo de realizar las cosas de manera compartida. El derecho a participar es la facultad reconocida jurídicamente de incidir en la realización de ciertas cosas [...] La protección jurídica de la participación es más amplia que el

---

<sup>7</sup> Anthony Birch, *The Concepts and theories of modern democracy*, (Routledge, 2007), citado por Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 22.

<sup>8</sup> Miguel González, “La participación ciudadana como alternativa de gobierno”, *Revista Aportes Andinos* No. 14, 2005). En

<<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/participacionyciudadania/articulos/miguelgonzalez.pdf>>. Consultado 4 de noviembre 2016.

<sup>9</sup> Oscar Sánchez, Elementos para una propuesta de coordinación de las acciones gubernamentales de promoción de la participación ciudadana que se adelantan en Bogotá, como mecanismo para propiciar la cultura democrática en la ciudad, citado por Adriana Delgado, “Derechos Humanos y Democracia”, en *Participación, Ciudadanía, Derechos Humanos*, (Caracas: Konrad Adenauer, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006), 50.

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. I.-El debate contemporáneo*, (Madrid: Alianza Universidad, 1988), 153.

<sup>11</sup> En Juan Pablo Morales, “Los nuevos horizontes de la participación”, en *La Constitución de 2008 en el contexto andino*, (Quito: Ministerio de Justicia, 2008), 157.

derecho a participar.<sup>12</sup>

También se la concibe a la participación como un medio y como un fin y como un deber y un derecho. Un medio para alcanzar la conquista de derechos, pero también un fin para potenciar la ciudadanía y ejercer esos derechos. Un derecho para el ciudadano y un deber de garantizarlo, para el Estado.<sup>13</sup> La participación no solo es un mecanismo del sistema democrático, sino que además este mecanismo ha alcanzado la categoría de derecho; y de derecho inherente a la persona humana.”<sup>14</sup>

Entre las definiciones señaladas, la que más interesa para los fines de esta investigación es la que considera a la participación como un derecho, puesto que la Constitución, lo reconoce como tal, en el artículo 95 inciso segundo: “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.”

De aquí surge la siguiente pregunta: Si la participación es un derecho, ¿qué clase de derecho es? Para responder esta interrogante, se utiliza la teoría de los derechos fundamentales de Alexy.

De acuerdo con Alexy, la base teórica analítica de los derechos es una triple división de las posiciones que han de ser designadas como derechos: derechos a algo, libertades y competencias.<sup>15</sup> Todos los derechos a acciones positivas del Estado se resumen bajo la expresión “derechos a prestaciones”. Los derechos a prestaciones en un sentido amplio pueden dividirse en tres grupos: a) derechos a protección, b) derechos a organización y procedimiento y c) derechos a prestaciones en sentido estricto<sup>16</sup>.

Los derechos a organización y procedimiento a su vez se dividen en: a) competencias de derecho privado, b) procedimientos judiciales y administrativos, c) organización en sentido estricto y d) formación de la voluntad estatal.<sup>17</sup>

Los derechos a la formación de la voluntad estatal, están constituidos por los derechos frente al Estado, para que este, a través de la legislación ordinaria, facilite

---

<sup>12</sup> María Gabriela Cuevas, “Derecho a la Participación”, en *Participación, Ciudadanía, Derechos Humanos*, (Caracas: Konrad Adenauer, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006), 64-65.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 68-69.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 66.

<sup>15</sup> Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 186.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 430.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 468.

procedimientos que posibiliten una participación en la formación de la voluntad estatal. Alexy, cita como ejemplo el derecho a votar. El derecho a una competencia, es un derecho del status positivo,<sup>18</sup> que tiene por objeto una prestación normativa del Estado, que consiste, en que al individuo se le posibilita jurídicamente ejercer la competencia de votar. Sin embargo, hay que hacer una distinción, entre el derecho dirigido al legislador a normar en la legislación la competencia de votar y la competencia para votar propiamente dicha. Hay una conexión entre derechos fundamentales y procedimiento democrático. Los derechos fundamentales abren la posibilidad de una participación legislativamente relevante en el proceso de formación de la voluntad, pero también fijan restricciones a la competencia<sup>19</sup> del legislador. Por lo tanto, existe una conexión interna y una relación de tensión entre los derechos fundamentales y el principio de la democracia.<sup>20</sup>

De acuerdo con lo señalado, el derecho de participación forma parte de los derechos de formación de la voluntad estatal y se encuentra dentro de los derechos de organización y procedimiento, como parte de los derechos a prestaciones. Deviene en derecho fundamental, porque siguiendo la definición de Alexy para que los derechos a prestaciones tengan categoría de tales, deben ser derechos subjetivos y constitucionales.<sup>21</sup> El derecho de participación cumple con la exigencia de Alexy, es trivalente, entre un titular de derecho fundamental, el Estado y una acción positiva del Estado y por tanto el titular del derecho, tiene competencia para imponer judicialmente el derecho.<sup>22</sup>

El derecho de participación se asocia al de ciudadanía, algunas definiciones del término “ciudadano” dan cabida a varias interpretaciones, como: “miembro de una comunidad política que tiene derechos y obligaciones en virtud de su

---

<sup>18</sup> Esto admite dos interpretaciones: Según la primera, el hecho de que “a” se encuentre en un status pasivo significa simplemente que existen mandatos o prohibiciones estatales cualesquiera a los que está sometido “a”, o algunos mandatos o prohibiciones jurídicos que pueden existir legítimamente, es decir, que el Estado tienen frente a “a” la competencia para dictar mandatos o prohibiciones cualesquiera que afecten a lo que significa que a se encuentra frente al Estado en la posición de sujeción. De acuerdo con la segunda interpretación, el status pasivo de una persona consiste en la totalidad o clase de los mandatos y prohibiciones que le impone el Estado, o en la totalidad o clase de los mandatos y prohibiciones para cuya imposición el Estado es competente, en Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 249.

<sup>19</sup> Las normas de competencia, se refieren a la competencia del Estado para dictar restricciones establecidas por las reservas legales iusfundamentales, en Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 272-273.

<sup>20</sup> Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 481-482.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 430.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 431.

condición”;<sup>23</sup> mientras que ciudadanía “condición jurídica o vínculo de una persona con el Estado, que le permite el ejercicio de los derechos “políticos” y en las que se identifica como objeto de la titularidad de tales derechos el de integrarse a la vida y destino del país”.<sup>24</sup>

Históricamente, como señala Sebastián Sancari, la adquisición de derechos ciudadanos refiere a luchas sociales por “pertenecer a” y “participar en” una comunidad. En la Antigua Atenas, la noción de ciudadanía estaba limitada a la población masculina que no era ni esclava ni extranjera. Solo los atenienses varones mayores de veinte años podían optar por la ciudadanía y la *Ekllessías* o Asamblea requería un quorum (cuórum) de 6000 ciudadanos para sesionar, cada ocho días, acerca de los asuntos del gobierno. Similar conformación tenían las *Comitia* o Asambleas romanas.<sup>25</sup>

En el derecho romano solo un pequeño sector de la población aventajada económicamente gozaba de los derechos políticos a votar en las asambleas, a ser elegidos para cargos públicos y a apelar a la asamblea del pueblo, contra la sentencia de un magistrado.<sup>26</sup>

Una temprana consagración del gobierno del pueblo puede verse en la Revolución Inglesa de 1642 y en especial en la declaración de 1 de mayo de 1649, “Un acuerdo del pueblo libre de Inglaterra”, en el que se establecen las bases del gobierno representativo, con sufragio y periodicidad anual de los cargos parlamentarios y la libertad de opinión.<sup>27</sup>

John Locke en 1690, plantea el derecho al gobierno por consenso, sentando las bases de un gobierno representativo por consenso “lo que origina y de hecho constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de una pluralidad de hombres libres que aceptan la regla de la mayoría y que acuerdan unirse e incorporarse a dicha sociedad”.<sup>28</sup>

Jean-Jacques Rousseau en 1762, teoriza el principio de la soberanía popular,

---

<sup>23</sup> Anthony Giddens, Sociología, Manual, Ciencias Sociales, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p.743, citado por Cuevas, “Derecho a la Participación”, 76.

<sup>24</sup> Cuevas, “Derecho a la Participación”, 77.

<sup>25</sup> Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 7.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> John Locke, Segundo tratado sobre el gobierno civil, Alianza Editorial Madrid, 1990, p.114, citado por Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 8.

el Estado pertenece a los ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana.<sup>29</sup> Para Rousseau la ciudadanía no se agota en el derecho al voto, sino que contempla los derechos de deliberar, entendiendo por ello el sopesar los pros y los contras y el derecho de opinar, en el sentido de dar una opinión y justificarla.<sup>30</sup>

La participación en un Estado democrático de derecho se articula bajo un presupuesto central del contractualismo clásico (Hobbes, Locke y Rousseau) la existencia de personas libres e iguales consideradas racionales que acuerdan un determinado contrato social.<sup>31</sup>

La soberanía popular se convirtió en el principio inspirador de la Revolución Francesa, el artículo III de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, señalaba: “la fuente de toda soberanía reside esencialmente en la Nación, ninguna corporación, ni individuo puede ejercer autoridad que no emane directamente de ella”. Se da así un cambio de la soberanía popular: de estar ligada al pueblo (Rousseau) pasará ahora a estar ligada a la nación. La soberanía nacional fue fundamentada por Sieyès y materializada en la soberanía del Parlamento como el genuino representante de la voluntad nacional.<sup>32</sup>

La ciudadanía puede ser considerada desde dos puntos de vista:

Como la capacidad o reconocimiento jurídico de intervenir en política es entendida en tanto ejercicio de determinados derechos políticos mediante el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad para votar, elegir, ser elegido, realizar actividades políticas por un lado; y la ciudadanía como derivada de la nacionalidad, entendida como un estatus adscriptivo, obtenido por el hecho de pertenecer ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación<sup>33</sup>.

De acuerdo con el artículo 6 de la Constitución de la República del Ecuador, todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozan de los derechos establecidos en ella, entre los que se encuentran los de participación, contenidos en el artículo 61. De igual forma, las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano, tal como manda el artículo 9 de la Norma Suprema, tienen los mismos derechos y deberes que las y los ecuatorianos y en el caso de los derechos de participación, en lo que sea aplicable, conforme con lo que cita el artículo 61.

---

<sup>29</sup> Juan Rousseau, *El contrato social*, (Madrid: Edaf, 1990), 56, citado por Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 9.

<sup>30</sup> Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 9.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>33</sup> *Ibid.*



## 2. Democracia y participación

Democracia significa literalmente, “el poder del pueblo”, sin embargo, como señala Giovanni Sartori, definir la democracia es mucho más complicado que darle significado a las palabras.

Para Giovanni Sartori, la democracia es y solo puede ser, el sistema político en que el poder reside en el *demos* activo. Prescriptivamente, democracia es “igual poder para todos”, por tanto, todo el *demos* tiene la oportunidad de participar activa y equitativamente en la formulación de las políticas públicas.<sup>34</sup>

El término democracia fue acuñado en el siglo quinto a. de JC., en la Historia de Herodoto, en relación con la noción de isonomía o igualdad ante la ley, aunque a la fecha, ha adquirido diversos significados, por situaciones históricas y diferentes ideales respecto de lo que debería significar la misma.<sup>35</sup>

De acuerdo con Norberto Bobbio<sup>36</sup>, en la teoría contemporánea de la democracia, conviven tres tradiciones de pensamiento político:

a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno: democracia (gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía; monarquía (gobierno de uno solo); y aristocracia (gobierno de pocos); b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una concepción ascendente de la soberanía (el poder supremo deriva del pueblo y es representativo) a una concepción descendente de la soberanía (el poder supremo deriva del príncipe y es transmitido por delegación del superior al inferior); c) la teoría moderna o teoría maquiavélica, según la cual, las formas históricas del gobierno son esencialmente dos: la monarquía y la república.

Al definir la democracia, Bobbio prefiere una definición procedimental o jurídica institucional<sup>37</sup>. Así se tiene: “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias) o fundamentales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.<sup>38</sup>”

Con anterioridad a Bobbio, Hans Kelsen al referirse a la democracia, ya

---

<sup>34</sup> Giovanni Sartori, *Aspectos de la Democracia*, (México: Editorial Limusa-Wiley, 1965), 102.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 257.

<sup>36</sup> Norberto Bobbio, Matteucci Nicola, *Diccionario de Política*, (México: Siglo Veintiuno, 1998), 441.

<sup>37</sup> Chantal Mouffe, *El Retorno de lo Político*, (Barcelona: Paidós, 1999), 130.

<sup>38</sup> Norberto Bobbio, *Futuro de la Democracia*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), 14.

acentuaba su carácter procedimental y hacía énfasis en su funcionamiento.<sup>39</sup>

La democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así los derechos políticos, en los que consiste la libertad, se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio.<sup>40</sup>

Ferrajoli difiere de la concepción simplificada de validez que compartía toda la tradición positivista, desde Hobbes y Bentham hasta Kelsen, Hart y Bobbio. Según ella:

La validez de una norma se identificaría con su existencia jurídica, como producto de un acto normativo conforme a las normas acerca de su producción”. Por tanto su identificación tenía lugar mediante reconocimientos empíricos vinculados solo a la forma del acto normativo de producción y “no también mediante valoraciones del significado o contenido normativo de las normas producidas.<sup>41</sup>

De ahí que estableció un nexo entre estado de derecho, garantías jurídicas y legitimación política y entre formas legales y democracia sustancial. Las garantías vendrían a ser por tanto, “los vínculos normativos idóneos que aseguren la efectividad de los derechos subjetivos y en general, los principios axiológicos sancionados por las leyes”.<sup>42</sup>

Por ello “el garantismo busca la tutela de los derechos fundamentales, “que fundan y justifican la existencia de aquellos “artificios” como los llamó Hobbes, que son el derecho y el estado, cuyo disfrute por parte de todos, constituye la base sustancial de la democracia”.<sup>43</sup>

En su análisis, Ferrajoli justifica una redefinición de lo que debe entenderse por democracia. Diferencia dos tipos de democracia: la democracia formal o política y la democracia sustancial o social. La democracia formal o política vendría a ser el “estado político representativo, es decir basado en el principio de la mayoría como fuente de legalidad”. En este tipo de democracia, sus reglas regulan las formas de la expresión de la soberanía popular y definen: ¿quién decide? y ¿cómo se decide? y su violación es causa de inexistencia o falta de vigencia.

---

<sup>39</sup> Mouffè, *El Retorno de lo Político*, 175.

<sup>40</sup> Norberto Bobbio, *Esencia y Valor de la Democracia*, (Barcelona: Editorial Labor, 1934), 47.

<sup>41</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón*, (Madrid: Editorial Trotta, 1995), 355.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 28.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 29.

La democracia sustancial o social la define como “estado de derecho dotado de garantías efectivas, tanto liberales como sociales.”<sup>44</sup> En esta, las reglas del Estado de Derecho, garantizan los derechos de los ciudadanos, estableciendo por un lado, ¿qué no se debe decidir? a través de prohibiciones y obligaciones a los poderes del Estado; y, por otro, las obligaciones de remover las desigualdades sociales, “de promover las condiciones que hacen efectivo el derecho al trabajo, de proteger a las minorías, de asegurar la educación y la salud, de mantener y asistir a las personas con discapacidad y a cuantos carezcan de medios de subsistencia”<sup>45</sup>; y, su violación es causa de invalidez de las normas producidas.

Con este antecedente, establece como característica estructural del Estado de Derecho en contraposición al mero estado legal, la posible divergencia entre validez y vigencia, “o sea, la existencia de normas vigentes pero inválidas por ser conformes con las reglas del primer tipo pero no con las del segundo.”

Dentro de las garantías de la democracia sustancial, a las que hace referencia Ferrajoli, se encuentran las denominadas por Gerardo Pisarello, como garantías extrainstitucionales, que generalmente “se circunscriben al ejercicio de los derechos civiles y de participación dirigidos a reclamar la satisfacción de aquellas necesidades e intereses básicos tutelados por los derechos, también pueden asumir, formas más intensas de autotutela<sup>46</sup>”.

Para el efecto plantea una clasificación de las mismas, en garantías de participación indirecta y de garantías sociales de acción directa o de autotutela. De entre estas, las garantías de participación indirectas son “aquellos instrumentos o vías que permiten participar en la construcción institucional, política y jurisdiccional de las garantías de los derechos<sup>47</sup>”. Entre ellas se encuentra por ejemplo, la posibilidad de elegir o destituir a los órganos encargados de tutelarlos. Sin embargo, como bien señala, son garantías delegativas, que se ejercen de manera periódica y desplazan a los representantes, la tarea de protección de los derechos. A estas, suma aquellas que permiten a sus titulares hacer sentir su voz en el proceso de construcción del derecho, en el proceso de elaboración de la garantía constitucional, legal, administrativa o jurisdiccional de que se trate.

---

<sup>44</sup> Ibid., 864

<sup>45</sup> Ibid., 858

<sup>46</sup> Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías*, (Madrid: Editorial Trotta, 2007), 123.

<sup>47</sup> Ibid.

A su vez estos instrumentos o vías a los que hace referencia Pisarello, como mecanismos para incidir en la construcción de las leyes, políticas públicas, decisiones administrativas en general, lo que buscan es garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

Para María Gabriela Cuevas, la participación tiene que ver “con la organización de los ciudadanos en relación con el Estado para fines que le son comunes, con lograr el ejercicio más democrático del poder y hacer que lo público sea de todos. La participación tiene que ver con la recuperación o la conquista de derechos y no solo con la solución de necesidades”.<sup>48</sup> Agrega además, que la aspiración del derecho a la participación de las personas es el fortalecimiento de la sociedad democrática, entendida como el sistema de organización social y política que mejor garantiza los derechos humanos. Afirmación que encuentra su fundamento en lo siguiente:

- 1.- La satisfacción de los derechos humanos aparece como el fin fundamental;
- 2.- La consolidación de la democracia aparece como medio idóneo para lograr dicho fin; y
- 3.- Las personas no solo eligen representantes al gobierno, sino que actúan, exigen, proponen, colaboran y controlan el adecuado funcionamiento del sistema democrático y el logro de sus fines.<sup>49</sup>

En la Constitución del Ecuador, la primera norma que refleja un alcance general al derecho de participación se encuentra contenida en el artículo 1 inciso 2do “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”.

Las formas de participación pueden dividirse en directas e indirectas, en cuanto al poder que tiene la manifestación de la voluntad para tomar decisiones. Las formas indirectas, son aquellas en las que las personas manifiestan su voluntad para elegir a un mandatario o representante. Las formas directas de participación son aquellas en las que las personas manifiestan su voluntad respecto de determinados asuntos públicos.<sup>50</sup>

Entre las democracias exclusivamente directas, se encuentran casos como los de la antigua Grecia, en las que los ciudadanos gestionaban los asuntos públicos. Eran considerados ciudadanos con derecho a participar únicamente los varones,

---

<sup>48</sup> Cuevas, “Derecho a la Participación”, 69.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 70.

<sup>50</sup> *Ibid.*, 102.

mayores de edad, libres y propietarios de bienes y se excluía a las mujeres, los menores de edad, los esclavos y los que no tenían propiedades. El sistema económico se sustentaba en la existencia de la esclavitud, lo que permitía que los ciudadanos puedan dedicarse como actividad principal a los asuntos públicos.<sup>51</sup>

En cuanto a la participación indirecta, la complejidad de las sociedades modernas, caracterizada por la explosión demográfica y por el desarrollo tecnológico, impone que la gestión de los asuntos públicos sea efectuada por representantes, sujetos a responsabilidad por el ejercicio de sus funciones.<sup>52</sup>

Los avances en torno a la democracia en la actualidad, giran en torno a ampliar el universo de participantes, la regla es la búsqueda de la participación de todos, de ahí que se busque vincular a la democracia representativa con la participación ciudadana.

Al vincular la democracia representativa con la existencia o no de participación ciudadana, se encuentra tres modalidades:

a) Gobierno representativo puro, para indicar que las decisiones de política pública se toman por las autoridades elegidas; b) gobierno representativo atenuado, lo que implica algún tipo de participación no convencional en dichas decisiones, a través de mecanismos que se combinan con la representación típica; y c) gobierno de representación participativa, en el cual se promueven convocatorias a referendos, plebiscitos y otros mecanismos como la iniciativa popular normativa respecto de actos administrativos<sup>53</sup>

Para concluir este apartado, la Constitución en su artículo 95, señala que el derecho de participación ciudadana se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, por ello me referiré brevemente a cada una de ellas, así como también, a la democracia participativa propiamente dicha.

## **2.1. Democracia representativa**

Según indica Nohlen, la democracia representativa la define Robert A. Dahl con base en dos criterios: participación (a través del sufragio universal) y competencia (entre partidos políticos), más los elementos del Estado de Derecho que se necesitan para que el voto popular sea correctamente expresado y realmente

---

<sup>51</sup> Ibid., 102.

<sup>52</sup> Ibid., 103.

<sup>53</sup> Adriana Delgado, “Derechos Humanos y Democracia”, en *Participación, Ciudadanía, Derechos Humanos*, (Caracas: Konrad Adenauer, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006), 54.

decisivo en cuanto a quién ejerce por determinado tiempo el poder.<sup>54</sup>

Para Sebastián Sancari, desde el punto de vista histórico:

La idea de la soberanía del pueblo se expresó de dos maneras centrales: a través del derecho al sufragio, ejercido por los ciudadanos como un poder de elección y legitimación de dirigentes, por un lado; y mediante el intento de prolongar en períodos no electorales ese poder ciudadano de elección y legitimación, por el otro, siendo ambas dimensiones centrales en la construcción histórica de los derechos ciudadanos<sup>55</sup>

Según Sancari, la articulación del principio de soberanía nacional con el gobierno representativo es central, puesto que se funda, ante todo, en la idea de que los individuos que forman dichos órganos ejercen derechos de los cuales no son titulares y que representan a la persona que es titular de derechos.<sup>56</sup>

Sartori en su obra *Elementos de la Teoría Política*, cita a Sieyès quien defendió ante la Asamblea Constituyente francesa, la necesidad de un gobierno representativo, debido a la falta de instrucción y de tiempo de la nación para poder ocuparse adecuadamente de asuntos públicos. Agrega además, que para Sieyès, el pueblo no puede hablar ni actuar sino a través de sus representantes.<sup>57</sup>

Para Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*:

El pueblo que goza del poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que él puede hacer; y lo que materialmente no puede hacer por sí mismo y hacerlo bien, es menester que lo haga por delegación en sus ministros. Los ministros no lo son del pueblo si él mismo no los nombra; por eso es una de las máximas fundamentales en esta forma de gobierno que sea el pueblo quien nombre a sus ministros, esto es, sus magistrados. El pueblo soberano, como los monarcas y aún más que los monarcas, necesita ser guiado por un Senado o consejo. Pero si ha de tener confianza en esos consejeros o senadores, indispensable es que él lo elija, bien designándolos directamente él mismo, como en Atenas, bien por medio de algún o de algunos magistrados que él nombra para que los elija, como se practicaba en Roma algunas veces<sup>58</sup>

Madison en *El Federalista*, sostiene que el fin de toda Constitución Política, es o debería ser, primeramente conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir.<sup>59</sup>

De acuerdo con lo señalado, el gobierno representativo asume que la participación popular en los asuntos públicos se canaliza fundamentalmente a través

---

<sup>54</sup> Dieter Nohlen, *La Democracia*, (Lima: Fondo Editorial de la UIGV, 2010), 397.

<sup>55</sup> Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 12.

<sup>56</sup> *Ibid.*, 13.

<sup>57</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de la teoría política*, (Madrid: Alianza, 1992), 226-230.

<sup>58</sup> Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, (Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1906), 8

<sup>59</sup> Alexander Hamilton, James Madison, *El Federalista*, (México: FCE, 1994), 242.

de la elección de los representantes.<sup>60</sup>

El artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce entre los derechos de participación, en el numeral 1, el de elegir y ser elegidos.

En el marco de la representación política, uno de los mecanismos para la designación de autoridades, es el sufragio, que tiene como función la integración de los órganos del Estado, entre los que se encuentra el parlamento.<sup>61</sup>

Como señala Dieter Nohlen:

Los procesos electorales se consideran así, como el elemento central de participación democrática en las democracias occidentales, y aunque se reconoce que las elecciones, son solo una de las diversas formas de participación política, su importancia es indiscutible, si se considera que para la mayoría de la población, significa el único medio de participación en el proceso político.<sup>62</sup>

Muchas teorías como: la teoría del mandato imperativo; la teoría del mandato representativo; la teoría de la representación libre; la teoría de la representación virtual; la teoría de los órganos de representación; la teoría de los representantes como órgano de la nación; la teoría de la investidura; entre otras, han tratado de explicar los aspectos jurídicos de la representación, con la finalidad de determinar el papel que corresponde al representante respecto del representado, así como los vínculos que existen entre estos<sup>63</sup>.

Hans Kelsen analiza la representación desde algunas aristas: la esencia del órgano consiste en representar al Estado. En estricto sentido, la voluntad del órgano, vale como voluntad del Estado representado. En virtud de determinación positiva, la voluntad del representante vale como voluntad del representado<sup>64</sup>. Entonces, ¿la voluntad del Parlamento vale como voluntad del pueblo por el representado?

Para contestar esta pregunta, desarrolla por un lado, la ficción de la soberanía popular y por otro, el mandato libre.

En cuanto a la primera, en un párrafo célebre del *Contrato social*, J.J. Rousseau expuso lo que debía entenderse por teoría de la soberanía popular: “Supongamos, escribe, que el Estado está compuesto por 10.000 ciudadanos... Así, le corresponde a cada miembro del Estado la diezmilésima parte de la autoridad

---

<sup>60</sup> Sancari, *La participación política en la Argentina Contemporánea*, 14.

<sup>61</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), 61-62.

<sup>62</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 12, citado por Delgado, “Derechos Humanos y Democracia”, 46.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 62.

<sup>64</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, (México: Editora Nacional, 1979), 398.

soberana”. En otros términos, la soberanía popular es la adición de las diferentes fracciones de soberanía de la que cada individuo en particular, es titular. El derecho de mando corresponde al pueblo, que es considerado como un ser real y que puede ejercer por sí mismo su soberanía.<sup>65</sup>

Para Hans Kelsen, de acuerdo con la ficción de la soberanía popular, así sería, si existiere una regla positiva de derecho que diera a todas las decisiones del pueblo, el carácter de leyes, como ocurre en las constituciones que establecen la democracia directa, donde la legislación corresponde a la asamblea popular. Pero en las constituciones con democracia representativa, la legislación se encomienda al parlamento, cuya voluntad no es sino, la voluntad del pueblo, de acuerdo con un dogma político; el dogma de la soberanía popular, que afirma que el poder legislativo corresponde por naturaleza únicamente al pueblo. Por eso la idea de la representación del pueblo por el parlamento se reduce a la idea del mandato imperativo.<sup>66</sup>

En el caso del mandato libre, el parlamento podría ser considerado como órgano del pueblo, si el derecho positivo estableciese que las resoluciones parlamentarias habrían de estar ligadas en todo caso a lo que el pueblo manifestase de alguna forma ser su voluntad, como sucede en las constituciones de tipo estamentario, donde los representantes están ligados a las instrucciones de sus electores, los cuales pueden revocarle el mandato en caso de desacuerdo con su actuación.<sup>67</sup>

## **2.2. Democracia directa**

Para Norberto Bobbio, la democracia representativa y la democracia directa no son dos sistemas alternativos, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. En un sistema de democracia integral, las dos formas de democracia son necesarias, pero no son suficientes.<sup>68</sup>

De acuerdo con Bobbio, las instituciones de la democracia directa son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Marc Van der Hulst, *El Mandato Parlamentario*, (Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2000), 6.

<sup>66</sup> Kelsen, *Teoría General del Estado*, 401.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Bobbio, *El futuro de la democracia*, 41.

<sup>69</sup> *Ibid.*



La asamblea de los ciudadanos, la democracia que tenía en mente Rousseau, es una institución que puede existir únicamente en una pequeña comunidad como era la del modelo clásico por excelencia, la Atenas de los siglos V y IV, cuando los ciudadanos eran unos cuantos miles y para su asamblea se podían reunir todos en el lugar convenido.<sup>70</sup>

En la actualidad, como señala Bobbio, salvo casos excepcionales, ya no hay ciudades-Estado; y aún las ciudades, se han vuelto un poco más grandes que la Atenas de Pericles y la Ginebra de Rousseau. Ciudades a las que se divide en secciones y “aunque es verdad que al inicio de la participación en el barrio o en la zona, es decir, en el nacimiento espontáneo de los comités de barrio, se puede hablar de democracia directa, también es verdad que desde el momento en que se prevé la legitimación y la reglamentación de la participación de la base, la forma que esta asume es la de la democracia representativa. Incluso los barrios y las colonias no se gobiernan mediante asambleas de ciudadanos, sino a través de sus representantes”.<sup>71</sup>

De acuerdo con Bobbio, el referéndum, es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada, sin embargo, es inimaginable que un Estado pueda ser gobernado mediante el llamado continuo al pueblo.<sup>72</sup>

En la literatura contemporánea, encontramos varias nociones de lo que se entiende por democracia directa, las más exigentes hacen referencia a los mecanismos que son promovidos por los ciudadanos con la intención de influir directamente en la configuración de la voluntad popular. Desde otros puntos de vista más laxos, se asocia a la democracia directa con todo tipo de mecanismos, promovidos por la ciudadanía o por el poder político, que supongan algún nivel de influencia popular en la toma de decisiones públicas<sup>73</sup>.

Sin embargo, parece haber un acuerdo de las tres formas básicas de participación directa de los ciudadanos en la producción de decisiones públicas, que coinciden con el Título IV Capítulo Primero Sección Cuarta de la Constitución: la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Como señala Ramirez, para Welp y Serdult: “la idea de democracia directa está asociada a la forma en que la ciudadanía, mediante el voto, toma parte directa del proceso decisional a través de instituciones que se originan ya sea por

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup>Para una ampliación del debate ver A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (coordinadores), (2008), citados por Ramirez, *Nuda Política*, 115.

convocatoria de las autoridades, por mandato constitucional o por la propia iniciativa popular<sup>74</sup>.

En cuanto a la democracia directa, la Constitución del Ecuador, en el Título IV Capítulo Primero Sección Cuarta establece tres mecanismos de democracia directa:

- a) La iniciativa popular normativa;
- b) La consulta popular; y,
- c) La revocatoria del mandato.

El primero, tiene relación con uno de los derechos de participación que establece la Constitución en su artículo 61 numeral 3, la presentación de proyectos de iniciativa popular normativa, que de conformidad con el artículo 103 de la Norma Suprema, “se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa”.

El segundo, se encuentra establecida en el artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador, según el cual, la ciudadanía puede solicitar la convocatoria a consulta popular, observando para el efecto, los requisitos previstos en la misma, esto es: “cuando la convocatoria sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral”, así como también sus límites: “no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativo del país, salvo lo dispuesto en la Constitución”.

No solo los ecuatorianos residentes en el Ecuador pueden solicitar la convocatoria a consulta popular, las y los ecuatorianos residentes en el exterior, también pueden consultar sobre asuntos de su interés relacionados con el Estado ecuatoriano. En este caso requieren el respaldo de un número no inferior al 5% de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

El tercer mecanismo es la revocatoria del mandato, en virtud del cual las personas en goce de los derechos políticos, pueden solicitar la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular. La solicitud solo puede presentarse, una vez cumplido el primer año de ejercicio del cargo y antes del último año del

---

<sup>74</sup> En Ramirez, *Nuda Política*, 115.

período.

La solicitud de revocatoria debe respaldarse por un número no inferior al 10% de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso del Presidente de la República, se requiere el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral.<sup>75</sup>

De los tres mecanismos, se hará referencia con mayor profundidad a la iniciativa popular normativa.

### **2.3. Democracia comunitaria**

El inciso final del artículo 95 de la Constitución de la República reconoce a la democracia comunitaria. Dado que analizar a profundidad la misma, motivaría el tema de una tesis, me limitaré a señalar exclusivamente, aquellos aspectos que considero más relevantes.

Ronald Dworkin, al dar una lectura comunitaria de la democracia señala que, “la intención de dicha formulación es recordarnos la voluntad general de Rousseau. En una democracia, es una entidad distinta -el pueblo como tal- la que toma las decisiones políticas en lugar de los ciudadanos individuales.”<sup>76</sup>

Agrega además, que en la concepción comunitaria de la democracia, no es necesario que las disposiciones estructurales se limiten a cuestiones de procedimiento y organización, es decir, quién votará, cuántos miembros del parlamento o congreso se elegirán, los votos para aprobar una ley<sup>77</sup>. La acción colectiva comunitaria sólo es posible si los miembros de la comunidad comparten ciertos ideales; de ahí que una cuestión estructural de la democracia, sea mantener tales ideales por medio de límites a la decisión de la mayoría.<sup>78</sup>

Esto supone por un lado, una particular unidad de responsabilidad y una particular unidad de juicio<sup>79</sup>. En la acción colectiva comunitaria, los actores individuales comparten actitudes que hacen que la unidad pertinente de responsabilidad sea tanto colectiva como individual.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Artículo 105.

<sup>76</sup> Ronald Dworkin, “Igualdad, democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los tribunales”, en *El Canon Neoconstitucional*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 152.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, 165.

<sup>80</sup> *Ibid.*, 167.

Dworkin en torno a la democracia comunitaria organiza su análisis en torno a tres grandes temas: a) el principio de participación, b) principio de interés; y, c) principio de independencia.

Al referirse al principio de participación señala:

Una democracia entendida como gobierno comunitario de iguales, a cada persona debe ofrecérsele un rol que le permita marcar una diferencia en el carácter de las decisiones políticas y la fuerza de ese rol no debe estar estructuralmente fijada o limitada por suposiciones acerca de su valía, talento o habilidades<sup>81</sup>.

En cuanto al principio de interés, “las decisiones colectivas deben reflejar igual consideración por los intereses de todos sus miembros”<sup>82</sup>.

Respecto del principio de independencia, Dworkin manifiesta:

Un gobierno democrático no debe determinar el pensamiento de los ciudadanos acerca de cuestiones del juzgar político, moral o ético, sino que, por el contrario, debe promover una situación que aliente a los ciudadanos a arribar a creencias en tales materias por medio de su convicción reflexiva e individual.<sup>83</sup>

Ahora bien, al ser el Ecuador un Estado intercultural y plurinacional, es preciso analizar la forma de ejercicio de la democracia comunitaria, en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

El artículo 57 de la Constitución de la República, reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, una serie de derechos colectivos, entre los que se encuentran, en el numeral 9, “Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”.

Para Luis Villoro<sup>84</sup>, los principios de esta democracia comunitaria son: “a) Prioridad de deberes hacia la comunidad sobre derechos individuales; b) El servicio obliga a todos. Se busca la satisfacción del bien común; c) Participación de todos por igual en la vida pública; y, d) Las decisiones que se toman buscan acercarse lo más posible al consenso, se deja que todos expresen su opinión”.

Las formas de democracia comunitaria<sup>85</sup> se justifican en la tradición, se

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, 170.

<sup>82</sup> *Ibid.*, 174.

<sup>83</sup> *Ibid.*, 177.

<sup>84</sup> Luis Villoro, “Democracia Comunitaria”, Conferencia dictada el 21 de noviembre del 2006, en el Auditorio Raúl Baillères del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, 4.

<sup>85</sup> Para profundizar en democracia comunitaria ver: Silvana Sánchez, *Participación Social en el Procedimiento Legislativo y Control Previo de Constitucionalidad de Proyectos de Ley*, Tesis de Maestría, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2010), 49.

remiten a una sabiduría heredada, forman parte de los usos y costumbres establecidos, donde la autonomía individual está supeditada al autogobierno de la comunidad.<sup>86</sup>

Existe un interesante análisis de los elementos de la democracia practicada en la comunidad de la Toglla, realizado por Silvana Sánchez, que cita:

En lo que respecta a los procedimientos de consenso y adopción de decisiones en la comunidad indígena, [...] ante una situación problemática que enfrenta la comunidad para decidir “se ve primero el sentido” que tiene la decisión para la comunidad, se toma consejo de los mayores, “los que pueden ayudar a pensar”. Los mayores son personas que administran justicia en la comunidad, son “mediadores, consejeros, sabios, valerosos, amables, con una actitud y un carisma especiales.” Para la adopción de la decisión, luego de “avisar a los mayores, se reúne un grupo de tres o cuatro personas,” [...] “un grupo sostenible y conocido” que dialogan previamente a la realización de la asamblea [...] este grupo selecciona las personas que pueden colaborar de manera segura para el éxito de la reunión [...].

Entonces hay un grupo, asesorado por los mayores, que explora previamente las líneas que pueden seguirse en la asamblea comunitaria, es el sentido de lo público el que se busca. Se convoca a la asamblea de la comunidad, con la participación de todos, hombres, mujeres, niños [...] El mayor de la comunidad toma la palabra, informa lo que son los valores de la comunidad [que se van a defender en la situación que se ha presentado]. [...] Se decide por aplausos, dicen “sí, está bueno”. Los líderes comunitarios que dirigen la asamblea van calificando por los “gestos y actitudes” si los participantes de la asamblea están de acuerdo con la decisión. Una vez que se la adopta, todos y todas se “apegan a lo decidido y la directiva y el grupo más allegado se encargan de los detalles para cumplir la decisión.<sup>87</sup>

Este interesante ejemplo de ejercicio de la democracia comunitaria en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, nos lleva a considerar la importancia del principio de diversidad cultural cuyo objeto, como señaló la Corte Constitucional para el período de transición, en Sentencia No. 008-09-SAN-CC, “es esencialmente el respeto y el reconocimiento de las distintas identidades culturales que coexisten dentro del Estado-nación, es decir, este principio constituye la base fundamental de los atributos de plurinacionalidad e interculturalidad”<sup>88</sup>. El principio de diversidad cultural se sustenta sobre “la base de la existencia de múltiples culturas como prueba indiscutible de la diversidad humana, lo que alude a los diferentes modos de explicar la realidad, distintas formas de

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, 5.

<sup>87</sup> Silvana Sánchez, *Participación Social en el Procedimiento Legislativo y Control Previo de Constitucionalidad de Proyectos de Ley*, Tesis de Maestría. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2010), 54.

<sup>88</sup> Secretaría Técnica Constitucional, La interculturalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, en *Pluralismo Jurídico*, Revista de Derecho Constitucional, No. 4, (Quito: Corte Constitucional, 172.

organización social y política entre otros”.<sup>89</sup>

Este principio va de la mano del criterio de interculturalidad, también determinado en la Sentencia No. 008-09-SAN-CC que señala:

la necesidad de establecer dentro de todo proceso que involucre a personas o colectividades indígenas un diálogo epistémico entre las diversas culturas a partir de una situación de igualdad. Desde este punto de vista dicho diálogo debe procurar la conciliación de los principios fundamentales propios de los sistemas de valores de cada cultura, es decir, este principio comporta una relación de correspondencia entre las diferentes posiciones culturales evitando que la perspectiva hegemónica transgreda la necesaria situación de igualdad<sup>90</sup>.

Para concluir este apartado, es preciso señalar, que el artículo 57 de la Constitución de la República, consagra entre los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, dos tipos de consulta; la contenida en el numeral 7: “La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, exploración y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”; y, la consulta contenida en el numeral 17 de la Constitución: “Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. De entre estas, la presente investigación se centrará en la consulta denominada prelegislativa.

#### **2.4. Democracia participativa**

Si bien la Constitución no hace una referencia expresa a la democracia participativa, el derecho de participación atraviesa transversalmente su articulado como un requisito previo a la adopción de decisiones en el accionar público.

Como señala Noguera y Navas<sup>91</sup>, el derecho de participación es constituyente del nuevo orden constitucional, puesto que:

[...] no se configura como un simple derecho más, sino como un eje procedimental de ejercicio de todos los demás derechos que redefine los paradigmas tradicionales de emisión de normatividad social, los paradigmas de implementación de la misma y el sistema de relaciones entre unos con otros, lo que supone la transformación estructural del viejo sistema en pos de uno nuevo.

La participación en los sistemas democráticos, como señala María Gabriela Cuevas, tradicionalmente se ejercía a través de la pertenencia a los partidos políticos y de la posibilidad que estos ofrecían de ocupar espacios públicos de ejercicio de poder.<sup>92</sup>

Actualmente en cambio, una de las características fundamentales de los

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, 173.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Albert Noguera y Marco Navas Alvear, *Los nuevos derechos de participación en Ecuador. ¿Derechos constituyentes o constitucionales?*, (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016), 19.

<sup>92</sup> Cuevas, “Derecho a la Participación”, 105.

regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sociedad civil, de los sectores sociales, en la toma de las decisiones políticas, por ello, junto a la democracia tradicional representativa, se impone cada vez más, la denominada democracia participativa.<sup>93</sup>

Aunque contemporáneamente se asume la existencia de una dicotomía entre la democracia participativa y la representativa, sin embargo prevalece una relación de complementariedad.<sup>94</sup>

Como señala Marco Navas, “en sus versiones contemporáneas, la concepción participativa de la democracia nace de la crítica profunda al reduccionismo instrumental de los planteamientos representativos, postulando la necesidad de rescatar la sustancia del proceso democrático y asociándola de esa forma al debate sobre los cometidos de la democracia”.<sup>95</sup> Agrega además, que pese a las múltiples variantes que puede tener la visión de democracia participativa, la condición fundamental es la participación política de los ciudadanos, sin limitarla exclusivamente al sufragio, sino también a “otras formas más directas de compartir el poder y controlarlo. Estas formas a su vez, no son vistas como meros aditamentos al modelo representativo sino como elementos fundamentales del diseño democrático<sup>96</sup>”

Como señala Nuria Cunill, la noción de participación ciudadana, se perfila desde fines de la década de los sesenta, que abstrae tanto la participación mediada por los partidos políticos, como la que ejerce el ciudadano cuando elige a las autoridades políticas, por cuanto implica la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.<sup>97</sup> Las mismas que son encauzadas por la esfera estatal para crear nuevos canales de relación con la sociedad que favorezca su injerencia en las decisiones estatales.<sup>98</sup> De ahí deviene en campos de acción, como el de las políticas públicas, la prestación de servicios públicos o el de la acción legislativa, permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum,

---

<sup>93</sup> Héctor Fix Zamudio, “Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano”, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998), 30.

<sup>94</sup> Nuria Cunill, *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, (Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1997), 88.

<sup>95</sup> Marco Navas, *Los Nuevos Derechos de Participación en la Constitución Ecuatoriana*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 19.

<sup>96</sup> *Ibid.*, 20.

<sup>97</sup> Cunill, *Repensando lo público*, 74.

<sup>98</sup> *Ibid.*, 75.

así como indirecto por medio de la revocatoria del mandato.<sup>99</sup>

Históricamente, los años 80 marcan la participación ciudadana como instrumento de profundización de la democracia. Década marcada por la cancelación de los regímenes autoritarios que prevalecían en América Latina. Frente a un modelo de economía abierta con mínima intervención estatal, se busca la transformación de los regímenes democráticos. La aplicación de políticas de ajuste económico tiende a ser socialmente excluyentes, mientras que la reforma política, busca perfeccionar los mecanismos de representación política a través de la inclusión de nuevos actores.<sup>100</sup>

La década de los 90 en cambio, suscita un conjunto de reformas constitucionales orientadas al énfasis en los instrumentos de la democracia directa y permite la participación ciudadana en la administración pública, orientadas a la introducción de las figuras de la iniciativa popular en la formación de las leyes y del referéndum a nivel nacional, como derechos políticos de participación ciudadana<sup>101</sup>, así como también mecanismos de intervención ciudadana asociados a los procesos de descentralización.<sup>102</sup>

Sin embargo, como señala Nuria Cunill, aunque el uso de los instrumentos de democracia directa, han estado asociados a la debilidad del gobierno representativo, en la práctica, dichos instrumentos parecerían duales, puesto “que tanto han servido para proteger los intereses de las minorías como para lesionarlos; tanto han provisto un medio de acceso a la elaboración de políticas y de leyes a los intereses que en general no son escuchados como se han erigido en un medio adicional de presencia de los intereses poderosos en tal proceso”.<sup>103</sup>

En todo caso afirma, que “el desarrollo práctico de la participación ciudadana ha estado centralmente asociado a la intervención de los ciudadanos en actividades públicas en tanto portadores de intereses y específicamente, al asunto de la intervención de las organizaciones de intereses en las decisiones estatales”<sup>104</sup>, que ha tenido históricamente asidero en el ámbito parlamentario.

Agrega además, que el problema de la participación ciudadana se debe analizar tomando en consideración cuatro principios claves para el desarrollo de la legitimidad democrática: la igualdad política (no exclusivamente formal) uno de

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*, 76.

<sup>101</sup> *Ibid.*, 85.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 86.

<sup>103</sup> *Ibid.*, 92.

<sup>104</sup> *Ibid.*, 97.



cuyos componentes “remite a la necesidad de que las opiniones rivales más importantes puedan conseguir la consideración suficiente para que las personas tengan la oportunidad de decidir entre ellas<sup>105</sup>”; el pluralismo político definido por Sartori<sup>106</sup> como la creencia en el valor de la diversidad, la aceptación del disenso, la oposición, la política de adversarios y la discusión y el respeto a los derechos de las minorías; la deliberación y la solidaridad, donde los arreglos institucionales basados en la confianza y la colaboración voluntaria y que se expresan en la solidaridad social, tienen una relación directa con el proceso de construcción de ciudadanía.<sup>107</sup>

A nivel internacional, como señala Adriana Delgado, el debate sobre la democracia participativa se concentra en tres aspectos principales:

1.- si la participación directa de la ciudadanía en los asuntos de interés público solo es posible o razonablemente efectiva en contextos o comunidades reducidas y, en todo caso, sobre la base de la coexistencia con mecanismos representativos; 2.- si es cierto que, independientemente del mecanismo representativo o directo, las personas adoptan una posición entre diversas posibles, con base en un proceso de argumentación y deliberación; 3.- si la regla de oro de la democracia liberal, en el sentido de la primacía de los derechos individuales y de las minorías, se antepone y garantiza de manera que en el proceso deliberativo estos no son licuados por las mayorías o sectores dominantes de las mismas.<sup>108</sup>

Con estos antecedentes, a continuación se desarrollan los principios que, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución de la República, orientan la participación ciudadana: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La mayoría de estos principios se encuentran definidos en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de la siguiente manera:

- a. Igualdad.- Es el goce de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio y demás formas de organización lícita, para participar en la vida pública del país; incluyendo a las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior.
- b. Autonomía.- Es la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país.
- c. Deliberación pública.- Es el intercambio público y razonado de argumentos, así

---

<sup>105</sup> *Ibíd.*, 154.

<sup>106</sup> *Ibíd.*

<sup>107</sup> *Ibíd.*, 162.

<sup>108</sup> Delgado, “Derechos Humanos y Democracia”, 50-51.

como el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana.

d. Respeto a la diferencia.- Es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna fundamentada en la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente o de cualquier otra índole.

e. Interculturalidad<sup>109</sup>.- Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas”.

El artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, no menciona al control popular. Que puede definirse como la facultad de la ciudadanía de participar activamente en la vigilancia o fiscalización de la gestión pública.

De estos principios, merece especial énfasis la deliberación pública.

Para Marco Navas Alvear,<sup>110</sup> la participación en lo público se presenta en dos dimensiones: una diálogo reflexiva y otra de visibilidad. En su análisis, se refiere a la primera dimensión de la participación. Según lo señalado por Navas Alvear, para Habermas, la participación consiste en la posibilidad de intervenir en un diálogo reflexivo, con el cual se desarrolle lo que él ha denominado *considered public opinions*<sup>111</sup> sobre los problemas que serán elaborados en el sistema político<sup>112</sup>. Para este fin, la participación debe ser más interactiva, de manera que permita un *feedback* en las discusiones que se producen en los distintos niveles de lo público.<sup>113</sup>

Agrega además, que para Habermas, el centro de la deliberación debe ser el consenso, mientras que como cita Navas Alvear, Bohman entiende a la deliberación como una cooperación en una actividad conjunta.<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> Según la Corte Constitucional ecuatoriana: “La interculturalidad tiende a mantener una relación de diálogo permanente entre la cultura mayoritaria y las demás culturas existentes en el país, con el objeto de fomentar una sociedad más igualitaria que permita el reconocimiento material de los derechos de grupos invisibilizados históricamente. Ecuador. Corte Constitucional ecuatoriana”. Caso 0731-10-EP de 30 de julio de 2014.

<sup>110</sup> Marco Navas Alvear, *Lo público insurgente*, (Quito: Ediciones CIESPAL, 2012), 74.

<sup>111</sup> En Marco Navas Alvear, *Lo público insurgente*, 74.

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> *Ibíd.*

Como señala Marco Navas Alvear, existen también otras formas de participar no centradas en el diálogo reflexivo, sino que tienen que ver con la visibilidad, es decir, con que los “actores y temas puedan ser plenamente reconocidos y reconocerse a sí mismos en lo público”.<sup>115</sup> Hay una relación de secuencia entre visibilidad y discusión. Los actores sacan temas de ámbitos particulares y los exponen para que los vean, los critiquen. “Si bien la visibilidad no fuerza que se dé la discusión, sí la facilita, sobre todo porque permite ampliar discusiones que se dan en esferas limitadas, de manera que los argumentos van perdiendo connotaciones particulares”.<sup>116</sup>

Para Nuria Cunill, la deliberación en la elaboración de las decisiones políticas se erige en un requisito indispensable de la legitimidad democrática. Pero no con un enfoque meramente procedimental, sino como posibilidad de “construir un interés público y de la exposición pública de intereses particulares, con base en la formación de la opinión libre, expresión y discusión”. En la democracia ideal, el razonamiento práctico, es decir, el juicio de ciudadanos informados, obtenido por medio de la discusión y el debate, determinan el curso de las acciones políticas. Para su análisis contraponen la postura de deliberación de Habermas, que Nuria Cunill la considera utópica y según la cual, el diálogo supone una situación de discusión igual y libre, ilimitada en su duración, limitada solo por el consenso al que se llegaría por la fuerza del mejor argumento; de forma tal, que todos los argumentos que alguien considere relevantes, tendrían una amplia discusión; frente a la no deliberación, donde una alternativa no es efectivamente contrastada con sus rivales, donde los argumentos no son respondidos y donde quienes toman las decisiones tienen poca competencia o base fáctica para evaluar las propuestas que les han sido ofrecidas.<sup>117</sup>

Agrega además, que aunque Aristóteles<sup>118</sup> ya conceptualizó el ámbito de la política como el dominio de la razón práctica, el objetivo común de autores como

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*, 75.

<sup>116</sup> *Ibíd.*, 76.

<sup>117</sup> Cunill, *Repensando lo público*, 156.

<sup>118</sup> Aristóteles en su ética Nicómano señala: “Y no deliberamos sobre los fines, sino sobre lo que conduce a los fines. Ni el médico delibera si va a curar ni el orador si va a persuadir ni el político si va a crear un buen gobierno, ni ninguno de los otros acerca del fin, sino que, una vez que se ha establecido el fin, los hombres examinan de qué manera y por qué medios va a producirse. Y si parece que va a producirse por más de uno, examinan a través de cuál se producirá más fácilmente y mejor; pero si se alcanza a través de uno solo, examinan de qué manera se producirá a través de este y este a través de qué, hasta que llegan a la causa primera, que es la última en ser descubierta. Pues el que delibera parece que intenta descubrir y resolver un problema de la manera que ya hemos señalado, a través de una figura”. Aristóteles, *Ética a Nicómano*, (Madrid: Alianza Editorial, 2005), 103.<sup>118</sup>

Arend, McIntyre y Habermas, entre otros, es conseguir un auténtico y razonable discurso público. La racionalidad comunicativa supone la posibilidad de persuasión normativa. Los valores no son arbitrarios o fijos, sino que pueden ser justificados con un sistema de valores más amplio o a las consecuencias positivas que socialmente puede producir su adopción. Y aunque este enfoque de racionalidad no está exento de críticas, ofrece una salida a la racionalidad instrumental, al permitir un consenso razonado entre sujetos sociales sobre juicios normativos.<sup>119</sup>

Para Loic Blondiaux, “la democracia participativa no tiene la vocación de producir directamente la decisión”, citando para el efecto, numerosas experiencias en Francia que tienen por finalidad solamente la discusión en sí misma.<sup>120</sup> La democracia participativa exige que cada decisión sea objeto de una discusión previa con aquellos a quienes afecta.<sup>121</sup> Si bien los representantes no están obligados a seguir la opinión de los ciudadanos consultados, sí tienen obligación de rendir cuentas de sus decisiones.<sup>122</sup> Se debe reconocer al ciudadano la capacidad de deliberar, su derecho a intervenir, su derecho a la palabra, a la expresión subjetiva de su diferencia.<sup>123</sup>

La democracia deliberativa es una corriente inspirada en los escritos de Jurgen Habermas y de John Rawls<sup>124</sup>, según la cual en democracia “la legitimidad y la racionalidad de las decisiones colectivas descansan en un proceso de deliberación colectiva, conducido racionalmente y equitativamente entre individuos libres e iguales”.<sup>125</sup> La legitimidad en la adopción de las decisiones no se apoya solo en la naturaleza de la autoridad que toma la decisión, sino también en la forma que la misma es producida, en el procedimiento en que se inscribe<sup>126</sup>.

El concepto de política deliberativa, tal como ha sido formulado en particular por Jurgen Habermas, plantea interrogantes respecto de las relaciones que existen entre participación y búsqueda de consensos. Para Habermas, la búsqueda del

---

<sup>119</sup> Cunill, *Repensando lo público*, 117.

<sup>120</sup> Loic Blondiaux, *El Nuevo Espíritu de la Democracia*, (Argentina: Prometeo, 2013), 5.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, 112.

<sup>122</sup> *Ibíd.*

<sup>123</sup> *Ibíd.*, 104.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, 62.

<sup>125</sup> Sheyla Benhabib “Towards Deliberative Model of Democratic Legitimacy” en Sheyla Benhabib (ed) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, citado por Blondiaux, *El Nuevo Espíritu de la Democracia*, 62.

<sup>126</sup> Bernard Manin, “Volonté general ou délibération? Esquisse d’une théorie générale de la délibération politique”, *Le Débat*, 33, 1985, citado por Blondiaux, *El Nuevo Espíritu de la Democracia*, 62.

consenso es central. Si bien una deliberación auténticamente democrática no debe necesariamente llegar a un acuerdo, sí debe producir decisiones mejores y más justas, capaces de ser objeto de una aprobación unánime.<sup>127</sup>

Para Carlos Nino, “el diálogo es el mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales”, sin embargo, a diferencia de Habermas, no concibe el consenso, ni siquiera cuando es alcanzado, bajo condiciones ideales, como constitutivo de soluciones justas, ni tampoco considera a la discusión, como la única forma de llegar a decisiones justas. El sostiene que la democracia deliberativa es el método más confiable para lograrlo<sup>128</sup>

Según Nino, en una discusión:

[...] los propios participantes son los que formulan las preguntas, expresan sus intereses y tratan de justificarlos frente a otros. Una discusión no es una mera suma de reflexiones individuales que operan de forma aislada, sino que es un proceso colectivo en el cual la posición de cada participante se vuelve cada vez más focalizada como consecuencia de reaccionar a los argumentos de los otros. La reflexión de cada uno se ve así enriquecida por las de los demás.<sup>129</sup>

Por ello, defiende una teoría de la democracia de concepción dialógica, que visualiza como interconectadas a la política y a la moral y ubica a la democracia en la moralización de las preferencias de las personas. “El valor de la democracia reside en su naturaleza epistémica con respecto a la moralidad social [...] la democracia es el procedimiento más confiable para poder acceder al conocimiento de los principios morales.”<sup>130</sup>

Para justificar su teoría, contrapone las posturas de John Rawls y Jürgen Habermas. Para John Rawls, el contrato hipotético alude a un presupuesto del razonamiento moral de acuerdo con el cual los principios son válidos cuando son unánimemente aceptados en condiciones ideales por todos los sujetos involucrados.

131

Cuando Rawls se refiere a la justificación de la democracia entendida como regla de la mayoría, sostiene “que no hay nada que demuestre que la voluntad de la mayoría es correcta”<sup>132</sup>. Por tanto reconoce que la discusión entre una pluralidad de

---

<sup>127</sup> Blondiaux, *El Nuevo Espíritu de la Democracia*, 65.

<sup>128</sup> Carlos Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, (España: Editorial Gedisa S.A, 1997), 202.

<sup>129</sup> *Ibid.*, 210.

<sup>130</sup> *Ibid.*, 154.

<sup>131</sup> *Ibid.*, 156.

<sup>132</sup> John Rawls, *A Theory of justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, 356, citado por Carlos Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, 156.

personas tiene efectos beneficiosos, pues de este modo se limita la parcialidad, se enriquecen las perspectivas, aumenta el conocimiento y se permite detectar errores de razonamiento. Observa además que debe haber un aspecto de la moralidad en el cual la discusión y la decisión mayoritaria tengan alguna relevancia para la posibilidad de acceso a las soluciones correctas.<sup>133</sup>

Por su parte Habermas sostiene, que “ el medio en que puede examinarse hipotéticamente si una norma de acción, [...] puede justificarse imparcialmente, es el discurso práctico, es decir, la forma de argumentación en que se convierten en tema las pretensiones de rectitud normativa”.

Para Habermas “la fuerza de una argumentación se mide en un contexto dado por la pertinencia de las razones. Esta se pone de manifiesto, entre otras cosas, en si la argumentación es capaz de convencer a los participantes en un discurso, esto es, en si es capaz de motivarlos a la aceptación de la pretensión de validez en litigio”<sup>134</sup>

Habermas critica en forma explícita a Rawls al señalar:

Rawls no puede mantener de modo consecuente la decisión de que ciudadanos plenamente autónomos sean representados por partidos a los que les falta este tipo de autonomía. Los ciudadanos son por hipótesis personas morales que poseen un sentido de la justicia y están capacitadas para tener una concepción propia del bien, así como tienen igualmente interés en cultivar estas disposiciones de modo racional<sup>135</sup>.

De acuerdo con Habermas, en *Aclaraciones sobre Ética del Discurso*:

En las argumentaciones los participantes han de presuponer pragmáticamente que en principio todos los afectados participan como iguales y libres en una búsqueda cooperativa de la verdad en la que lo único que debe imponerse es la coerción del mejor argumento. Y en ese elemento pragmático-universal es en lo que se apoya el principio de la ética del discurso de que sólo pueden pretender validez aquellas normas que pudiesen encontrar el asentimiento de todos los afectados como participantes en un discurso práctico<sup>136</sup>.

Carlos Nino resume las posturas de Rawls y de Habermas en el siguiente sentido:

Habermas coincide con Rawls en que hay presupuestos formales, como el de imparcialidad, que son decisivos para otorgar validez a los principios morales. Sin embargo, mientras para Rawls estos son presupuestos formales de un razonamiento

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*, 157.

<sup>134</sup> Jürgen Habermas, *Teoría de la Acción Comunicativa, I, Racionalidad de la acción y racionalización social*, (Madrid: Taurus Humanidades, 1998), 37.

<sup>135</sup> Jürgen Habermas, *Reconciliación mediante el Uso Público de la Razón*, en *Debate sobre el liberalismo político*, (Barcelona: Ediciones Paidós, 1998), 45.

<sup>136</sup> Jürgen Habermas, *Aclaraciones a la Ética del Discurso*, (Madrid: Trotta, 2000), 84.

moral monológico, para Habermas son reglas de una práctica social del discurso intersubjetivo. Para Rawls, la validez de los principios morales está dada por la satisfacción del requerimiento de imparcialidad. Habermas, por otro lado, requiere un consenso de facto para ser constituido a través del empleo de la regla de la imparcialidad. Finalmente, mientras para Rawls uno puede alcanzar la conclusión de que un principio moral es válido solo por medio de la reflexión individual [...] para Habermas, solo la discusión colectiva, “en la búsqueda cooperativa de la verdad”, es una forma confiable de acceder al conocimiento.<sup>137</sup>

De entre las dos posturas, Carlos Nino se orienta por una tesis epistemológica intermedia, a la que denomina constructivismo epistemológico según la cual:

La discusión y la decisión intersubjetivas constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no solo incrementa el conocimiento que uno posee y detecta defectos en el razonamiento, sino que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados. Sin embargo, no excluye la posibilidad de que a través de la reflexión individual alguien pueda tener acceso al conocimiento de soluciones correctas, aunque es un método menos confiable que el colectivo, debido a la dificultad de permanecer fiel a la representación de los intereses de otros y ser imparcial.<sup>138</sup>

Nino manifiesta: que para que la democracia tenga valor epistémico y de legitimidad por tanto, sus procedimientos deben permitir la discusión y decisión de la mayoría<sup>139</sup>. En esta línea, requiere que todos los ciudadanos cuyos intereses estén en juego en un conflicto y puedan ser afectados por una solución adoptada a través del proceso democrático, participen en el debate, no solo para presentar sus intereses sino también para justificarlos sobre la base de proposiciones normativas, que deberían ser generales, universalmente aplicables, finales y aceptables desde un punto de vista imparcial.<sup>140</sup> De esto se deduce, que la calidad epistémica de las leyes democráticas varía de acuerdo con el grado en el cual el proceso de discusión colectiva y de toma de decisión mayoritaria cumple con las condiciones sobre las cuales se basa aquel valor.

De lo citado en párrafos anteriores se desprende, que para que una democracia pueda considerarse deliberativa se requieren cumplir varios supuestos, puesto que no todo proceso de participación ciudadana es deliberativo. Existe una amplia diferencia entre participar a través de opiniones, comentarios, sugerencias sobre un tema de interés, frente a la posibilidad de discutir, intercambiar opiniones, argumentar respecto de una y otra y tomar finalmente una decisión que puede ser

---

<sup>137</sup> Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, 160.

<sup>138</sup> *Ibid.*, 161.

<sup>139</sup> *Ibid.*, 252.

<sup>140</sup> *Ibid.*, 185-186.

consensuada entre los actores o participantes, o que aún en caso de no serlo, se justifica racionalmente.

### **3. Derechos de participación**

Como señala María Gabriela Cuevas, el derecho a participar en su sentido genérico es el derecho a incidir en la dirección de todos los asuntos públicos mediante formas libres de colaboración y control; paralelo al cual, existen derechos de participación específicos, como el derecho a incidir en la dirección de asuntos públicos mediante determinadas formas reguladas, entre los que se encuentran derechos específicos vinculados a la participación como: elegir y ser elegidos, acceder a cargos públicos, entre otros.<sup>141</sup>

El artículo 61 de la Constitución, enumera los derechos de participación que gozan las ecuatorianas y ecuatorianos y las personas extranjeras en lo que sea aplicable. Así:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

La mayor parte de estos derechos, se encuentran también reconocidos en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, así: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21 numeral 1 expresa:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”; en la Declaración Americana sobre Deberes y Derechos del Hombre, en su artículo XX: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes [...]

En el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo

---

<sup>141</sup> Cuevas, “Derecho a la Participación”, 65.



25 se dice:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, titulado derechos políticos se establece:

1.- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad de expresión de la voluntad de los electores; y, c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país [...]

En similar sentido, la Constitución de Ecuador de 1998 reconocía dentro de los derechos políticos, en el artículo 26: elegir y ser elegidos, presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados en los casos previstos en la Constitución, fiscalizar los actos de los órganos del poder público, revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular y desempeñar empleos y funciones públicas.

Noguera y Navas Alvear<sup>142</sup>, realizan una distinción entre los nuevos y tradicionales derechos de participación. De acuerdo con estos autores, frente a los derechos tradicionales de participación política representativa que reconoce el artículo 61 de la Constitución de la República, se encuentran:

[...] nuevos derechos de participación que responden a otras perspectivas de concepción de la democracia, como son la participativa, la deliberativa y la de la democracia directa. El citado artículo prevé en este sentido cinco enunciados sobre: participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

De los derechos enumerados en e Art. 131.- Actuación en los debates.- Si una o un asambleísta se expresare en términos inadecuados o se apartare del tema que se debate, será llamado al orden por la Presidenta o Presidente, quien podrá dar por terminada su intervención.

---

<sup>142</sup> Albert Noguera, Marco Navas Alvera, *Los nuevos derechos de participación en Ecuador*, 97.

l artículo 61, se hace referencia exclusivamente a los mencionados en los numerales 3, 4 y 5: “participar en los asuntos de interés público”, “presentar proyectos de iniciativa popular normativa”; y, “ser consultados”, en el marco del proceso de formación de las leyes exclusivamente.

Para Marco Navas, el derecho a participar en los asuntos de interés público, supone:

Tomar parte de la vida pública, dentro de procesos que tienen que ver con la definición del destino de la comunidad política o sociedad. Participar es pues un proceso político que involucra una serie de pasos: desde socializar iniciativas e ideas, justamente hasta convertirlas en asuntos de interés público, plasmarlas en iniciativas, proyectos, propuestas, etc., implementarlas, hasta controlar su ejecución. Todo esto en una coparticipación activa y continúa con los funcionarios y agencias del Estado en sus distintos ámbitos de competencia sobre estos asuntos.<sup>143</sup>

La producción de las leyes, se encuentran entre los asuntos de interés público en los que la ciudadanía debe participar.

La ley como señala Gustavo Zagrebelsky:

[...] no es un acto impersonal, general y abstracto, expresión de intereses objetivos, coherentes, racionalmente justificables y generalizables, es decir, si se quiere, «constitucionales», del ordenamiento. Es, por el contrario, un acto personalizado (en el sentido de que proviene de grupos, identificables de personas y está dirigido a otros grupos igualmente identificables) que persigue intereses particulares. [...] El acceso al Estado de numerosas y heterogéneas fuerzas que reclaman protección mediante el derecho exige continuamente nuevas reglas e intervenciones jurídicas que cada vez extienden más la presencia de la ley a sectores anteriormente abandonados a la regulación autónoma de los mecanismos sociales espontáneos, como el orden económico, o dejados a la libre iniciativa individual, como era la beneficencia.<sup>144</sup>

En el proceso de formación de las leyes, varios son los instrumentos a través de los cuales la ciudadanía puede participar; tal es el caso de la presentación de observaciones, es decir, la expresión verbal o por escrito de las opiniones respecto de las leyes que se debaten al interior de la Asamblea Nacional; la presentación de proyectos de ley y la consulta prelegislativa. Cada uno de estos será analizado con profundidad más adelante.

#### **4. El procedimiento legislativo en la formación de las leyes**

De conformidad con el artículo 118 de la Constitución de la República, la

---

<sup>143</sup> Marcos Navas Alvear, *Los nuevos derechos de participación*, 62.

<sup>144</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, (Madrid: Trotta, 1997),

Función Legislativa la ejerce la Asamblea Nacional, que tiene entre otras funciones, según el artículo 120 numeral 6 de la Norma Suprema: “6.- Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.

El procedimiento para expedir, codificar, reformar y derogar las leyes se encuentra establecido, tanto en la Constitución de la República, en los artículos 137 a 140, como en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Una vez que se presenta un proyecto de ley se remite para conocimiento del Consejo de Administración Legislativa,<sup>145</sup> que es el órgano con competencia para calificar o no un proyecto de ley, es decir, para admitirlo o no a trámite.

El Consejo de Administración Legislativa verifica que el proyecto de ley cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Constitución del Ecuador. Estos son:

1. Debe referirse a una sola materia.
2. Debe ser presentado a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.
3. Debe contener la suficiente exposición de motivos.
4. Debe contener el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían.

Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará. Lo señalado tiene relación con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que recoge en su integridad este texto.

Para este efecto, se remite previamente el proyecto de ley a la Unidad de Técnica Legislativa,<sup>146</sup> la que emite un informe no vinculante para conocimiento del Consejo de Administración Legislativa.

El informe de la Unidad de Técnica Legislativa de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, debe contener:

- 1.- Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta;
- 2.- Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio;
- 3.- Impacto de género de las normas sugeridas; y,
- 4.- Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

---

<sup>145</sup> El Consejo de Administración Legislativa se encuentra integrado por: Presidenta o Presidente, dos Vicepresidentas o Vicepresidentes y cuatro vocales. Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial Suplemento 642, 27 septiembre 2009, Art. 13, (Quito: Asamblea Nacional).

<sup>146</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Art. 30, (Quito: Asamblea Nacional).

Una vez remitido el informe por parte de la Unidad, el Consejo de Administración Legislativa analiza las recomendaciones emitidas por la misma y en caso de verificar que el proyecto de ley cumple con los requisitos, lo califica y lo envía a una de las comisiones especializadas permanentes<sup>147</sup> para su tratamiento.

Desde la notificación del Consejo de Administración Legislativa con la calificación del proyecto de ley, la comisión especializada asignada para su tratamiento, tiene un plazo de cuarenta y cinco días para elaborar el informe de primer debate.<sup>148</sup>

De estos cuarenta y cinco días, de conformidad con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, los quince primeros días son para la participación ciudadana. A este punto regresaré más adelante.

Si los cuarenta y cinco días resultan insuficientes para la presentación del informe de primer debate, pueden solicitar una prórroga de hasta veinte días plazo al Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

Al vencimiento del plazo, la comisión especializada debe presentar al Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el informe para primer debate a fin de que sea conocido por el Pleno de la Asamblea Nacional, que está conformado por la totalidad de las y los asambleístas<sup>149</sup>

El informe de primer debate de conformidad con el Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales debe contener entre otros aspectos, el detalle de la sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y de los ciudadanos que participaron<sup>150</sup>.

La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, podrá incluir el tratamiento de este informe en la próxima sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, la que deberá ser convocada con por lo menos 48 horas de anticipación<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> Existen 12 Comisiones Especializadas Permanentes Art. 21 Ley Orgánica de la Función Legislativa: 1. De Justicia y Estructura del Estado; 2. De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; 3. Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; 4. Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; 5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral; 6. De la Biodiversidad y Recursos Naturales; 7. De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; 8. De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; 9. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; 10. Del Derecho a la Salud; 11. De Participación Ciudadana y Control Social; y, 12. De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad.

<sup>148</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo. 58.

<sup>149</sup> Desde el 14 de mayo de 2013 lo integran 137 asambleístas.

<sup>150</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales*, 14 de octubre de 2009.

<sup>151</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo 60.

El día de la sesión del Pleno, luego de la lectura del informe para primer debate por parte de la Secretaria o Secretario General de la Asamblea, el presidente o presidenta de la comisión, o quien deleguen en calidad de ponente, realizará una presentación del mismo por el tiempo máximo de quince minutos.

A continuación, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, abre el debate y las y los asambleístas, podrán intervenir y presentar sus observaciones respecto del informe o del articulado del proyecto de ley, por un tiempo máximo de diez minutos cada uno.<sup>152</sup>

Una vez cerrado el debate y clausurada la sesión, las y los asambleístas tienen tres días para presentar sus observaciones por escrito a la comisión.<sup>153</sup>

La comisión especializada, tiene cuarenta y días plazo, para presentar el informe para segundo debate, contado desde el cierre de la sesión del Pleno.<sup>154</sup>

En caso de ser insuficientes los cuarenta y cinco días, la comisión especializada puede solicitarle a la Presidenta o Presidente de la Asamblea, las prórrogas que considere necesarias, puesto que no hay un tiempo límite como en el primer debate. El otorgamiento del mismo por parte de la presidenta o presidente de la comisión dependerá del sustento presentado en la solicitud.

Una vez que la comisión especializada presenta el informe para segundo debate, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional lo incluirá en el orden del día de una sesión del Pleno.

El día de la sesión del Pleno, luego de la lectura del informe de segundo debate por parte de la Secretaria o Secretario General, hará la presentación del mismo el presidente o presidenta de la comisión, o a quien deleguen en calidad de ponente. Luego de su intervención se abre el debate y las y los asambleístas podrán participar.

La sesión en la que se conoce el informe para segundo debate concluye con la votación del proyecto de ley, de forma tal que si el debate es extenso, puede durar algunos días hasta contar con un texto consensuado.<sup>155</sup> Si las y los asambleístas durante el debate, presentan o proponen cambios al texto del proyecto de ley, el ponente puede acogerlos o no y dependiendo del caso, podrá solicitar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, que la sesión se suspenda por algunos días,

---

<sup>152</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo 130.

<sup>153</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo 60.

<sup>154</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo 61.

<sup>155</sup> *Ibíd.*

por horas, o minutos, dependiendo de la naturaleza de los cambios que decida acoger.

Si no acoge cambios, la Presidenta o Presidente de la Asamblea, lo someterá a votación de las y los asambleístas; mientras que, si el ponente acoge cambios y presenta un texto final para votación. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, ordenará a la Secretaría General su difusión a todas las y los asambleístas, previo a su votación<sup>156</sup>.

El ponente puede mocionar el archivo de un proyecto o su aprobación, en cualquiera de los dos supuestos, se requiere de los votos afirmativos de la mayoría absoluta<sup>157</sup> de los integrantes de la Asamblea.

Si un proyecto de ley es aprobado, se lo remitirá en dos días hábiles para conocimiento del Presidente o Presidenta de la República, a fin de que lo sancione u objete<sup>158</sup>.

Para el efecto el Presidente o Presidenta de la República tiene treinta días plazo para sancionarlo u objetarlo<sup>159</sup>. Si se sanciona el proyecto de ley, se lo publicará directamente en el Registro Oficial, fecha a partir de la cual entrará en vigencia. Pero puede también decidir objetarlo de forma parcial, total o por vicios de inconstitucionalidad.

Si la objeción es total, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.<sup>160</sup>

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto.<sup>161</sup> Si el Presidente o Presidenta de la República objeta parcialmente un proyecto de ley, se lo remite a la comisión especializada que elaboró el proyecto de ley, para que elabore un informe no vinculante, sugiriendo el allanamiento a la objeción del Presidente, lo que implicaría acoger el articulado propuesto; o la

---

<sup>156</sup> La difusión se realiza por correo electrónico. Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo 129.

<sup>157</sup> A partir del 14 de mayo de 2013, se requiere por lo menos 70 votos para aprobar o archivar las leyes.

<sup>158</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo 63.

<sup>159</sup> *Ibíd.*

<sup>160</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo. 138.

<sup>161</sup> *Ibíd.*

ratificación en el texto original aprobado por el Pleno.<sup>162</sup>

La Asamblea debe analizar la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega<sup>163</sup>. Una vez entregado el informe de la comisión sugiriendo el allanamiento o la ratificación, la Presidenta o Presidente de la Asamblea lo incluirá en el orden del día de una sesión del Pleno.

El día de la sesión del Pleno luego del debate correspondiente, el ponente del informe podrá mocionar el allanamiento total o parcial, a la objeción parcial realizada por el Presidente de la República o la ratificación total o parcial, del texto original aprobado por el Pleno. Si el Pleno decide allanarse, solo se requerirá mayoría simple para su aprobación, es decir, el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión.<sup>164</sup>

Si el Pleno en cambio decide ratificarse en el proyecto inicialmente aprobado, requerirá del voto favorable de las dos terceras partes<sup>165</sup> de sus miembros. Una vez allanado o ratificado el texto, la Secretaría General de la Asamblea debe remitir el texto final aprobado al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo de treinta días, se entenderá que se ha allanado a esta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

De igual forma, el Presidente o Presidenta de la República podría objetar el proyecto de ley por considerarlo inconstitucional, en este caso, se requiere el dictamen de la Corte Constitucional, que tiene un plazo de treinta días para emitirlo.<sup>166</sup>

Si el dictamen confirma la inconstitucionalidad total del proyecto, este será archivado y si es parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

## **5. Formas de participación en el proceso de formación de las leyes**

---

<sup>162</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Reglamento de Comisiones Especializadas y Ocasionales*, Artículo. 25.

<sup>163</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo. 64.

<sup>164</sup> Desde el 14 de mayo de 2014, el quórum de instalación requerido es de mínimo 70 asambleístas, por lo que la aprobación del allanamiento se podría realizar con 36 asambleístas.

<sup>165</sup> Desde el 14 de mayo de 2013, se requieren por lo menos 91 votos.

<sup>166</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 139.

Tal como se señaló anteriormente, dentro del proceso de formación de las leyes, se pueden verificar las siguientes formas de participación ciudadana:

- 5.1. Presentación de proyectos de ley;
- 5.2. Consulta prelegislativa; y,
- 5.3. Presentación de observaciones.

## **5.1. Presentación de proyectos de ley**

### **5.1.1. La iniciativa para la presentación de proyectos de ley**

La Constitución del Ecuador en el artículo 134, establece quiénes tienen iniciativa para presentar proyectos de ley, así:

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

a. **Iniciativa de los Asambleístas.**- Las y los asambleístas que pertenecen a una bancada legislativa, o que cuenten con el apoyo a la fecha de siete asambleístas, pueden presentar proyectos de ley en todas las materias, con excepción de aquellos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

b. **Iniciativa del Presidente de la República.**- El Presidente de la República puede presentar proyectos de ley en todas las materias; sin embargo, tiene competencia exclusiva para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.<sup>167</sup>

De igual forma, solo al Presidente de la República le corresponde presentar proyectos de ley calificados de urgente en materia económica.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 135

<sup>168</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 140



c. Funciones del Estado.- La Constitución del Ecuador reconoce cinco Funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, que tienen competencia para presentar proyectos de ley en el ámbito de sus competencias. Dado que ya se hizo referencia a las Funciones Ejecutiva y Legislativa, no se las describirá.

*Función Judicial.*- De acuerdo con el artículo 178 de la Constitución del Ecuador, la Función Judicial se encuentra conformada por órganos jurisdiccionales, órganos autónomos y por un órgano de gobierno.

Son órganos jurisdiccionales de la Función Judicial: la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados y los juzgados de paz.

Son órganos autónomos: la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado; y, órganos auxiliares: los notarios, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales, entre otros. El órgano de gobierno, administración y disciplina de la Función Judicial, es el Consejo de la Judicatura. De entre estos órganos, la Corte Nacional de Justicia tiene competencia para presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia, así como también la Fiscalía y la Defensoría Pública, en atención al numeral 4 del artículo objeto de análisis.<sup>169</sup>

*Función Electoral.*- De acuerdo con el artículo 217 de la Constitución, la Función Electoral se conforma del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral. El Consejo Nacional Electoral tiene competencia para presentar propuestas de iniciativa legislativa sobre el ámbito de competencia de la Función Electoral, con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral.<sup>170</sup>

De acuerdo con el artículo 217 de la Norma Suprema, a la Función Electoral le corresponde garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.

*Función de Transparencia y Control Social.*- De acuerdo con el artículo 204 de la

---

<sup>169</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 184.

<sup>170</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 219.

Constitución, está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las Superintendencias. El Presidente o Presidenta de la Función de Transparencia tiene competencia para presentar propuestas de reformas legales en los ámbitos de sus competencias<sup>171</sup>.

Es competencia de la Función de Transparencia y Control Social, promover el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.<sup>172</sup>

*Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública.*- De conformidad con el artículo 134 de la Constitución, estas instituciones pueden presentar proyectos de ley, en las materias que les corresponda, de acuerdo con sus atribuciones.

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en materia constitucional, por tanto sus proyectos estarán orientados a este ámbito<sup>173</sup>. El Procurador General del Estado es el representante judicial del Estado, encargado del patrocinio del Estado y sus instituciones<sup>174</sup>. La Fiscalía General del Estado dirige de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal y durante el proceso ejerce la acción pública<sup>175</sup>. La Defensoría del Pueblo se encarga de la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país<sup>176</sup>. La Defensoría Pública tiene como fin garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos<sup>177</sup>.

En cada uno de estos supuestos y en el que se analiza a continuación, se sigue

---

<sup>171</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 206.

<sup>172</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 204.

<sup>173</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 429.

<sup>174</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 237.

<sup>175</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 195.

<sup>176</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 215.

<sup>177</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 191.

el mismo procedimiento de aprobación de las leyes previsto en la Constitución<sup>178</sup> y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **5.1.2. La iniciativa popular normativa en la presentación y aprobación de las leyes**

Lo primero que se debe considerar, es que conforme con el mandato constitucional contenido en el artículo 63 numeral 3, la presentación de proyectos de iniciativa popular normativa, es un derecho; considerado al tenor del artículo 95 inciso final de la Norma Suprema, como un mecanismo de democracia directa, que se ejerce como manda el artículo 103 de la Constitución: para proponer la creación, la reforma o la derogatoria de normas jurídicas, ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. En similar sentido, lo recogen los artículos 66 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 193 de la Ley Electoral, Código de la Democracia.

Aunque el artículo 6 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, lo define como una *facultad* de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno.

Como se ve, la iniciativa popular normativa, no implica exclusivamente la presentación de proyectos de ley, sino que también procede, respecto de cualquier órgano con competencia normativa, como por ejemplo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados. (GADs).

Para Francisco Astarloa Villena, la iniciativa popular “es una institución de democracia directa por la que un grupo de ciudadanos presentan al órgano del poder legislativo – las Cortes – una proposición de ley para que ese órgano ponga en funcionamiento el correspondiente procedimiento de elaboración y en su caso, de aprobación de las leyes”. Se presenta por tanto como una manifestación instrumental de un derecho fundamental – el de participación política- y por otro, como una concreción del carácter democrático del Estado.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículos 137,138,139 y Ley Orgánica de la Función Legislativa, Artículo 55 .

<sup>179</sup> Francisco Astarloa Villena, *La iniciativa legislativa popular en España. Teoría y Realidad Constitucional*, num 10-11.,(2003), 284 .  
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/10/est/est10.pdf>>. Consulta: 9 de diciembre de 2014.

El ejercicio de este derecho, sin embargo, no es absoluto, si se revisa por ejemplo la legislación española, existen materias respecto de las cuales no cabe la iniciativa popular normativa.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular española, excluye la posibilidad de presentar iniciativas en las siguientes materias:

- 1.- Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas
- 2.- Las de naturaleza tributaria
- 3.- Las de carácter internacional
- 4.- Las referentes a la prerrogativa de gracia
- 5.- Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución

De acuerdo con Francisco Astarloa, por interpretación extensiva tampoco podría referirse a los presupuestos generales del Estado, cuya elaboración y presentación le corresponde al Gobierno de conformidad con los artículos 134.1 y 3 de la Constitución Española. Así como tampoco, podrá referirse a proyectos de planificación de la actividad económica general, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución Española<sup>180</sup>.

En el Ecuador, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la iniciativa popular normativa no puede referirse a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país.

El artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador manda, que “solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”. En consecuencia, la ciudadanía no puede presentar proyectos por iniciativa popular normativa en ámbitos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Claro está, que la imposibilidad de presentar proyectos de ley en estas materias, no se limita exclusivamente a la iniciativa popular normativa, sino también, a aquellos comprendidos en el artículo 134 de la Constitución de la República: Asambleaístas, Funciones del Estado, Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública.

Si comparamos la legislación española con la ecuatoriana, vemos que las materias en las que se excluye la iniciativa popular normativa en Ecuador, se reducen

---

<sup>180</sup> *Ibíd.*

al ámbito económico y territorial, a diferencia de lo que sucede en España, en que las temáticas son más amplias.

a. Requisitos para presentar proyectos de ley.- Si la ciudadanía desea presentar un proyecto de ley de iniciativa popular, debe cumplir por un lado, con los requisitos generales establecidos en el artículo 136 de la Constitución, para todos los proyectos de ley. Es decir:

1. Debe referirse a una sola materia.
2. Debe ser presentado a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.
3. Debe contener la suficiente exposición de motivos.
4. Debe contener el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían.

Y por otro, debe acompañar el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el padrón electoral nacional.<sup>181</sup>

Para poder determinar este porcentaje, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, determina que el “Consejo Nacional Electoral publicará, a través de su página web, la cifra exacta de los electores que constituyen el porcentaje mínimo requerido para el ejercicio de la iniciativa popular normativa y reglamentará el proceso de recolección de firmas, respecto de cada jurisdicción concreta”.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, no exige el cumplimiento de requisitos adicionales a los mencionados, sin embargo, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, sí lo hace en el artículo 8:

Art. 8.- Requisitos para la admisibilidad de la iniciativa popular normativa.- La iniciativa popular normativa se ejercerá por escrito y debe contener al menos lo siguiente:

1. Título o nombre que lo identifique al proyecto de ley;
2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone;
3. La propuesta normativa adecuadamente redactada;
4. En el escrito inicial se hará constar la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa;

---

<sup>181</sup> *Constitución de la República*, Artículos 103 y 134 y *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*, Artículo 7.

5. Las firmas de respaldo de acuerdo con la Constitución y la ley;
6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado. Toda propuesta normativa debe regular una sola materia de forma clara y específica.

Los requisitos contenidos en los numerales 1 y 3, tienen relación con la observancia de la técnica legislativa, que recomienda la identificación de proyectos de ley con títulos o nombres que permita determinar de la simple lectura la materia de la que se trata, así como también, una adecuada redacción del articulado del proyecto de ley.

Los requisitos de los numerales 2 y 5, así como el inciso final, relativo a que el proyecto de ley debe regular una sola materia, son similares a los de la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Respecto del numeral 4, de acuerdo con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, debe existir una comisión popular promotora, conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa.

Estos vendrían a ser los representantes a los que hace referencia el artículo 103 de la Constitución, cuando señala: “Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes en el debate del proyecto en el órgano correspondiente”. Finalmente, el numeral 6 dispone, que se debe describir el proceso de construcción del proyecto.

Estos requisitos son similares, a los de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular de España, que en el artículo 3, numeral 2, establece: el texto articulado de la proposición de Ley precedido de una exposición de motivos y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos. Adicionalmente se requieren las firmas autenticadas de al menos 500.000 electores.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Función Legislativa es menos restrictiva en este sentido, pues exige exclusivamente para la calificación de los proyectos de ley, los requisitos establecidos en la Constitución.

## **b. Calificación del proyecto**

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, la iniciativa popular normativa se debe presentar ante el máximo órgano de decisión de la institución u organismo con competencia normativa, según

corresponda. En el caso de la Función Legislativa y conforme con el mandato constitucional, el proyecto debe ser presentado ante la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, para que sea conocido por el Consejo de Administración Legislativa, CAL, que es el órgano con competencia para revisar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de todos los proyectos de ley y que en el caso de los proyectos de iniciativa popular normativa, debe pronunciarse en el plazo de quince días.

Una vez que el proyecto es presentado ante la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa, avoca conocimiento del mismo y remite el proyecto con las firmas de respaldo al Consejo Nacional Electoral, con la finalidad de que puedan verificar si efectivamente cumplen con el número de firmas requeridas, por cuanto constituyen un requisito de admisibilidad de conformidad con la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

Una vez que el Consejo Nacional Electoral, verifica que las firmas remitidas son válidas y cumplen con el número requerido, le informa a la Asamblea Nacional. Con la notificación de la resolución correspondiente y una vez que el Consejo de Administración Legislativa ha verificado el cumplimiento del resto de requisitos establecidos en la Constitución y la ley, lo califica y lo remite a una de las comisiones especializadas permanentes para el trámite correspondiente.

Mientras que, si el proyecto de ley no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Consejo de Administración Legislativa, no calificará el proyecto de ley, en cuyo caso, como dispone el artículo 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, se notificará a la comisión popular promotora, la que podrá subsanarlo en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el Consejo de Administración Legislativa, resolverá la procedencia de la admisibilidad.

En caso de no calificarse un proyecto de iniciativa popular normativa, el mismo artículo 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social determina, que la comisión promotora podría solicitar su pronunciamiento a la Corte Constitucional, que cuenta con un plazo de treinta días. Si la Corte Constitucional resuelve que la iniciativa normativa popular es admisible, se procede a notificar al Consejo Nacional Electoral para su tramitación, caso contrario, se archivará.

En similar sentido, en el caso español, si no se admite a trámite una

proposición de ley por parte de la Mesa del Congreso de Diputados, de conformidad con el Artículo 6 de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular, cabe la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de forma tal que si el Tribunal concluye que no incurre en causal de inadmisión, el procedimiento deberá seguir su curso.

### **c. Trámite del proyecto**

Una vez calificado y remitido el proyecto de ley a una comisión especializada, se debe seguir el mismo procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para todos los proyectos de ley, exceptuando lo siguiente:

La Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen tres diferencias para el caso del trámite de los proyectos de iniciativa ciudadana:

1. La participación en el debate;
2. El plazo para tratar la propuesta; y,
3. La imposibilidad de que el Ejecutivo lo objete totalmente.

#### *Participación en el debate*

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución de la República, quienes presenten el proyecto, pueden participar mediante sus representantes en el debate del proyecto de ley. Las preguntas que se plantean en este punto son dos: ¿en qué momento? ¿Y de qué forma? podrían participar las y los ciudadanos como representantes del proyecto de iniciativa popular normativa en el debate del proyecto de ley. En cuanto al momento, el artículo 137 de la Constitución de la República, determina que el proyecto de ley debe ser sometido a dos debates.

Si se hace una interpretación literal de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 103 y 137, se entendería que los representantes del proyecto de iniciativa popular normativa, deberían participar durante el primer y segundo debates que se realiza ante el Pleno de la Asamblea Nacional, una vez que la comisión especializada permanente que tramita el proyecto de ley, presenta los informes para primer y segundo debates ante la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.

Bajo esta interpretación, se entendería que su intervención se realizaría durante las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional en que se conoce los informes de primer y segundo debates. Sin embargo, hacer una interpretación tan



restrictiva, que limite su participación solo durante el primer y segundo debates ante el Pleno de la Asamblea Nacional, impediría que puedan expresar los argumentos que sustentan su proyecto de ley, ante la comisión especializada encargada de su tramitación.

Por lo que, si se utiliza una interpretación que garantice de mejor forma el ejercicio del derecho de participación, el o los representantes de la iniciativa popular normativa, también podrían participar en las sesiones de la comisión especializada que tramita el proyecto de ley, hasta que se aprueben los informes de primer y segundo debates.

En cuanto a la forma, el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa regula la participación de las y los asambleístas durante los debates de los proyectos de ley, señalando la forma de intervención, el momento para solicitar la palabra y el tiempo de duración de la misma.

De igual forma sucede en el caso de las personas interesadas en presentar sus puntos de vista u observaciones respecto de un proyecto de ley, puesto que la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ha previsto en el artículo 150 la posibilidad de ser recibidos en comisión general por parte de las comisiones especializadas o del Pleno de la Asamblea Nacional, durante el desarrollo de una sesión.

En consecuencia, se entendería que la participación de los representantes de la iniciativa popular normativa, sería a través del mecanismo de la comisión general, por el tiempo que determine el presidente o presidenta de la respectiva comisión, durante el desarrollo de una sesión; o el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en el primer o segundo debate; sin perjuicio de que se puedan presentar observaciones por escrito ante la respectiva comisión.

#### *El plazo para tratar la propuesta*

El artículo 103 de la Constitución de la República, establece que el órgano correspondiente a un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Analizar el término que utilizó el constituyente, esto es: “tratar la propuesta”, nos conduce a lo siguiente: Si se refiere al órgano donde se centra el primer y segundo debates, se entendería que la propuesta debería ser tratada, conocida y analizada en el Pleno en un plazo máximo de ciento ochenta días.

La norma constitucional no señala expresamente este plazo, para que el proyecto de iniciativa normativa, sea aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional. Dado que para entregar el informe de primer debate, las comisiones solo disponen de cuarenta y cinco días plazo, más una prórroga de máximo veinte días, el informe debería entregarse a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional en un plazo máximo de sesenta y cinco días, para que sea incorporado en el orden del día, por lo que el plazo máximo de ciento ochenta días para que sea tratado en el Pleno el proyecto de ley, es susceptible de cumplirse.

Sin embargo, solo en la medida que el proyecto de ley de iniciativa popular normativa, al momento de su votación, cuente con el número de votos requeridos para su aprobación, podría ser aprobado.

Cabe señalar que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el artículo 11 establece, que en caso de que un proyecto de iniciativa popular normativa sea rechazado, modificado sin consentimiento o modificado en términos relevantes, por la Asamblea Nacional u otro órgano con competencia normativa, se puede convocar a consulta popular.

Sin embargo, de la lectura de dicho artículo se desprende, su inaplicabilidad para el caso de las leyes que por su naturaleza rigen en todo el territorio nacional, pues la consulta tiene como antecedente la solicitud al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, para que se realice en el ámbito territorial respectivo, de forma tal que se decida entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa. Por lo expuesto, debería reformarse este artículo para que sea aplicable también a las leyes o en su defecto, incorporar uno exclusivo para las mismas.

#### *La imposibilidad de que el Ejecutivo lo objete totalmente*

El artículo 103 de la Constitución de la República determina: “Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente”.

El antecedente de esta disposición, supone en primer lugar, que la Asamblea Nacional ha aprobado en primer y segundo debates un proyecto de ley de iniciativa popular normativa y que una vez remitido a sanción u objeción del Ejecutivo, el Presidente de la República, no podría objetarlo totalmente, sino solo parcialmente.

Esto supone, una limitación a la facultad de carácter general que el Presidente de la República tiene respecto de todas las leyes.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, una vez que el Presidente de la República, remita el texto alternativo, como consecuencia de la objeción parcial al proyecto de ley, la máxima autoridad de la Asamblea Nacional, deberá notificar a la comisión popular promotora, en el plazo de cinco días desde su recepción, para que manifieste su exposición motivada sobre las objeciones parciales.

## 5.2. Consulta prelegislativa

Entre los derechos de participación que reconoce nuestra Constitución en el artículo 61 en el numeral 4 se encuentran: “ser consultados”.

De entre las definiciones que menciona el Diccionario de la Lengua Española<sup>182</sup> se puede citar: “examinar, tratar un asunto con una o varias personas”; “buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia”; y, “pedir parecer, dictamen o consejo a alguien”. Sin embargo, como propone Marco Navas, se debe entenderla como un proceso “que abarca distintas etapas, desde la iniciativa, pasando por la deliberación sobre lo consultado, hasta el resultado que puede ser un simple parecer o criterio o bien una decisión con carácter de vinculante”.<sup>183</sup>

Si bien el artículo 57 de la Constitución de la República, relativo a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, hace mención a dos tipos de consulta; por un lado, la señalada en el numeral 7: “La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que pueden afectarles ambiental o culturalmente”; y, por otro, la mencionada en el numeral 17, que dispone: “Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. La consulta a la que se refiere este acápite, tiene relación exclusivamente con esta última.

Esto tiene relación con el artículo 6 numeral 1 literal a) y numeral 2 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la septuagésima sexta Conferencia de la Organización Internacional del

---

<sup>182</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, (Madrid: Espasa, 2014)

<sup>183</sup> Navas Alvear, *Los nuevos derechos de participación*, 75.

Trabajo, OIT.<sup>184</sup>

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
  - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;  
[...]
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Así como también con el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>185</sup>, que señala:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Como consecuencia de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de la Ley de Minería, por parte de los representantes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE; los Sistemas Comunitarios de Agua de las Parroquias de Tarqui, Victoria del Portete y otras comunidades de la provincia del Azuay, quienes señalaban entre sus argumentos: que la citada Ley era violatoria del derecho a la consulta previa prelegislativa de las nacionalidades indígenas, que afectaba los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, por cuanto las actividades mineras concesionadas y por concesionar se encuentran ubicadas dentro de sus territorios; y que atentaba contra el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, la Corte Constitucional estableció mediante Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, las reglas y procedimientos mínimos por seguir en caso de consulta prelegislativa.

En acatamiento de dicha sentencia, la Asamblea Nacional, a través del Consejo de Administración Legislativa, dictó el Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa,<sup>186</sup> mediante el cual se estableció el procedimiento para que proceda la consulta prelegislativa. Si bien la intención de la Asamblea Nacional, fue incluir el procedimiento de la consulta prelegislativa en la Ley Orgánica de la

---

<sup>184</sup> Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 27 de junio de 1989.

<sup>185</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General, durante la 107a. sesión plenaria de 13 de septiembre de 2007.

<sup>186</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Resolución Consejo de Administración Legislativa de 13 de junio de 2012

Función Legislativa, por dos ocasiones los proyectos de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa fueron vetados totalmente en el año 2012<sup>187</sup> y el 2017<sup>188</sup>.

El instructivo aprobado por el CAL regula el ejercicio del derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, titulares de derechos colectivos, a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que podría afectar de manera objetiva tales derechos.<sup>189</sup> La consulta tiene por finalidad conocer el criterio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley a ser expedidos por la Asamblea Nacional.<sup>190</sup>

La consulta prelegislativa de conformidad con el artículo 3 de la norma invocada, debe regirse por los principios de oportunidad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad y plurinacionalidad, información veraz y suficiente y autonomía.

**a) Oportunidad.-** La consulta se realizará antes de la expedición de cualquier Ley que pudiera afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y organizaciones de los titulares de derechos colectivos.

**b) Plazo razonable.-** La consulta se realizará respetando el tiempo necesario para el desarrollo de sus diferentes fases; y, especialmente, de las deliberaciones internas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y organizaciones de los titulares de derechos colectivos.

**c) Buena fe.-** Durante el proceso de consulta, la Asamblea Nacional y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculadas a los temas sustantivos a ser consultados, actuarán con honradez, probidad, transparencia, diligencia, responsabilidad, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo.

---

<sup>187</sup> Oficio No T4607-SNJ-12-405 de 10 de abril de 2012

<sup>188</sup> Oficio No T21-SGJ-17-0042 de 8 de junio de 2017

<sup>189</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 1.

<sup>190</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 2.

**d) Interculturalidad y plurinacionalidad.-** La consulta se desarrollará dentro del marco de los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y acción afirmativa.

**e) Información veraz y suficiente.-** La Asamblea Nacional proporcionará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculadas a los temas sustantivos a ser consultados, toda la información objetiva, oportuna, sistemática y veraz relativa a la consulta, por cualquier medio, forma y en los idiomas de relación intercultural.

**f) Autonomía.-** La participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculadas a los temas sustantivos a ser consultados, deberá ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno, respetando su autonomía.

El órgano responsable de llevar a cabo la consulta prelegislativa es la comisión especializada permanente u ocasional<sup>191</sup>, que en el informe para primer debate de un proyecto de ley que pueda afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano o del pueblo montubio, debe opinar de forma expresa y fundamentada si se deben someter o no, determinados temas del proyecto de ley a consulta, lo que deberá ser aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional, con mayoría absoluta<sup>192</sup>.

De acuerdo con la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional, en el procedimiento de consulta prelegislativa debe cumplir por lo menos, con tres requisitos fundamentales.

#### **a) Organización e implementación**

La consulta prelegislativa debe ser dirigida de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos, lo que no

---

<sup>191</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 4.

<sup>192</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 5.

obsta al decir de la Corte, que se pueda consultar a otros sectores de la población.<sup>193</sup>

#### **b) Su naturaleza es diferente de otro tipo de consultas**

La Corte Constitucional deja en claro, que la consulta prelegislativa no puede equipararse con la consulta previa, libre e informada, a la que se refiere el artículo 57 numeral 7 de la Constitución, ni con la consulta ambiental prevista en el artículo 398 de la Constitución, en virtud de la cual, toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad.

#### **c) Afectación derechos colectivos**

Los pronunciamientos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades deben referirse a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos.

En cuanto al procedimiento, la Corte Constitucional estableció el procedimiento mínimo que se debe observar, hasta que la Asamblea Nacional emita el acto normativo definitivo: los actores que intervienen en el proceso de consulta, ¿a quién se consulta?, ¿quién consulta? y las fases de la consulta.

### **5.2.1. Los actores**

#### **a. ¿A quién se consulta?**

La consulta prelegislativa, al ser un derecho colectivo, está dirigida única y exclusivamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios que puedan verse afectados en sus derechos colectivos, de manera práctica y real, por efectos de la aplicación de una ley.

En esta línea, la consulta prelegislativa debe respetar sus procesos de deliberación interna, de conformidad con su cultura, costumbres y prácticas vigentes y sus resultados, se podrán expresar en sus propios idiomas.

De acuerdo con la sentencia, la Asamblea Nacional, debe identificar a las entidades que serán consultadas, para lo cual requerirá el apoyo técnico del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) o la entidad que haga sus veces, sin perjuicio de que pueda requerir el apoyo técnico de otras instituciones públicas, según el caso.

---

<sup>193</sup>Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia N. o 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010.

El resultado de la consulta debe estar suscrito por los representantes legítimos de las entidades consultadas, sin desmedro de que se adjunten listados de participantes en el proceso de deliberación interna, de conformidad con sus costumbres, tradiciones y procedimientos propios.

b. ¿Quién realiza la consulta?

La Asamblea Nacional es el órgano constitucional responsable de llevar a cabo la consulta, para lo cual podrá disponer la colaboración de distintas instancias estatales como el Consejo Nacional Electoral, el CODENPE o la entidad que haga sus veces y otras instancias gubernamentales que considere pertinentes para un cabal cumplimiento de la consulta.

### **5.2.2. De las fases de la consulta prelegislativa**

La Corte estableció que la consulta prelegislativa se desarrolle en cuatro fases: fase de preparación; fase de convocatoria pública; fase de registro, información y ejecución; y fase de análisis de resultados y cierre del proceso.

a. Fase de preparación

De acuerdo con la Corte Constitucional, en la fase de preparación la Asamblea debe establecer la agenda de la consulta con identificación de los temas sustantivos por ser consultados, el procedimiento de consulta, los tiempos y el procedimiento de diálogo y toma de decisiones; y, definir conjuntamente con el Consejo Nacional Electoral, los documentos necesarios para la consulta.

En esta línea, el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa establece, que dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Pleno sobre la procedencia de la consulta prelegislativa, la comisión especializada permanente u ocasional que está tramitando el proyecto de ley, debe entregar al Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, los temas sustantivos que serán sometidos a consulta, a fin de que sean aprobados por el Consejo de Administración Legislativa.<sup>194</sup>

b. Fase de convocatoria

---

<sup>194</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 7.



De acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional, en esta fase la Asamblea Nacional debe:

1. Abrir oficialmente la consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, que hubieren sido previamente identificados por el organismo público técnico especializado como posibles afectados en sus derechos colectivos.
2. Abrir una oficina central de información y recepción de los documentos de la consulta, en la ciudad de Quito y en las provincias que correspondan.
3. El Consejo Nacional Electoral debe receptor la inscripción de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que participarán en el acto ciudadano.

Como dispone el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, una vez aprobados los temas sustantivos que serán sometidos a consulta, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, realizará la convocatoria respectiva en los medios de comunicación social, a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, al pueblo montubio y a las organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculados a los temas sustantivos a ser consultados, a participar en la consulta prelegislativa e inscribirse, dentro del plazo de veinte (20) días.<sup>195</sup>

Concluido este plazo, la Asamblea Nacional, verificará que los inscritos sean titulares de derechos colectivos y elaborará el listado definitivo que será entregado a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, para que lo publique y remita a la comisión especializada correspondiente.<sup>196</sup>

c. Fase de información y realización de la consulta prelegislativa.

En esta fase la Asamblea Nacional debe garantizar: la entrega oficial de la norma consultada; la entrega de los documentos para la realización de la consulta; la entrega de las normas que rigen la consulta prelegislativa, con información sobre los tiempos de realización del proceso; ofrecer información y receptor los documentos de la consulta.

Como señala el artículo 14 del Instructivo para la Aplicación de la Consulta

---

<sup>195</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 9.

<sup>196</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 13.

Prelegislativa, la consulta consiste en:

(...) la discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio que participen, se realizará en base a sus costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones, sin que ninguna instancia ajena a estas intervenga en el proceso interno. No obstante, las entidades participantes de la consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo requieren.

d. Fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa:

De acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional, en esta fase la Asamblea Nacional debe garantizar la instalación de una mesa de diálogo, la discusión pública de los resultados de la consulta y de las posiciones de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades respecto de las afectaciones objetivas de la ley a sus derechos colectivos; y, la suscripción de consensos y de no llegarse a estos, sobre uno o varios puntos, se los pondrá de manifiesto de manera explícita y motivada.

Como señala el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, una vez recibidos los resultados de la consulta prelegislativa, se deben remitir a la correspondiente comisión especializada, para que esta compile los resultados provinciales dentro del término de cinco días.<sup>197</sup>

Culminada la compilación de los resultados provinciales, la Asamblea Nacional, debe convocar a los representantes de las organizaciones de segundo grado de los titulares de derechos colectivos a ser consultados, que no podrán ser más de tres por cada entidad, a las respectivas audiencias públicas provinciales, que debe realizarse dentro del plazo máximo de los siguientes treinta días.<sup>198</sup>

La finalidad de las audiencias provinciales es socializar los resultados obtenidos e identificar los consensos y disensos a ser propuestos como aporte provincial en la mesa de diálogo nacional.<sup>199</sup>

La mesa de diálogo nacional se convocará una vez realizadas las audiencias públicas provinciales, para la discusión de los resultados de la consulta prelegislativa y se realizará con la participación de los delegados de cada una de las organizaciones

---

<sup>197</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 16.

<sup>198</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 17.

<sup>199</sup> *Ibíd.*

representativas de los titulares de derechos colectivos a ser consultados y, de los miembros de la correspondiente comisión especializada. La mesa de diálogo nacional discutirá exclusivamente los consensos y disensos identificados en las audiencias provinciales<sup>200</sup>

Concluida la mesa de diálogo nacional, la correspondiente comisión especializada debe elaborar el informe final de resultados de la consulta prelegislativa, que debe ser remitido a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien hará la declaración oficial de cierre del proceso de consulta prelegislativa y presentará los resultados finales.

La comisión especializada debe de igual forma, incorporar en el informe de segundo debate del proyecto de ley, los consensos y disensos producto de la consulta prelegislativa. Los consensos deben ser incorporados en el articulado del proyecto de ley.<sup>201</sup>

### **5.3. Presentación de observaciones**

La posibilidad de presentar observaciones durante el tratamiento de un proyecto de ley, resulta un mecanismo novedoso frente a otras investigaciones realizadas respecto de la participación ciudadana y puede ser vista desde dos aristas: como una atribución de los asambleístas y como un derecho de la ciudadanía.

Como atribución de los asambleístas, en consideración a que el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establece que las comisiones especializadas tienen máximo cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, para presentar el informe de primer debate, conjuntamente con las observaciones que juzguen necesarias introducir. En este caso, las y los asambleístas pueden hacer llegar por escrito sus comentarios, o sugerencias de cambios a fin de que sean incorporados en el informe.

De igual forma, durante la sesión del Pleno convocada para el primer debate de un proyecto de ley, las y los asambleístas pueden presentar observaciones durante el debate, como señala el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; o por escrito, en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de

---

<sup>200</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa*, Artículo 19.

<sup>201</sup> *Ibíd.*

concluida la sesión, a fin de que sean consideradas en el informe para segundo debate.

Así también, durante la sesión del Pleno convocada para el segundo debate de un proyecto de ley, las y los asambleístas pueden presentar observaciones durante el debate, las mismas que pueden o no ser acogidas por el ponente, previo a la votación del proyecto de ley.<sup>202</sup>

Como un derecho de la ciudadanía, el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce entre los derechos de participación, en el numeral 2: “Participar en los asuntos de interés público”.

De otro lado, el artículo 137 de la Constitución de la República determina que las “ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos”.

Durante la elaboración del informe para primer debate de un proyecto de ley, existe un plazo obligatorio de por lo menos los quince primeros días, para que las comisiones especializadas, cuenten con la participación de la ciudadanía. Esta participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes es obligatoria, inclusive en el caso de los proyectos calificados de urgente en materia económica, en los cuales, por cuanto el plazo máximo para su tramitación es de treinta días, contados desde la fecha de su presentación, se ha previsto un plazo de por lo menos los cinco primeros días, para que la ciudadanía participe durante la elaboración del informe para primer debate.<sup>203</sup>

El artículo 157 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establece como obligación de la Asamblea Nacional:

[...] promover la participación efectiva de la ciudadanía en las diferentes etapas de la formación de las leyes, a través de mecanismos tales como la recepción de sugerencias y observaciones, foros de consulta, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, entre otros. Los aportes recibidos por parte de los diferentes sectores, organizaciones o personas se procesarán a través de las comisiones especializadas correspondientes.

Se establecerán mecanismos que promuevan el acercamiento e interrelación de la sociedad civil con las y los asambleístas y las comisiones especializadas.

---

<sup>202</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Artículo 61.

<sup>203</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Art. 59.

De acuerdo con el artículo 26 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional,<sup>204</sup> para cumplir con este mandato legal, las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, “promoverán la participación efectiva de la ciudadanía en la formación de las leyes, a través de mecanismos tecnológicos y físicos para la recepción de sugerencias y observaciones, a través de foros de consulta (blogs), mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, talleres, foros, encuentros ciudadanos, comisiones generales”.

De esta forma, la comisión especializada puede realizar talleres, seminarios, foros, que le permitan recabar la opinión de la ciudadanía o solicitar comentarios por escrito a las personas, organizaciones o colectivos que pudieran verse afectados o beneficiados por la ley en trámite.

¿Dónde se ven reflejados estos aportes, comentarios, observaciones de la ciudadanía?, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento citado anteriormente, “los aportes recibidos por parte de los diferentes sectores, organizaciones o personas se procesarán en las comisiones especializadas permanentes y ocasionales y deberán citarse en el informe de mayoría”.

Los informes de primer y segundo debates remitidos por las comisiones especializadas tal como señala esta norma, deben contener la indicación de las personas naturales o jurídicas, organizaciones, gremios, colectivos, comunidades, etc., que presentaron observaciones al proyecto de ley en trámite, o a las que se les solicitó su opinión mediante documento escrito.

De acuerdo con el artículo 28 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional, el informe de mayoría debe contener como mínimo, entre otros aspectos, el detalle de la sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y de los ciudadanos que participaron, así como también, el detalle de la socialización realizada por la comisión especializada permanente y ocasional.

Aunque la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no hace referencia a la participación ciudadana durante la elaboración del informe de segundo debate, eso no obsta a que en ejercicio de su derecho de participación y como en efecto sucede, los ciudadanos interesados en el proyecto de ley, puedan acercarse a la comisión

---

<sup>204</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Resolución del Consejo de Administración Legislativa de 14 de octubre de 2009.

especializada permanente que está tramitando el mismo y presentar por escrito sus observaciones, comentarios, sugerencias, entre otros.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa ha previsto en el artículo 150, inciso segundo lo siguiente:

De igual manera, por decisión de la Presidenta o Presidente o de la mayoría de las y los asambleístas presentes, el Pleno de la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa o las comisiones especializadas, podrán declararse en comisión general para recibir a organizaciones ciudadanas o personas que quieran presentar o exponer temas de interés o de competencia de la Asamblea Nacional.

De esta forma, los interesados en presentar sus puntos de vista u observaciones respecto de un proyecto de ley, puedan ser recibidos en comisión general por parte de los asambleístas integrantes de las comisiones especializadas, así como también, por parte del Pleno de la Asamblea Nacional durante el desarrollo de una sesión.

Para el efecto, solo se requiere remitir una comunicación por escrito dirigida al presidente o presidenta de la comisión donde se tramita el proyecto de ley, o a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, a fin de que se los reciba en comisión general en las sesiones de las comisiones especializadas en las que se traten los proyectos de ley, previo a la aprobación del informe para primer o segundo debate o durante el desarrollo de la sesión que conocerá en primer o segundo debate el proyecto de ley, a fin de que puedan expresar sus argumentos o puntos de vista. El tiempo de intervención será el asignado por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, o por el presidente o presidenta de la comisión.

## Capítulo Segundo

### Mecanismos para hacer efectivos los derechos de participación ciudadana en la formación de las leyes

El presente Capítulo pretende hacer un estudio exploratorio, descriptivo y cuantitativo con la finalidad de determinar el nivel de participación de la ciudadanía, dentro del proceso de formación de las leyes, a través de los diferentes mecanismos previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa: iniciativa popular normativa, consulta prelegislativa y observaciones por escrito o través de comisiones generales.

Para el efecto, constituyen fuente de información, los archivos de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, el Sistema de Formación de la Ley<sup>205</sup>, informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley, e informes de labores y rendición de cuentas de la Función Legislativa, correspondientes al período legislativo 2009-2013 (31 julio 2009-13 mayo 2013).

#### 1. Iniciativa popular normativa

De la revisión efectuada a los archivos de la Función Legislativa, en el período comprendido entre el 14 de mayo de 2009 y el 13 mayo de 2013, se desprenden los siguientes proyectos de ley de iniciativa popular normativa:

Tabla 1

#### Proyectos de ley de iniciativa popular normativa 2009-2013

Proyectos de ley que acompañan firmas de respaldo
1.- Proyecto de Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (15-10-2009) <sup>206</sup>
2.- Proyecto de Ley de Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (8-01-2012) <sup>207</sup>
3.- Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios. (20-03-2012) <sup>208</sup>

<sup>205</sup> Asamblea Nacional. Sistema de Formación de la Ley. <<http://www.leyes.asambleanacional.gob.ec>>.

<sup>206</sup> El Consejo de Administración Legislativa lo califica el 15 de diciembre de 2009.

<sup>207</sup> El Consejo de Administración Legislativa lo califica mediante Resolución de 31-05-2012.

<sup>208</sup> El Consejo de Administración Legislativa lo califica el 3 de mayo de 2012. El Consejo Nacional Electoral con Resolución PLE-CNE-1-17-4-2012 validó las firmas.

4.- Proyecto de Ley de Veteranos de Guerra del Ecuador (14-01-2013) <sup>209</sup>
5.- Ley Reformativa en Materia Penal <sup>210</sup>
6.- Ley Orgánica de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Posesionarios, Moradores y Copropietarios de los Fraccionamientos no autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito (19-09-2012) <sup>211</sup>

Fuente: Asamblea Nacional-Secretaría General, proyectos de ley (2009-2013).

Cuadro de elaboración propia.

De los citados proyectos de Ley, el Consejo de Administración Legislativa, calificó: el Proyecto de Ley Reformativa a la Ley Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; el Proyecto de Ley de Reformas a la Ley Orgánica Intercultural Bilingüe; la Ley Orgánica de Tierras y Territorios; y el Proyecto de Ley Reformativa en Materia Penal.

De los restantes proyectos de ley, no se calificaron el Proyecto de Ley de Veteranos de Guerra del Ecuador y el Proyecto de Ley Orgánica de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Posesionarios, Moradores y Copropietarios de los Fraccionamientos no autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito; el primero, por no cumplir con las firmas de respaldo correspondiente y el segundo, en atención a lo dispuesto en los artículos 103, 240, 264 de la Constitución y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, relacionados con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y en especial de los gobiernos municipales.

Cabe señalar, que si bien el Proyecto de Ley Reformativa en Materia Penal fue presentado como iniciativa popular, pues acompañaba las firmas de respaldo, también contaba con las firmas de apoyo de varios asambleístas, por lo que podría considerarse de naturaleza mixta.

Los proyectos de ley calificados, fueron unificados con los proyectos de ley

---

<sup>209</sup> El 17 de mayo de 2013 el Consejo Nacional Electoral notificó a la Asamblea, que el proponente no cumplía con el número de firmas de respaldo. El 15 de agosto de 2013, presentaron documentación adicional. El 3 de septiembre de 2013 en atención Resolución CAL se remitió nuevamente al Consejo Nacional Electoral. El 28 de noviembre 2013 el Consejo Nacional Electoral informa a la Asamblea Nacional, que no cumple con firmas de respaldo. Mediante Resolución del CAL de 3-12-2013 no se califica el proyecto de ley.

<sup>210</sup> El Consejo de Administración Legislativa, lo calificó el 28-10-2010, cuenta con el apoyo de asambleístas.

<sup>211</sup> El Consejo de Administración Legislativa, mediante Resolución de 19 de septiembre de 2012, no lo califica en atención a lo dispuesto en los artículos 103, 240 y 264 de la Constitución y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.



que a la fecha se encontraban en trámite y fueron finalmente aprobados por la Asamblea Nacional.

Esto se explica, considerando que cuando se califica un proyecto de ley por parte del Consejo de Administración Legislativa, si existen proyectos de la misma materia, naturaleza o que pretenden reformar una ley que ya se encuentra en trámite en una comisión especializada, se los califica y se los remite a la misma comisión a fin de que sean unificados con los que al momento se encuentran en trámite, con la finalidad de que se presente un solo articulado para conocimiento y resolución del Pleno. Claro está, que este procedimiento de unificación no está exento de críticas, pues hay posturas que señalan, que de esta forma se desnaturaliza la iniciativa popular normativa, sin embargo, en mi opinión al hacerlo, se asegura el principio de eficiencia legislativa, pues no tendría sentido tratarlos por cuerda separada, como proyectos de ley independientes o en una comisión especializada distinta. Para ilustrar esto cito el siguiente ejemplo: supóngase que se presenten al mismo tiempo, proyectos de ley de iniciativa popular normativa y de iniciativa de asambleístas o de iniciativa de aquellos funcionarios constantes en el artículo 134 de la Constitución que pretendan reformar diferentes artículos de una misma ley, en este caso, la comisión especializada permanente ante la notificación del Consejo de Administración Legislativa, calificando los proyectos y disponiendo su unificación, deberá presentar un informe de primer debate donde se analice los mismos y se presente un solo articulado.

En la investigación realizada por Ospina, sobre la Participación Ciudadana en el Ecuador, al referirse a proyectos de ley presentados a la Asamblea Nacional por iniciativa ciudadana 2009-2012<sup>212</sup>, menciona el Proyecto de Ley de Contaduría General del Estado y el Proyecto de Ley de Creación de la Universidad Estatal Regional Kasama, sin embargo, en atención a lo dispuesto en el artículo 134 numeral 5 de la Constitución, la presentación investigación considera exclusivamente aquellos proyectos de ley presentados con firmas de respaldo y que en consecuencia al ser considerados como de iniciativa popular normativa, fueron calificados o no, por el Consejo de Administración Legislativa.

---

<sup>212</sup> Pablo Ospina, “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)” en Gina Chavez, edit., *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, (Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2013 ) 159.

Por su parte, Albert Noguera y Marco Navas Alvear, refieren en su obra<sup>213</sup>, tres proyectos de iniciativa popular normativa calificados por el CAL; sin embargo, la presente tesis añade uno adicional, presentado tanto con firmas de respaldo de la ciudadanía como con firmas de apoyo de asambleístas, considerado como mixto y que fue calificado por el Consejo de Administración Legislativo. De igual forma en la presente investigación, se mencionan aquellos proyectos de ley de iniciativa popular normativa que no fueron calificados por el Consejo de Administración Legislativa.

## **2. Consulta prelegislativa**

Para fines de analizar la consulta prelegislativa, se tomará en cuenta el período comprendido entre el 31 de julio de 2009 y el 31 de octubre de 2013, puesto que, durante el período legislativo julio 2009-mayo 2013 se emprendieron dos procesos de consulta prelegislativa de dos proyectos de ley, de los cuales, dos fueron aprobados en el período legislativo 2013-2017. Además, con fines comparativos se tomará en cuenta un proyecto de ley adicional.

En esta línea, se analizan los siguientes proyectos:

1. Proyecto de Ley Orgánica de Culturas.
2. Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.
3. Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

### **2.1. Proyecto de Ley Orgánica de Culturas**

La Comisión encargada del trámite de este Proyecto de Ley, fue una comisión especializada ocasional, denominada de Cultura.

En la fase de preparación, la Comisión identificó tres temas sustantivos de consulta, que fueron aprobados por el Consejo de Administración Legislativa:

1. Conocimientos colectivos, tecnologías y saberes ancestrales.
2. Participación y representación en los organismos oficiales.
3. Patrimonio cultural e histórico.

En la fase de inscripción se inscribieron: 654 organizaciones de primer grado, 29 organizaciones de segundo grado y 3 nacionales. Total: 686.

---

<sup>213</sup> Albert Noguera y Marco Navas Alvear, *Los nuevos derechos de participación en el Ecuador*, 116.

De estas organizaciones: 364 representaban al pueblo montubio con el 53,06%, 265 organizaciones a la población indígena con el 38,63% y 57 organizaciones a la población afroecuatoriana con el 8,31%.

Se realizaron 24 audiencias públicas provinciales, en las que participaron: 160 personas que representaban a organizaciones indígenas con el 16.11%, 95 personas a organizaciones montubias con el 9,56%, 49 personas a organizaciones afroecuatorianas con el 4,93% y 689 personas que representaban a otras organizaciones.

En la Mesa de Diálogo Nacional participaron 5 organizaciones nacionales: 1 afroecuatoriana, 3 indígenas y 1 montubia.<sup>214</sup> Participaron delegados de las organizaciones: Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), Asociación de Negros del Ecuador (ASONE) Y PUEBLO MONTUBIO.<sup>215</sup>

El 10 de enero de 2013, la Comisión Especializada Ocasional de Cultura, presentó el informe final de resultados de la consulta prelegislativa, el acta de la mesa de diálogo nacional, los consensos y disensos producto de la consulta prelegislativa y el alcance al articulado por ser incorporado para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Culturas; y el 8 de mayo de 2013, presentó el articulado para segundo debate.<sup>216</sup> Sin embargo, de la revisión realizada al informe final de resultados, no se puede precisar con claridad en qué temas se consiguieron consensos y en cuáles se mantuvieron los disensos.

Dicho informe fue remitido a la Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por resolución del Consejo de Administración Legislativa,<sup>217</sup> para que elabore un alcance a dicho informe, previo a ser conocido por el Pleno de la Asamblea Nacional.

De acuerdo con el informe de alcance al segundo debate, presentado por la Comisión, el 21 de septiembre de 2016, también se realizaron socializaciones previas a la aprobación del mismo en todas las provincias. Adicionalmente, se recibieron 44

---

<sup>214</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. 126 P COEC de 10 de enero de 2016, 10.

<sup>215</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. 322-AN-PRES-CECCYT-2016 de 21 de septiembre de 2016, 6.

<sup>216</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. 140 P-CEOC- de 8 de mayo de 2013.

<sup>217</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Resolución del Consejo de Administración Legislativa de 24 junio 2013.

observaciones por escrito.<sup>218</sup>

La Asamblea Nacional aprobó el proyecto de Ley Orgánica de Cultura el 10 de noviembre de 2016.

## **2.2. Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua**

La Comisión encargada del trámite de este Proyecto de Ley, fue la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero.

En la fase de preparación, la Comisión identificó cinco temas sustantivos de consulta, que fueron aprobados por el Consejo de Administración Legislativa<sup>219</sup>:

- 1.- Tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados.
- 2.- Gestión y manejo ancestral.
- 3.- Uso, usufructo y administración.
- 4.- Derecho propio o consuetudinario.
- 5.- Participación y representación de los organismos oficiales.

En el proceso de consulta prelegislativa participaron: 1494 organizaciones de primer grado, 115 organizaciones de segundo grado y 18 nacionales. Total: 1627<sup>220</sup> organizaciones.

En la Mesa de Diálogo Nacional participaron 18 organizaciones nacionales, de un total de 20 inscritas.<sup>221</sup>

De acuerdo con el informe de la consulta prelegislativa, existieron consensos y disensos respecto de los cinco temas objeto de la consulta, para mayor detalle se puede revisar cada uno de ellos, de conformidad con la referencia correspondiente al pie de página:

1. Tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados<sup>222</sup>
2. Gestión y manejo ancestral<sup>223</sup>
3. Uso, usufructo y administración<sup>224</sup>

---

<sup>218</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. 322-AN-PRES-CECCYT-2016 de 21 de septiembre de 2016, 14.

<sup>219</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. CSADSAP-P-2014-038 de 28 de mayo de 2014.

<sup>220</sup> *Ibíd.*, 12.

<sup>221</sup> *Ibíd.*, 11.

<sup>222</sup> Para ver detalle consensos y disensos ver Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. CSADSAP-P-2014-0316 de 20 de mayo de 2014, 13.

<sup>223</sup> Para ver detalle consensos y disensos ver Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. CSADSAP-P-2014-0316 de 20 de mayo de 2014, 13-14.

4. Derecho propio o consuetudinario<sup>225</sup>

5. Participación y representación en los organismos oficiales<sup>226</sup>

El Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua, fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional, el 31 de julio de 2014.

### **2.3. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**

La Comisión encargada del trámite de este Proyecto de Ley, fue la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero.

En la fase de preparación se identificaron tres temas sustantivos de consulta, que fueron aprobados por el Consejo de Administración Legislativa.<sup>227</sup>

1.- Reconocimiento y legalización de tierras y territorios ancestrales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

2.- Reconocimiento del uso y usufructo en territorios ancestrales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

3.- Participación social y resolución de conflictos.

En la fase de convocatoria pública e inscripción, se inscribieron: 428 organizaciones de primer grado, 49 organizaciones de segundo grado y 14 nacionales. Total: 490 organizaciones inscritas.<sup>228</sup> En la primera fase de la consulta prelegislativa fueron consultadas 248 organizaciones de primer grado.<sup>229</sup> En las audiencias públicas provinciales participaron 618 organizaciones de segundo grado, de las cuales 23 fueron inscritas y 595 asistieron y participaron en estos eventos<sup>230</sup> En la mesa de diálogo nacional participaron 13 organizaciones nacionales de un total de 16 convocadas y participaron 20 organizaciones sociales que quisieron ser escuchadas.<sup>231</sup>

En el proceso de consulta prelegislativa participaron aproximadamente 6763

---

<sup>224</sup> Para ver detalle consensos y disensos ver Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. CSADSAP-P-2014-0316 de 20 de mayo de 2014, 15-16.

<sup>225</sup> Para ver detalle consensos y disensos ver Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. CSADSAP-P-2014-0316 de 20 de mayo de 2014, 17.

<sup>226</sup> Para ver detalle consensos y disensos ver Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. CSADSAP-P-2014-0316 de 20 de mayo de 2014, 18.

<sup>227</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No. CSADSAP-P-2015-0501 de 3 de febrero de 2015 y Resolución CAL-2013-2015-179.

<sup>228</sup> Ecuador, Asamblea Nacional, Oficio No CSADSAP-P-2015-0677 de 16 de octubre de 2015, 5.

<sup>229</sup> *Ibíd.*, 6 .

<sup>230</sup> *Ibíd.*, 7.

<sup>231</sup> *Ibíd.*, 8.

personas.<sup>232</sup> 248 organizaciones de primer grado, 618 organizaciones de segundo grado y 13 nacionales. Total: 879 organizaciones<sup>233</sup>.

De acuerdo con el informe de la consulta prelegislativa existieron consensos y disensos respecto de los cinco temas objeto de la consulta, para mayor detalle se puede revisar cada uno de ellos, de conformidad con la referencia correspondiente al pie de página:

- 1.- Reconocimiento y legalización de tierras y territorios ancestrales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.<sup>234</sup>
- 2.- Reconocimiento del uso y usufructo en territorios ancestrales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.<sup>235</sup>
- 3.- Participación social y resolución de conflictos<sup>236</sup>

La Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales el 7 de enero de 2016.

### **3. Observaciones**

A continuación se detalla en cifras, la participación de las y los asambleístas, instituciones del sector público, organizaciones de derecho privado, personas naturales y jurídicas y de la ciudadanía en general, en todos los proyectos de ley aprobados por el Pleno de la Asamblea Nacional, durante el período legislativo 2009-2013 (31 julio 2009-13 de mayo de 2013). Durante este período, se aprobaron 64 leyes.

La metodología que se siguió para la contabilización de las observaciones fue la siguiente:

1. Los datos son los constantes en los informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley presentados por las comisiones especializadas permanentes u ocasionales;
2. Se dividieron las observaciones en tres grupos:
  - a) Presentadas por asambleístas.
  - b) Presentadas por representantes de instituciones u organizaciones del sector público, o que agrupan entidades o instituciones del sector público; y,

---

<sup>232</sup> *Ibíd.*

<sup>233</sup> *Ibíd.*

<sup>234</sup> *Ibíd.*, 10 -11.

<sup>235</sup> *Ibíd.*,12-13.

<sup>236</sup> *Ibíd.*,14-15.

- c) Presentadas por ciudadanos a nivel individual o en representación de organizaciones, instituciones, asociaciones de naturaleza privada.
- d) En el caso de informes de primer o segundo debate que no hacen referencia a observaciones, se deja el casillero en blanco.
- e) El total de observaciones presentadas se reflejan en números y en porcentajes, el equivalente a cada grupo.

Tabla 2  
**Observaciones primer y segundo debates**

	<b>Leyes aprobadas período 2009-2013</b>	<b>Observaciones primer debate</b>	<b>Observaciones segundo debate</b>
1	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Total: 49 S. Público: 10,20% Ciudadanía: 81,63% Asambleístas: 8,16%	Total: 30 S. Público: 10% Ciudadanía: 3,33% Asambleístas: 86,66%
2	Ley de Seguridad Pública y del Estado	Total: 8 Asambleístas: 100%	Total: 29: S. Público: 6,90% Asambleístas: 89,65% Ciudadanía: 3,45%
3	Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Provincial	Total: 2 Asambleístas: 100%	
4	Ley Orgánica Reformatoria al Mandato Constituyente No. 10		
5	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado	Total: 4 Asambleístas: 100%	Total: 8 S. Público: 12,5% Asambleístas: 87,5%
6	Ley Orgánica de Empresas Públicas	Total: 28 S. Público: 42,85% Ciudadanía: 46,42% Asambleístas: 10,71%	Total: 74 S. Público: 16,21% Ciudadanía: 25,68% Asambleístas: 58,11%
7	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	Total: 5 S. Público: 20% Ciudadanía: 20% Asambleístas: 60%	Total: 29 S. Público: 3,44% Ciudadanía: 17,24% Asambleístas: 79,31%
8	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa	Total: 12 Asambleístas: 100%	Total: 35 Ciudadanía: 8,57% Asambleístas: 91,42%

9	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	Total: 37 S. Público: 2,70% Ciudadanía: 97,30%	Total: 35 S. Público: 5,71% Ciudadanía: 48,57% Asambleístas: 45,71%
10	Ley de Protección e Inmunidad de la Comisión de la Verdad	Total: 6 S. Público: 83,33% Asambleístas: 16,66	Total: 11 S. Público: 54,54% Asambleístas: 45,45%
11	Ley Reformatoria al Código Penal	Total: 12 S. Público: 41,66% Ciudadanía: 50% Asambleístas: 8,33%	Total: 34 S. Público: 5,88% Asambleístas: 94,11%
12	Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos	Total: 19 S. Público: 31,57% Ciudadanía: 36,84% Asambleístas: 31,57%	Total: 40 S. Público: 17,5% Ciudadanía: 4% Asambleístas: 72,5%
13	Ley Derogatoria del Art. 38 de la Ley de Migración; y , de exoneración económico tributaria a favor de los ciudadanos haitianos	Total: 14 S. Público: 35,71% Ciudadanía: 64,29%	Total: 7 Asambleístas: 100%
14	Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Total: 9 Asambleístas: 100%	Total: 47 S. Público: 4,26% Ciudadanía: 14,89% Asambleístas: 80,85%
15	Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación de los delitos cometidos en el Servicio Militar y Policial	Total: 14 S. Público: 42,86% Ciudadanía: 14,28% Asambleístas: 42,86%	Total: 11 Asambleístas: 100%
16	Ley Derogatoria No. 1 para la Depuración de la Normativa Legal	Total: 2 S. Público: 50% Ciudadanía: 50%	Total: 6 S. Público: 16,66% Ciudadanía: 16,66% Asambleístas: 66,66%
17	Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno		Total: 29 Asambleístas: 100%
18	Ley Interpretativa al Decreto Legislativo publicado en el R.O. 971 de junio de 1996 y Ley No. 2003-5 publicada en el R.O. 90 de 27 de mayo de 2003		Total: 5 Asambleístas: 100%
19	Ley del Deporte, Educación Física y Recreación	Total: 22 S. Público: 4,54% Ciudadanía: 77, 27 Asambleístas: 18,18%	Total: 71 S. Público: 2,81% Ciudadanía: 28,17% Asambleístas: 69,01%
20	Ley Derogatoria No. 2 para la Depuración de la Normativa Legal	Total: 2 S. Público: 50% Ciudadanía: 50%	
21	Ley Orgánica de Servicio Público	Total: 17 S. Público: 35,29% Ciudadanía: 64,71%	Total: 63 S. Público: 6,34% Ciudadanía: 3,17%



			Asambleístas: 90,47%
22	Ley Orgánica de Educación Superior	Total: 51 S. Público: 33,33% Ciudadanía: 13,72% Asambleístas: 52,94%	Total: 84 S. Público: 8,33% Ciudadanía: 9,52% Asambleístas: 82,14%
23	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Total: 17 S. Público: 52,94% Ciudadanía: 17,64% Asambleístas: 29,41%	Total: 83 S. Público: 32,53% Ciudadanía: 10,84% Asambleístas: 56,62%
24	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas		Total: 20 S. Público: 10% Ciudadanía: 5% Asambleístas: 85%
25	Ley Orgánica Reformatoria al Artículo 68 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Total: 1 Asambleístas: 100%	
26	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social	Total: 6 Ciudadanía: 100%	Total: 16 Asambleístas: 100%
27	Ley Derogatoria No. 3 para la Depuración de la Normativa Legal	Total: 2 Ciudadanía: 100%	
28	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	Total: 7 Asambleístas: 100%	Total: 31 S. Público: 16,12% Asambleístas: 83,87%
29	Código Orgánico de la Producción, Comercio de Inversiones	Total: 9 Ciudadanía: 44,44% Asambleístas: 55,55%	Total: 122 S. Público: 4,09% Ciudadanía: 23,77% Asambleístas: 72,13%
30	Ley Reformatoria a la Ley para reprimir el lavado de activos	Total: 3 Asambleístas: 100%	Total: 36 S. Público: 8,33% Ciudadanía: 5,55% Asambleístas: 86,11%
31	Ley Derogatoria No. 4 para la depuración de la normativa legal		
32	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Total: 4 Ciudadanía: 50% Asambleístas: 50%	Total: 14 S. Público: 7,14% Asambleístas: 92,86%
33	Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de Tierras a favor de los moradores y posesionarios de predios que se encuentran en la circunscripción de los cantones, Guayaquil, Samborondón y el Triunfo y a la Ley de Legalización de terrenos a favor de los moradores y posesionarios de predios que se encuentren ubicados en la circunscripción del cantón Huaquillas	Total: 3 S. Público: 100%	Total: 1 Asambleístas: 100%

34	Ley Derogatoria No. 5 para la Depuración de la Normativa Legal		
35	Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células	Total: 24 S. Público: 25% Ciudadanía: 54,16% Asambleístas: 20,83%	Total: 41 S. Público: 7,31% Ciudadanía: 24,39% Asambleístas: 68,29%
36	Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales	Total: 7 Asambleístas: 100%	Total: 9 Ciudadanía: 22,22% Asambleístas: 77,78%
37	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Total: 59 Ciudadanía: 7,87% S. Público: 3,37% Asambleístas: 83,05%	Total: 78 S. Público: 11,53% Ciudadanía: 14,10% Asambleístas: 74,36%
38	Ley Orgánica de Educación Intercultural		Total:110 Ciudadanía: 35,45% Asambleístas: 64,65%
39	Ley Derogatoria No. 6 para la Depuración de la Normativa Legal		
40	Ley Derogatoria No. 7 para la Depuración de la Normativa Legal		
41	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular	Total: 44 S. Público: 2,27% Ciudadanía: 47,73% Asambleístas: 50%	Total: 102 S. Público: 7,84% Ciudadanía: 35,29% Asambleístas: 56,86%
42	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia – y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria de mandato		Total: 29 S. Público: 10,34% Asambleístas: 89,66%
43	Ley Orgánica para la regulación y control del tabaco		Total: 35 S. Público: 2,86% Ciudadanía: 17,14% Asambleístas: 80%
44	Ley Derogatoria No. 9 para la depuración de la Normativa legal		
45	Ley Reformatoria a la Ley de Propiedad Horizontal	Total: 16 S. Público: 75% Ciudadanía 25%	Total: 19 S. Público: 21,05% Ciudadanía: 15,79% Asambleístas: 63,16%
46	Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado	Total: 23 Ciudadanía: 17,39% Asambleístas: 82,61%	Total: 69 Asambleístas: 100%.
47	Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial	Total: 9 Ciudadanía: 11,11% S. Público: 33,33% Asambleístas: 55,56%	Total: 10 S. Público: 10% Asambleístas: 90%
48	Decreto Ley de Fomento Ambiental y Optimización de	Total: 2 S. Público: 100%	

	los Ingresos del Estado		
49	Ley Reformatoria a la Ley de Creación del Consejo de Gestión de Aguas de la cuenca del Paute	Total: 4 S. Público: 75% Asambleístas: 25%	Total: 2 S. Público: 100%
50	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Salud, Ley 67, para incluir el Tratamiento de las Enfermedades raras o huérfanas		Total: 25 Asambleístas: 100%
51	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas	Total: 2 Ciudadanía: 100%	Total: 26 S. Público: 11,54% Asambleístas: 88,46%
52	Ley Interpretativa del Art. 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público	Total: 2 Asambleístas: 100%	Total: 10 Asambleístas: 100%
53	Ley Reformatoria a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y a la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera	Total: 1 Ciudadanía: 100%	Total: 6 Ciudadanía: 16,67% Asambleístas: 83,33%
54	Ley Derogatoria No. 8 para la Depuración de la Normativa Legal		Total: 1 Asambleístas: 100%
55	Ley Orgánica para la Regulación de los Créditos para Vivienda y Vehículos	Total: 12 S. Público: 8,33% Ciudadanía: 25% Asambleístas: 66,67%	Total: 30 S. Público: 3,33% Ciudadanía: 10% Asambleístas: 86,67%
56	Ley de Administración de bienes, Reformatoria a la Disposición Transitoria Única de la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos; y, a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	Total: 2 Asambleístas: 100%	Total: 14 S. Público: 7,14% Asambleístas: 92,86%
57	Ley Orgánica de Discapacidades	Total: 22 S. Público: 13,63% Ciudadanía: 59,09% Asambleístas: 27,27%	Total: 90 S. Público: 15,56% Ciudadanía: 35,56% Asambleístas: 48,88%
58	Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales	Total: 6 Ciudadanía: 16,67% Asambleístas: 83,33%	Total: 20 Ciudadanía: 10% Asambleístas: 90%
59	Ley Derogatoria a la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (CONEFA)	Total: 7 S. Público: 14,29% Ciudadanía: 28,57% Asambleístas: 57,14%	
60	Ley Reformatoria a la Ley de Reconocimiento a los Héroeos y Heroínas Nacionales	Total: 7 Asambleístas: 100%	Total: 8 Ciudadanía: 25% Asambleístas: 75%

61	Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia	Total: 7 Ciudadanía: 71,42% Asambleístas: 28,57%	Total: 2 S. Público: 2 Asambleístas: 12
62	Ley Orgánica para la Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social	Total: 7 Ciudadanía: 28,57% Asambleístas: 71,43%	Total: 21 Ciudadanía: 19,05% Asambleístas: 80,95%
63	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado	Total: 1 Asambleísta: 100%	Total: 10 S. Público: 10% Asambleístas: 90%
64	Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos	Total: 24 S. Público: 79,17% Asambleístas: 20,83%	Total: 7 Asambleístas: 100%

Fuente: Asamblea Nacional, informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley (2009-2013).

Cuadro de elaboración propia.

De las cifras mencionadas, se aprecia por un lado que el porcentaje de participación a través de observaciones por escrito, varía. Hay proyectos de ley que cuentan con observaciones de asambleístas, ciudadanía y sector público; hay otros proyectos de ley en los que solo presentan observaciones los asambleístas y otros con observaciones de los asambleístas y del sector público, pero no lo hace la ciudadanía.

De un análisis comparativo se puede determinar, que el proyecto de ley con mayor número de observaciones por escrito durante el primer debate es la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (59), seguida de la Ley Orgánica de Educación Superior (51) y de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (49).

Si se organizan las observaciones por materias, se ve que hubo mayor interés en participar para el caso del primer debate en: a) transporte; b) educación; y, c) participación ciudadana.

En cuanto al porcentaje de participación por grupos se observa, que en el caso de Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial con 59 observaciones, el mayor porcentaje proviene de los asambleístas con 83,05%, seguido de la ciudadanía con 7,87% y de instituciones del sector público con 3,37%. En la Ley Orgánica de Educación Superior con 51 observaciones, el mayor porcentaje proviene de los asambleístas con 52,94%, seguido de las instituciones del sector público con 33,33% y de la ciudadanía con 13,72%. En la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control

Social con 49 observaciones, el mayor porcentaje proviene de la ciudadanía con el 81,63%, seguido de las instituciones del sector público con 10,20% y de los asambleístas con 8,16%.

De esto se desprende, que aunque la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es inferior en número de observaciones, respecto de la Ley Reformativa de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial con 59 observaciones, es la que mayor porcentaje de participación de la ciudadanía tiene con el 81,63%, seguido de la Ley Orgánica de Educación Superior con 13,72% y la Ley Reformativa de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con 7,87%.

Mientras que, el proyecto de ley con mayor número de observaciones por escrito durante el segundo debate es el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones con 122 observaciones, seguido de la Ley Orgánica de Educación Intercultural con 110 observaciones y de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular (102).

Si se organizan las observaciones por materias, se ve que hubo mayor interés en participar en el segundo debate en: a) producción, comercio e inversiones, b) educación; y, c) economía popular y solidaria.

En cuanto al porcentaje de participación por grupos se determina que en el caso del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (122), el mayor porcentaje de observaciones proviene de los asambleístas con el 72,13%, seguido de la ciudadanía con el 23,77% y las instituciones del sector público con el 4,09%. En la Ley Orgánica de Educación Intercultural (110), el mayor porcentaje de observaciones proviene de los asambleístas con el 64,65%, seguido de la ciudadanía con el 35,45%. En la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular (102), el mayor porcentaje de observaciones proviene de los asambleístas con 56,86%, seguido de la ciudadanía con el 35,29% y de las instituciones del sector público con el 7,84%.

Del total de 64 leyes, se identificaron 14 leyes que en el primer debate recibieron mayor número de observaciones de la ciudadanía, respecto del total.

Tabla 3

### **Observaciones de la Ciudadanía**

1	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Total: 49 Ciudadanía: 81,63%
2	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	Total: 37 Ciudadanía: 97,30%
2	Ley Orgánica de Empresas Públicas	Total: 28 Ciudadanía: 46,42%
3	Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células	Total: 24 Ciudadanías: 54,16%
4	Ley del Deporte, Educación Física y Recreación	Total: 22 Ciudadanía: 77, 27
5	Ley Orgánica de Discapacidades	Total: 22 Ciudadanía: 59,09%
6	Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos	Total:19 Ciudadanía: 36,84%
7	Ley Orgánica de Servicio Público	Total: 17 Ciudadanía: 64,71%
8	Ley Derogatoria del Art. 38 de la Ley de Migración; y , de exoneración económico tributaria a favor de los ciudadanos haitianos.	Total: 14 Ciudadanía: 64,29%
9	Ley Reformatoria al Código Penal.	Total: 12 Ciudadanía: 50%
10	Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia.	Total: 7 Ciudadanía: 71,42%
11	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social.	Total 6 <sup>237</sup> Ciudadanía: 100%
12	Ley Derogatoria No. 3 para la Depuración de la Normativa Legal.	Total 2 <sup>238</sup> Ciudadanía: 100%
13	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.	Total: 2 Ciudadanía: 100%
14	Ley Reformatoria a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y a la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera.	Total: 1 Ciudadanía: 100%

Fuente: Asamblea Nacional-Secretaría General, informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley (2009-2013).  
Cuadro de elaboración propia.

Del total de 64 leyes, se identificó una ley, que en el segundo debate recibió mayor número de observaciones de la ciudadanía, respecto del universo, Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la

<sup>237</sup> Ver detalle, Ecuador, Asamblea Nacional, Informe de primer debate, Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, Oficio No. CDTSS-NV-2010-368 de 13 de julio de 2010.

<sup>238</sup> Ver detalle, Ecuador, Asamblea Nacional, Informe de primer debate, Ley Derogatoria No. 3 para la Depuración de la Normativa Legal, Oficio No. CJEE-P-2010-260 de 6 de septiembre de 2010.

Equidad Tributaria del Ecuador, con 35 observaciones en total, de las cuales el 48,57% corresponde a la ciudadanía.

De acuerdo con el Informe de Labores de la Asamblea Nacional 2009-2013, la participación de la ciudadanía en las comisiones especializadas fue de 37.275 personas: en el año 2010: 24.293; 2011:6.796; y en 2012: 6.186.

De igual forma se destaca la Ley de Economía Popular y Solidaria, como la de mayor participación, puesto que, a través de videoconferencias se llegó a 8.000 ciudadanos de 15 provincias; y, entre las comisiones que más participantes ha tenido, la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, con un total de 2.762 y la de Participación Ciudadana, con 2.278 participantes.

#### **4. Comisiones generales en las comisiones especializadas permanentes y en el Pleno**

A continuación se detallan los proyectos de ley y el número de comisiones generales realizadas durante las sesiones en comisión y en el Pleno de la Asamblea Nacional, en primer y segundo debates.

La metodología que se siguió para la contabilización de las comisiones generales es la siguiente:

1. Los datos son los constantes en los informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley presentados por las comisiones especializadas permanentes u ocasionales y en las actas de las sesiones del Pleno de primer y segundo debates de los proyectos de ley.
2. Se dividieron las comisiones generales en dos grupos:
  - a) De representantes de instituciones u organizaciones del sector público, o que agrupan entidades o instituciones del sector público; y,
  - b) De ciudadanos a nivel individual o en representación de organizaciones, instituciones, asociaciones, de naturaleza privada.

No se incluyen en la lista, proyectos de ley en los que no se registran comisiones generales.

El total de comisiones generales realizadas se reflejan en números y en porcentajes, el equivalente a cada grupo.

De las 64 leyes aprobadas, solo en 37 se contabilizan comisiones generales en las comisiones especializadas o en el Pleno.

Tabla 4  
**Comisiones Generales**

	<b>Leyes aprobadas 2009-2013</b>	<b>Comisiones Generales en Comisiones</b>	<b>Comisiones Generales en Pleno</b>
1	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Total: 2 S. Público: 100%	
2	Ley de Seguridad Pública y del Estado	Total: 15 S. Público: 73,33% Ciudadanía: 26,67%	
3	Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Provincial	Total: 3 S. Público: 100%	
4	Ley Orgánica Reformatoria al Mandato Constituyente No. 10	Total: 9 S. Público: 44,44% Ciudadanía: 55,56%	
5	Ley de Protección e Inmunidad de la Comisión de la Verdad	Total: 2 S. Público: 100%	
6	Ley Reformatoria al Código Penal	Total: 4 S. Público: 75% Ciudadano: 25%	
7	Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación de los delitos cometidos en el Servicio Militar y Policial	Total: 3 S. Público: 66,66% Ciudadanía: 33,33%	
8	Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno	Total: 7 S. Público: 42,86% Ciudadanía: 57,14%	Total: 11 S. Público: 54,54% Ciudadanía: 45,45%
9	Ley Interpretativa al Decreto Legislativo publicado en el R.O. 971 de junio de 1996 y Ley No. 2003-5 publicada en el R.O. 90 de 27 de mayo de 2003	Total: 2 Ciudadanía: 100%	Total: 2 Ciudadanía: 50% S. Público: 50%
10	Ley Orgánica de Servicio Público	Total: 7 Ciudadanía: 57,14% S. Público: 42,86%	Total: 3 Ciudadanía: 100%
11	Ley Orgánica de Educación Superior	Total: 46 Ciudadanía. 65,21% S. Público: 34,79	Total: 11 Ciudadanía= 45.45% S. Público: 54.55%
12	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Total: 43 S. Público: 72,09% Ciudadanía: 27,90%	



13	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Total: 7 S. Público: 71,42% Ciudadanía: 28,75%	
14	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social	Total: 5 S. Público: 40% Ciudadanía: 60%	Total: 8 Ciudadanía: 87.50% S. Público: 12.50%
15	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	Total: 3 S. Público: 66.66% Ciudadanía: 33,33%	
16	Código Orgánico de la Producción, Comercio de Inversiones	Total: 12 S. Público: 8,33% Ciudadanía: 91,66%	
17	Ley Reformatoria a la Ley para reprimir el lavado de activos	Total: 13 S. Público: 92,3% Ciudadanía: 7,69% Asambleístas: 15,38%	
18	Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células	Total: 18 S. Público: 33,33% Ciudadanía: 66,66%	
19	Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales	Total: 4 S. Público: 75% Ciudadanía: 25%	Total: 1 Ciudadanía: 100%
20	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Total: 32 S. Público: 56,25% Ciudadanía: 43,75%	Total: 3 Ciudadanía: 66,67% S. Público: 33,33%
21	Ley Orgánica de Educación Intercultural	Total: 105 S. Público: 14,29% Ciudadanía: 85,71%	Total: 12 S. Público: 25% Ciudadanía: 75%
22	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular	Total: 38 S. Público: 36,84% Ciudadanía: 63,15%	Total: 2 Ciudadanía: 100%
23	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas -Código de la Democracia – y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria de mandato	Total: 6 S Público:100%	
24	Ley Orgánica para la regulación y control del tabaco	Total: 12 S. Público: 16,66% Ciudadanía: 83,33%	
25	Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado	Total: 28 S. Público: 21,42% Ciudadanía: 78,57%	Total: 1 Ciudadanía: 100%
26	Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial	Total: 3 S. Público. 100%	
27	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Salud, Ley 67, para incluir el Tratamiento de las Enfermedades raras o huérfanas	Total: 4 Ciudadanía: 100%	

28	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas	Total: 6 S. Público: 100%	
29	Ley Reformatoria a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y a la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera	Total: 4 S. Público: 75% Ciudadanía: 25%	
30	Ley Orgánica para la Regulación de los Créditos para Vivienda y Vehículos	Total: 8 S. Público: 37,5% Ciudadanía: 62,5%	
31	Ley Orgánica de Discapacidades	Total: 39 S. Público: 53,85% Ciudadanía: 46,15%	Total: 3 S. Público: 33,33% Ciudadanía: 66,66%
32	Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales	Total: 13 S. Público: 46,15% Ciudadanía: 53,84%	Total: 1 Ciudadanía: 100%
33	Ley Derogatoria a la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (CONEFA)	Total: 5 S. Público: 40% Ciudadanía: 60%	
34	Ley Reformatoria a la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales	Total: 4 S. Público: 75% Ciudadanía: 25%	Total: 2 Ciudadanía: 100%
35	Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia	Total: 6 S. Público: 16,67% Ciudadanía: 83,33%	
36	Ley Orgánica para la Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social	Total: 21 S. Público: 38,10% Ciudadanía: 61,90%	
37	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado	Total: 2 S. Público: 100%	

Fuente: Asamblea Nacional-Secretaría General, informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley y actas de sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional (2009-2013).

Cuadro de elaboración propia.

En el caso de las comisiones especializadas se observa cómo el mayor número de comisiones generales se realizó en las siguientes leyes:

- a) Ley Orgánica de Educación Intercultural en la que se contabilizaron 105 intervenciones: con un nivel de participación de la ciudadanía del 85,71% y del sector público de 14,29%.
- b) Ley Orgánica de Educación Superior en la que se contabilizaron 46 intervenciones: con un nivel de participación de la ciudadanía del 65,21% y del sector público de 34,79%.
- c) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

con 43 intervenciones: con un nivel de participación de la ciudadanía del 27,90% y del sector público de 72,09%.

d) Ley Orgánica de Discapacidades con 39 intervenciones: con un nivel de participación del 46,15% de la ciudadanía y del sector público de 53,85%.

e) Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular con 38 intervenciones: con un nivel de participación de 63,15% de la ciudadanía y del sector público de 36,84%. De entre estas, el mayor porcentaje de participación ciudadana se observa en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

f) Ley Orgánica Reformativa Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con 32 intervenciones: con un nivel de participación del 43,75% de la ciudadanía y del sector público de 56,25%.

En cuanto al porcentaje de participación por grupos se evidencia, que en tres leyes, la participación de la ciudadanía en las comisiones generales es mayor a la de los representantes de instituciones del sector público. Así se tiene: Ley Orgánica de Educación Intercultural con 105 intervenciones: 85,71% de la ciudadanía; Ley Orgánica de Educación Superior con 46 intervenciones: 65,21% de la ciudadanía; y, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular con 38 intervenciones: 63,15% de la ciudadanía. De estas, el mayor porcentaje corresponde a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Las leyes en las que la participación de representantes de instituciones del sector público es mayor son: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización con 43 intervenciones: 72,09% sector público; Ley Orgánica de Discapacidades con 39 intervenciones: 53,85% sector público; y, Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial con 32 intervenciones: 56,25% sector público.

En el caso de comisiones generales en el Pleno en cambio, el mayor número fue en la Ley Orgánica de Educación Intercultural con 12 intervenciones, de las cuales el 75% corresponde a la ciudadanía y el 25% al sector público; seguida de la Ley Orgánica de Educación Superior con 11 intervenciones, de las cuales el 45,45% corresponde a la ciudadanía y el 54,55% al sector público; y, de la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, también con 11 intervenciones, de las cuales el 45,45% corresponde a la ciudadanía y el 54,55% al sector público; y la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social con 8 intervenciones, de las cuales el 87,50% corresponde a la ciudadanía y el

12,50% al sector público.

Entre estas, el mayor porcentaje de participación ciudadana se encuentra en la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social con el 87,50%. Dos leyes tienen un mayor porcentaje de participación ciudadana: la Ley Orgánica de Educación Intercultural con el 75% y la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social con el 87,50%; mientras que, el mayor porcentaje de participación de representantes de instituciones del sector público se encuentra en: la Ley Orgánica de Educación Superior con 54,55% y la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, también con el 54,55%. Respecto de la contabilización es preciso señalar, que no todas las comisiones llegan a detallar con exactitud las personas que intervienen durante las comisiones generales, algunas de ellas hacen referencia a asociaciones u organizaciones en general, sin precisar el número de personas que intervienen, mientras que otras sí lo hacen, razón por la cual, para fines de esta investigación se contabilizan exclusivamente como una.

Es preciso señalar, que tanto a nivel de la contabilización de observaciones como de la contabilización de comisiones generales, si bien el artículo 28 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, establece como obligación, que el informe de mayoría debe contener como mínimo, el detalle de la sistematización de las observaciones realizadas por los ciudadanos que participaron en las sesiones de las comisiones. De la revisión efectuada a los informes de primer y segundo debate de los proyectos de ley aprobados por el Pleno de la Asamblea Nacional, se desprende, que la sistematización ha sido interpretada por las comisiones especializadas como un listado o enumeración de las personas naturales y jurídicas que presentaron observaciones, sin llegar a detallar el contenido de las mismas ni si fueron acogidas o no en los textos del proyecto de ley.

Del análisis realizado a los proyectos de ley que mayor número de observaciones presentaron durante el primer y segundo debate, podemos destacar, a contrario sensu de lo señalado en el párrafo anterior, el caso de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en la que se hace referencia detalladamente a los artículos del proyecto de ley que se modifican por las observaciones que se acogen tanto de asambleístas como de ciudadanía e instituciones del sector público.<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup> Asamblea Nacional, Informe Segundo Debate, Proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural, Oficio 219-CEOLEG-P-2010 de 14 de mayo de 2010.

## 5. Problemática de la participación ciudadana

Una vez que se ha obtenido información a través de la contabilización de las observaciones por escrito, de las comisiones generales y de los proyectos de iniciativa popular normativa, sobre el porcentaje de la participación ciudadana en el proceso de formación de la leyes, se puede llegar a la conclusión, que existe poco interés de la ciudadanía en participar en los procesos de elaboración de las leyes y esto podría tener relación con los mínimos niveles de participación o con el limitado nivel de interés en participar, que en general tiene la ciudadanía ecuatoriana.

Existe un interesante análisis a través de encuestas, bajo la coordinación de Franklin Ramírez, que analiza las tendencias que se observan en el Ecuador sobre la participación asociativa y las dinámicas de la organización social en los últimos años.<sup>240</sup> Para el año 2008, el 90,6% de los encuestados no habían participado ni pertenecido nunca a ninguna estructura organizativa. De la proporción que participaron y/o estuvieron asociadas a algún espacio organizativo, los datos más relevantes son: el 11,35% (comités de padres de familia), un poco más del 10% (grupos deportivos y organizaciones religiosas), el 3,9% (grupos culturales), el 3,25% (asociaciones estudiantiles); y, el 3,25% (asociaciones de productores, comerciantes y agricultores).

Para el año 2012,<sup>241</sup> el 93,8% de los encuestados no habían pertenecido ni participado nunca de una estructura organizativa. De la proporción que participaron y/o estuvieron asociados a un espacio organizativo, los datos más relevantes son: 6,64% (a nivel de comunidades o recintos); 6,31% (juntas de agua); 3,98% (sindicatos u organizaciones de voluntariado); mientras que descendió el porcentaje de participación en organizaciones religiosas, grupos deportivos y comités de padres de familia.

En cuanto a prácticas organizativas, ante la pregunta: ¿Ha participado/colaborado de alguna forma en los últimos doce meses con alguna organización?

De acuerdo con el mismo estudio, el 86% de los ecuatorianos encuestados por

---

<sup>240</sup> Fueron fuentes de este estudio, la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo INEC (2011 Y 2012), la I Encuesta Nacional de Participación Ciudadana en el Ecuador (INEC-SENPLADES, 2008), el Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica FLACSO-IPSOS-AECID (2009-2010), los datos del Estudio de Opinión (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt (2010); y las cifras del Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC) del Ecuador (2011) en Ramírez, *Nuda Política*, 141.

<sup>241</sup> Encuesta levantada por la ENEMDU, Módulo de Participación Ciudadana (junio) en Ramírez, *Nuda Política*, 144.

el Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica FLACSO-IPSOS-AECID (2009-2010) respondieron que no. El Ecuador aparece como el segundo país de la región con menor nivel de participación organizativa. Según FLACSO-IPSOS-AECID entre 2009 y 2010 solo 14,4% de ecuatorianos tomaron parte de alguna dinámica organizativa. Entre las principales organizaciones en las que el 14,4% dice haber participado o colaborado de alguna forma durante 2009 se colocan 23% (organizaciones comunales), 16% (organizaciones de jóvenes), 15% (partidos políticos de carácter nacional), 10% (organizaciones religiosas), 5% (organizaciones de intereses empresariales, indígenas y de mujeres); y, 1% (sindicatos) <sup>242</sup>

Otro dato de interés, es el porcentaje de participación en reuniones de los gobiernos municipales en Ecuador 2001-2012, que se obtiene tomando como fuente el Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). En el 2001 (10,80%), en el 2004 (7,90%), en el 2006 (4,90%), en el 2008 (5,70%), en el 2010 (7%) y en el 2012 (11%).<sup>243</sup>

De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2014, el Ecuador conjuntamente con Perú, lideran el porcentaje de mecanismos de atención, participación ciudadana y rendición de cuentas, con el 68%, seguido por Chile con el 65% y Guatemala con el 55%, frente a un porcentaje global a nivel de América Latina del 46%.<sup>244</sup> Sin embargo de lo expuesto, se debe analizar la calidad de la estructura y mecanismos de participación; si estos permiten o no desarrollar los derechos y en qué medida son eficaces.

### **5.1. Iniciativa popular normativa**

Cuando se revisa el número de proyectos de ley de iniciativa popular, se determina que es mínimo, esto podría tener relación con el nivel de participación en general de la ciudadanía al que se hizo referencia anteriormente. Con seguridad, una limitación constituye el número elevado de firmas que se requiere para poder presentar un proyecto de ley, comparado con los requisitos para presentar proyectos de ley a través de sus representantes, los asambleístas, que como se analizó, solo necesitan el respaldo del 5% de la totalidad de integrantes de la Asamblea Nacional. De ahí que la ciudadanía opte por presentar sus iniciativas legislativas a los

---

<sup>242</sup> Ramirez, *Nuda Política*, 146-147.

<sup>243</sup> *Ibid.*, 155.

<sup>244</sup> Índice de Transparencia. <<http://indice2014.transparencialegislativa.org//comparativo.html>>. Consulta: 21 de agosto de 2016.

asambleístas, con la finalidad de que sean acogidas por los mismos y presentadas directamente por ellos.

Los proyectos de ley de iniciativa popular normativa requieren, sin lugar a dudas, de una mínima organización con la finalidad de poder recolectar las firmas de apoyo. Los incentivos que actualmente tiene la Norma Constitucional respecto de la iniciativa popular normativa: 180 días para ser tratados caso contrario serán aprobados y la imposibilidad de ser vetados totalmente por el Ejecutivo, parecieren ser insuficientes para que la ciudadanía se motive a presentar proyectos de ley de iniciativa popular.

## **5.2. Observaciones y comisiones generales**

En cuanto a la participación ciudadana en el proceso de formación de la ley, a través de observaciones y comisiones generales; de las cifras mencionadas en el acápite anterior, se ve cómo dicha participación se incrementa dependiendo de la naturaleza del proyecto de ley. Esto puede deberse entre otros factores a: naturaleza del proyecto de ley; mayor número de colectivos, organizaciones, o ciudadanos interesados en el contenido del proyecto de ley; mayor difusión a través de página web, redes sociales o medios de comunicación social; mayor trabajo en territorio a través de foros, talleres, conversatorios, etc; mayor disponibilidad de información, entre otros.

## **5.3. Consulta prelegislativa**

La consulta prelegislativa, merece un análisis diferente, solo en el caso del Proyecto de Ley Orgánica de Culturas se pudo conocer el porcentaje de población que de conformidad con el artículo 57 de la Constitución de la República, fue consultado, segmentado por grupos de población. En el caso de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua y de la Ley Orgánica de Territorios y Tierras Ancestrales, solo se pudo contar con información sobre el número de organizaciones participantes.

Ahora bien, como se señaló en el Capítulo anterior, a diferencia de lo que ocurre con las observaciones que se realizan por escrito o a través de comisiones generales, que tienen la naturaleza de opiniones o criterios, el proceso de consulta prelegislativa está orientado a la construcción de consensos que se ven reflejados en el articulado de un proyecto de ley. Por ello, es imprescindible encontrar mecanismos

o procedimientos adecuados que permitan asegurar que los consensos sean mayores que los disensos y que los criterios, opiniones, comentarios u observaciones de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se vean reflejados efectivamente en los textos de las leyes. Para el efecto, cada uno de estos mecanismos o procedimientos deberán regularse en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es preciso hacer mención en este apartado, que la Corte Constitucional en su sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, reconoció que la consulta prelegislativa no era un requisito formal, sino sustancial del procedimiento de aprobación de una ley, que pueda afectar derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sin embargo, y aunque la propia Corte reconoció en sentencia, que las observaciones o criterios presentados ante la Comisión que tramitó el proyecto de Ley Orgánica de Minería, no se podían equiparar integralmente a un proceso de consulta prelegislativa, reconoció que contenían elementos sustanciales de la misma.

En esencia, las observaciones presentadas por representantes de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, no pueden ser equiparadas con el procedimiento de consulta prelegislativa, que está sujeto al cumplimiento de estándares internacionales contenidos en el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Dichas normas están orientadas a la construcción de consensos, que solo pueden ser el resultado de un diálogo en el marco de la interculturalidad y la diversidad.

## **6. Mecanismos para incentivar la participación ciudadana en las leyes**

De lo mencionado en los párrafos precedentes se desprende, que la sola existencia de disposiciones jurídicas que reconocen en general el derecho a la participación ciudadana, no es suficiente. Lo que se requiere es generar mecanismos que permitan que se lo ejerza de manera eficaz. Para conseguir una mayor participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes, que es el objeto del presente análisis, se proponen varios caminos.

### **6.1. Acceso a la Información**

Uno de los derechos que guarda estrecha relación con el derecho a la



participación ciudadana, es el derecho de acceso a la información.

En relación con el proceso de aprobación de las leyes, la Función Legislativa publica información sobre todos los proyectos de ley presentados en la Asamblea Nacional desde el año 2009; la resolución de calificación del Consejo de Administración Legislativa, CAL; el informe para primer debate; el informe para segundo debate; el texto remitido al Ejecutivo para la sanción u objeción; el texto aprobado por el Pleno luego del allanamiento o la ratificación; y, el texto remitido al Registro Oficial, a través de un sistema denominado “Sistema de Formación de la Ley”.<sup>245</sup>

De igual forma, en atención a que la Asamblea Nacional dispone de medios de comunicación como radio y televisión, la ciudadanía puede escuchar o ver en directo a través del canal de televisión o en línea a través de la página web, las sesiones del Pleno y seguir los debates de los proyectos de ley, pues todas las sesiones son públicas.

En caso de que la ciudadanía tenga interés en las actas de las sesiones de los debates de los proyectos de ley, puede solicitarlos a la Secretaría General, por ser información de carácter público o acceder directamente a través de la página web de la Asamblea Nacional o en el Archivo Biblioteca<sup>246</sup>.

De igual forma, en la página web se publica información sobre el trabajo que realizan cada una de las comisiones especializadas en el tratamiento de los proyectos de ley, tales como sesiones de comisión, foros, talleres, conferencias, con la finalidad de que la ciudadanía participe.

## **6. 2. Difusión sobre acceso a la información y participación en la aprobación de las leyes**

La primera interrogante que surge es: ¿será suficiente publicar información en la página web, o qué mecanismos se deben utilizar para que la ciudadanía conozca sobre la existencia de esta información pública, de libre acceso, de primera fuente y sobre su derecho a participar en el trámite de aprobación de las leyes?

En la actualidad, la ciudadanía no busca simplemente conseguir o acceder a información en las páginas web; busca adicionalmente interactuar, consultar, preguntar y obtener una respuesta inmediata, o en el menor tiempo posible; de ahí

---

<sup>245</sup> Sistema permanentemente actualizado por la Secretaría General de la Asamblea Nacional.

<sup>246</sup> Asamblea Nacional. <[http:// www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec)>.

que, es necesario superar las páginas web caracterizadas principalmente por ser unidireccionales, con fines exclusivamente divulgativos, solo de lectura y complementarlas con páginas que permitan interactuar a la ciudadanía, a través de blogs, wikis, redes sociales, entre otros.

¿Qué estrategias deberían plantearse desde la Asamblea Nacional, para elevar el nivel de participación de la ciudadanía en el proceso de formación de las leyes?

Con seguridad parte de esta estrategia, implica emprender en campañas de difusión y capacitación ciudadana en temáticas relacionadas con el ejercicio de los derechos de participación en el proceso de formación de las leyes. Para que las y los ciudadanos puedan participar, deben conocer ¿cómo?, ¿cuándo?; y, ¿de qué forma pueden hacerlo? Para el efecto se pueda contar con el apoyo de instituciones educativas como colegios, universidades, o instituciones públicas como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que de conformidad con la Constitución de la República tiene competencia para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana.<sup>247</sup>

Otro factor por considerar, es que el interés en participar con opiniones u observaciones ante las comisiones especializadas o en el pleno de la Asamblea, tiene relación con el objeto o ámbito de aplicación de las leyes. Muchas veces el interés en participar en el debate de las mismas por su naturaleza se focaliza en ciertos sectores.

Por ejemplo, si se está tratando una Ley para la Defensa de la Pesca Artesanal o una reforma sobre este tema, con seguridad serán los pescadores y de entre estos, los dedicados a la pesca artesanal, quienes tendrán una mayor motivación en participar en su debate, con la finalidad de que la norma se expida, se reforme o se archive.

Bajo este argumento, se debería implementar en la página web de la Asamblea Nacional, un sistema de información con bases de datos sectoriales, que deberían estar permanentemente actualizadas y en las que la ciudadanía se podría inscribir directamente, dependiendo de las temáticas en que se clasifique el mismo. En ellas deberían constar sus datos, actividad a la que se dedica, si pertenece a alguna organización, colectivo, o grupo de la sociedad civil y su correo electrónico.

Esta base de datos permitiría a las comisiones especializadas, que durante la elaboración del informe de primer debate disponen de un plazo obligatorio de los

---

<sup>247</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 207.

primeros quince días para contar con la participación ciudadana, puedan remitir el proyecto de ley, mediante correo electrónico a la mayor cantidad de ciudadanos, organizaciones, colectivos, grupos, etc, que estarían interesados en la aprobación o en el archivo del mismo, con la finalidad de poder contar con sus criterios, opiniones, sugerencias, sin perjuicio de que se realicen los foros o talleres, que establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa o también que se remitan comunicaciones por escrito, invitándoles a participar.

Otra herramienta que podría servir, es dedicar en la página web de la Asamblea Nacional un espacio para que la ciudadanía puede suscribirse en línea a boletines sobre las leyes que han ingresado para trámite en la Asamblea Nacional y que se encuentran tramitando en las comisiones, de forma tal, que llegue permanentemente información a sus correos electrónicos.

Adicionalmente, puede resultar eficaz la creación de foros en línea a través de la página web de la Asamblea Nacional, que permitan a las y los asambleístas interactuar con la ciudadanía, durante el tratamiento de las leyes. De igual forma se deberían aprovechar aplicaciones en el internet, desarrolladas con la finalidad de conocer el criterio de la ciudadanía y así determinar que temas generan consensos o disensos, como por ejemplo: *appgree*.<sup>248</sup>

### **6.3. La forma de relacionarse con la ciudadanía ha cambiado**

Frente a lo planteado, surge la interrogante: ¿Será que la forma de relacionarse de los representantes con sus representados ha cambiado?

¿Será que las leyes deben ajustarse a esta nueva realidad e incluir otras formas de expresión de la ciudadanía, que van más allá de la presentación de observaciones por escrito o la exposición de opiniones a través de comisiones generales en las comisiones especializadas o en el Pleno, o través de veedurías u observatorios?

A través del uso de las redes sociales, del *facebook*, *twitter*, *blogs*, correo electrónico, entre otros, los ciudadanos buscan acercarse a sus representantes y opinar, preguntar, solicitar o suministrar información, sobre temas diversos, no exclusivamente sobre las leyes.

Para estos fines, se podría implementar una reforma en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que tome en consideración todas las formas de participación de

---

<sup>248</sup> Appgree. <<http://www.appgree.com>>. Consulta: 18 de abril de 2017.

la ciudadanía, de tal modo que en los informes de las comisiones especializadas se incorporen las observaciones presentadas mediante comunicación escrita, correo electrónico, en foros en línea, en foros presenciales, talleres, conversatorios, mesas de trabajo, entre otros.

Por ejemplo, se podría implementar un espacio en la página web, destinado a receptar observaciones de la ciudadanía, previo el registro e identificación correspondiente, respecto de los proyectos de ley que a la fecha se encuentren en primer o segundo debate, de forma tal que puedan ser considerados por las comisiones especializadas permanentes.

Otro mecanismo que puede implementarse, son las denominadas encuestas deliberativas, una técnica de investigación cuyo objetivo principal es la obtención de información respecto al estado general de la opinión ciudadana una vez satisfechos los requisitos de información y debate.<sup>249</sup> Una muestra representativa de la ciudadanía es seleccionada y encuestada. Posteriormente, los participantes son convocados a un foro en el que, con la ayuda de expertos reciben información detallada del tema objeto de estudio y pueden reflexionar y deliberar sobre los argumentos a favor y en contra del tema objeto de la encuesta. Al final de proceso deliberativo, los participantes vuelven a ser encuestados a través del cuestionario inicial, con el fin de medir la incidencia que el proceso deliberativo tiene sobre su percepción del problema. Con esto se logra el aporte de tres niveles de información: descriptiva, predictiva y normativa<sup>250</sup>.

Podría ser interesante también, atribuir a una instancia estatal competencias similares a las de la Comisión Nacional de Debate Público francesa.<sup>251</sup> El debate público tiene la finalidad de esclarecer la decisión mediante una discusión colectiva lo más abierta posible. Los diferentes puntos de vista son puestos en pie de igualdad en las diferentes reuniones públicas, *mailings*, exposiciones, audiencias públicas, sitios de internet, que se ponen a su disposición. El método que aplican cumple tres principios: de argumentación, de equidad y de transparencia. En el debate público

---

<sup>249</sup> Esta herramienta metodológica, ideada por J. Fishkin al final de los años ochenta, fue puesta en práctica por primera vez en 1994 con un estudio sobre la criminalidad en la ciudad inglesa de Manchester. En [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-ARCHIVOS/MARGINALES/ENCUESTA\\_DELIBERATIVA\\_DOSSIER\\_PRENSA.PDF](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-ARCHIVOS/MARGINALES/ENCUESTA_DELIBERATIVA_DOSSIER_PRENSA.PDF). Consultada el 13 de agosto de 2016.

<sup>250</sup> Instituto de Estudios Sociales Avanzados, España. [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-ARCHIVOS/MARGINALES/ENCUESTA\\_DELIBERATIVA\\_DOSSIER\\_PRENSA.PDF](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-ARCHIVOS/MARGINALES/ENCUESTA_DELIBERATIVA_DOSSIER_PRENSA.PDF). Consulta: 13 de agosto de 2016.

<sup>251</sup> Comisión Nacional de Debate Público. Francia. <http://www.debatpublic.fr>.

todos los argumentos deben ser escuchados, su filosofía es muy cercana a la de la democracia deliberativa. El impacto sobre la decisión en todo caso es variable. Desde la renuncia a la ejecución del proyecto objeto de debate, hasta la inclusión de cambios en el mismo.<sup>252</sup>

Actualmente en la página web de la Asamblea Nacional,<sup>253</sup> de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 66 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, existe una aplicación a través de la cual la ciudadanía puede presentar una propuesta legislativa, permitiendo a los asambleístas analizarlos y de ser el caso, acogerlos y apoyarlos. Los datos que requiere esta aplicación son: nombres y apellidos, género, lugar de residencia (país, provincia, ciudad) y finalmente la propuesta o proyecto de ley. Este mecanismo es similar a lo que sucede en el Parlamento Escocés, que también establece la posibilidad de recibir propuestas a través de la página web.<sup>254</sup>

Una propuesta interesante de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, fue la creación de una herramienta virtual denominada WikiCOESC+i, para construcción colectiva del Código de Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación-Código Ingenios. A través de esta herramienta la ciudadanía podía realizar propuestas para ser incluidas en el Código de Ingenios, así como observaciones y comentarios al proyecto.<sup>255</sup>

#### **6.4. Reformas legales con la finalidad de garantizar los derechos de participación en el trámite de las leyes**

Aunque en el apartado anterior, ya se hizo referencia a posibles reformas que podrían implementarse en la Ley Orgánica de la Función Legislativa respecto de la iniciativa popular normativa, a continuación se plantean otras reformas, que podrían implementarse con la finalidad de fortalecer este y el resto de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley.

Si bien, tanto la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, regulan este tema, la normativa de la Ley

---

<sup>252</sup> Blondiaux, *El nuevo espíritu de la democracia*, 74 -75.

<sup>253</sup> Asamblea Nacional. <[http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/presenta\\_tu\\_propuesta\\_legislativa](http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/presenta_tu_propuesta_legislativa)>. Consulta: 12 de enero de 2017.

<sup>254</sup> Parlamento Escocés. <<http://www.scottish.parliament.uk/petitions>>.

<sup>255</sup> <[http://coesc.educacionsuperior.gob.ec/index.php/C%C3%B3digo\\_Org%C3%A1nico\\_de\\_Econom%C3%ADa\\_Social\\_del\\_Conocimiento\\_e\\_Innovaci%C3%B3n](http://coesc.educacionsuperior.gob.ec/index.php/C%C3%B3digo_Org%C3%A1nico_de_Econom%C3%ADa_Social_del_Conocimiento_e_Innovaci%C3%B3n)>. Consulta: 5 de diciembre de 2016.

Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, respecto de la iniciativa popular no es clara y por el contrario genera confusión dado que se refiere de manera general a todos los tipos de propuesta normativa, por lo que, debería existir una disposición específica para las leyes y tanto esta, como la Ley Orgánica de la Función Legislativa, deberían guardar conformidad.

De otro lado, si bien la Constitución de la República en concordancia con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, hacen referencia, a que se deberá contar durante el debate con los proponentes, se debería establecer con claridad en dicha ley y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se lo deberá hacer, durante el tratamiento del proyecto de ley al interior de las comisiones especializadas, por lo que deberá notificárseles con las convocatorias a las sesiones en que se vaya a tratar dicho proyecto de ley para que puedan asistir.

De igual forma, para que puedan participar a través de comisiones generales en las comisiones especializadas, se debe establecer un tiempo mínimo de intervención equivalente al de los asambleístas durante las sesiones del Pleno, esto es de diez minutos.

Para el caso de las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional, de primer y segundo debates del proyecto de ley, así como también, en caso de veto parcial del Presidente de la República, se debería incluir una disposición que señale, que los proponentes obligatoriamente serán escuchados por el tiempo de diez minutos en comisión general.

En el caso de la consulta prelegislativa, su procedimiento debe estar regulado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y no exclusivamente en un instructivo de aplicación. Se debería establecer entre los requisitos que contenga el informe de resultados de la consulta prelegislativa, las cifras y el segmento de la población que participó en la misma.

De otro lado, en el informe de segundo debate del proyecto de ley, se debería identificar con precisión los cambios realizados en los artículos del proyecto de ley presentado durante el primer debate, con la finalidad de medir la incidencia que la consulta prelegislativa, tuvo en el proyecto de ley.

Una de las observaciones que se suelen realizar al procedimiento de la consulta prelegislativa, es que los casos o causales por las cuales procede, no se encuentran previamente establecidos en la ley o en el presente caso, en el Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa. En esta línea, debería analizarse la

posibilidad de incluir mediante reforma, determinados supuestos por los cuales la comisiones especializadas deben mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional, la realización de la consulta prelegislativa. Entre estos, podrían incluirse aquellos mencionados por la Corte Constitucional Colombiana en su Sentencia 366-C de 2011.<sup>256</sup>

*La identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, la ha adelantado la jurisprudencia constitucional en cada caso concreto. Sin embargo, en cada uno de ellos se observa un patrón común, conforme al cual esta afectación se evalúa en términos de qué tanto incide la medida en la conformación de la identidad diferenciada del pueblo étnico. Por ejemplo, materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa. Ello en el entendido que la definición de la identidad de las comunidades diferenciadas está estrechamente vinculada con la relación que estas tienen con la tierra y la manera particular como la conciben, completamente distinta de la comprensión patrimonial y de aprovechamiento económico, propia de la práctica social mayoritaria. A esta materia se suman otras, esta vez relacionadas con la protección del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Así, en virtud de lo regulado por los artículos 329 y 330 C.P., deberán estar sometidos al trámite de consulta previa los asuntos relacionados con la conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas; al igual que los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas; entre ellos la explotación de los recursos naturales en los mismos. Esto último según lo regulado por el parágrafo del artículo 330 C.P. el cual prevé que dicha explotación, cuando se realiza en los territorios indígenas, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades diferenciadas. Por ende, en las decisiones que se adopten al respecto, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades.*

## **6.5. ¿Cómo incentivar la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes?**

En el capítulo anterior, se mencionó que de conformidad con los artículos 157 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 28 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, la Asamblea Nacional debe promover la participación efectiva de la ciudadanía en las diferentes etapas de formación de las leyes. Dichas normas establecen mecanismos tales como: la recepción de sugerencias y observaciones, foros de consulta, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, talleres, encuentros ciudadanos, comisiones

---

<sup>256</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia 366-C, 2011, <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>>. Consulta: 13 de enero de 2017.

generales, entre otros, así como aquellos que promuevan el acercamiento e interrelación de la sociedad civil con las y los asambleístas.

¿Qué persiguen todos estos mecanismos? No solo que la ciudadanía asista a los diferentes eventos, se informe, se interese y escuche sino que fundamentalmente, opine.

Según el Diccionario de la Lengua Española, opinar tiene varias acepciones: 1.- Tener formada una idea u opinión, 2.- Manifestar una idea u opinión; y, 3.- Tener una opinión de alguien o de algo. Mientras que, opinión, se define como: juicio o valoración que se forma una persona respecto de algo o de alguien<sup>257</sup>.

Con estos antecedentes, lo que buscan todos estos mecanismos, en las diferentes instancias que se prevean, es que la ciudadanía se forme una idea u opinión, realice un juicio o valoración respecto de un proyecto de ley en trámite y que a su vez, manifieste esa idea, opinión, juicio o valoración.

Todas estas ideas, opiniones, juicios o valoraciones que realiza la ciudadanía deben ser recogidas y sistematizadas por las comisiones especializadas y formar parte de los informes de primer y segundo debates de los proyectos de ley, tal como prevé la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales.

Ahora bien, dependiendo del espacio que se escoja para que se ejercite la participación ciudadana y los actores a los que se invite a participar, como es el caso de la consulta prelegislativa, el esperar que la ciudadanía solo opine, resulta insuficiente, se debe buscar el diálogo y la discusión con la finalidad de construir consensos, a través de la deliberación.

Y en este punto, resulta interesante una de las tantas definiciones que existen sobre opinión pública, “proceso racional de discusión entre individuos-ciudadanos debidamente informados e interesados por las cuestiones públicas, que argumentan, razonan y emiten juicios sobre esos asuntos y que el gobierno debe tener en cuenta a la hora de la toma de decisiones en el marco de un régimen político democrático.”<sup>258</sup>

Los sociólogos de participación han tomado la costumbre de distinguir cuatro niveles de implicación de los ciudadanos: la simple información, la consulta (que se realiza hacia el final del proceso y en un momento en que las principales opciones ya

---

<sup>257</sup> Real Academia de la Lengua Española, “Diccionario de la Lengua Española”, <<http://dle.rae.es/?id=R6goX47>>. Consulta: 11 de enero de 2017.

<sup>258</sup> Harwood, Childs, *Naturaleza, formación y rol de la opinión pública*, citado por Jorge Bercholz, *Opinión Pública y Democracia*, Lajouane, (Buenos Aires, Lajouane, 2015), 40-41.



están definidas); la concertación (que se efectúa con mayor anterioridad a la toma de decisión) y finalmente la codecisión (que implica un rol activo de los ciudadanos y una responsabilidad compartida de las autoridades).<sup>259</sup>

Con estos antecedentes, ¿cómo conseguir entonces, que la ciudadanía se motive a participar?

Loic Blondiaux, señala que frente a la participación, los ciudadanos tienen tres opciones: la deserción o indiferencia, la toma de la palabra o la adhesión<sup>260</sup>. Para incentivar la toma de la palabra o incluso la adhesión, realiza un interesante análisis<sup>261</sup> respecto de cómo incentivar la participación ciudadana. A continuación una síntesis del mismo:

- a) Debe existir un verdadero problema en discusión;
- b) Debe ser un mecanismo que muestre una capacidad para influir eficazmente en la decisión. Se debe informar con claridad a la ciudadanía cuánto incidirá la participación en la decisión final;
- c) El procedimiento debe estar reglamentado;
- d) Se debe distribuir equitativamente la palabra;
- e) La deliberación debe ser inclusiva y pública, todas las personas que puedan ser afectadas por las decisiones, deben tener iguales oportunidades de acceder a ellas y participar; y,
- f) La deliberación debe estar exenta de toda forma de coacción interna o externa.

Marco Navas, por su parte señala algunos requerimientos básicos para estimular la participación:

- 1.- Garantizar cuantitativa y cualitativamente un adecuado acceso y flujo de informaciones. La pluralidad de fuente de informaciones es importante.
- 2.- Se necesita de destrezas comunicativas; es decir, capacidad o competencias necesarias para comunicarse; por ejemplo argumentar y contraargumentar.
- 3.- Se necesita un intercambio, procurando que este sea lo que Habermas ha llamado un *fair argumentation*. Es decir que exista intercambio y que este sea diáfano y recíprocamente equitativo.
- 4.- Hay que garantizar, por un lado, que exista libre circulación de los flujos comunicativos y por otro, que exista conexión, entre las diferentes formas de participación en lo público y la toma de decisiones.
- 5.- Hay que garantizar una estructura interna más democrática, a través del fomento del acceso plural, la autonomía en las formas de participación en lo público. En el caso del Estado, debe crear condiciones de tipo estructural y simbólico para

---

<sup>259</sup> Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", The Journal of the American Institute of Planners, 35, 1969, citado por Blondiaux, *El nuevo espíritu de la democracia*, 72.

<sup>260</sup> Blondiaux, *El nuevo espíritu de la democracia*, 99.

<sup>261</sup> *Ibíd.*, 121-122.

conseguir esta conexión.<sup>262</sup>

Carlos Nino, desde su teoría deliberativa dialógica propone, que para detectar soluciones moralmente correctas desde la capacidad epistémica de la discusión colectiva y de la decisión mayoritaria, se requiere de las siguientes condiciones:

1. Que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; 2. Que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción: que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; 3. Que el grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; 4. Que no haya ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayoría y minoría cambie con las diferentes materias; y, 5. Que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias.<sup>263</sup>

Como señala Nuria Cunill:

no basta con que esté dada la virtualidad de la interacción social, sino que hay requisitos que aluden a la comunicación de dominación, de modo que en el transcurso de la discusión pueda suscitarse un cambio en la visión de los problemas y, consecuentemente, la posibilidad de la modificación de las posiciones previas, producto de la confrontación de perspectivas diversas.<sup>264</sup>

Tomando como antecedentes lo señalado por Loic Blondiaux, Marco Navas Alvear, Carlos Nino y Nuria Cunill, me parece que se pueden establecer ciertos lineamientos que permitan a la Asamblea Nacional y a las comisiones especializadas en particular, incentivar la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes:

- a) La ciudadanía debe conocer con claridad hacia dónde está orientada su participación y cuánto incidirá la participación en la decisión final de la aprobación de una ley o de parte del articulado.
- b) Se debe explicar con claridad qué nivel de participación se espera de la ciudadanía dependiendo del mecanismo que resuelve utilizar la comisión especializada.
- c) Puede ser que la comisión escoja realizar un taller explicativo exclusivamente con expositores expertos en la materia para dar a conocer a la ciudadanía la propuesta de ley y en el que se puedan plantear preguntas, o puede ser que deciden realizar un foro, con la finalidad de conocer opiniones de la ciudadanía respecto del proyecto de ley en su conjunto o respecto de temas que pueden ser de mayor interés o preocupación de la ciudadanía o pueden ser audiencias

---

<sup>262</sup> Navas, *Lo público insurgente*, 76-77.

<sup>263</sup> Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, 180.

<sup>264</sup> Cunill, *Repensando lo público*, 115.

públicas o mesas de trabajo, en los que se busquen espacios deliberativos con la ciudadanía respecto del proyecto de ley en trámite.

- c) Si lo que se busca a través de los foros, talleres, audiencias, mesas de trabajo es construir espacios de deliberación, estos deben ser inclusivos, todas las personas que puedan ser afectadas por la aprobación de una ley o que tengan interés en la misma, deben tener iguales oportunidades de participar. Se debe distribuir equitativamente la palabra. Esto se deberá tomar en cuenta también, al momento de diseñar el evento, si será una convocatoria abierta a toda la ciudadanía que tenga interés en asistir o actores previamente seleccionados en función de las temáticas objeto del proyecto de ley.
- d) Se debe garantizar el acceso y flujo de la información que exista sobre el proyecto de ley, una herramienta puede ser la página web de la Asamblea Nacional o la distribución de ejemplares del proyecto de ley el día del evento participativo o la distribución de documentos explicativos sobre el mismo o alguna exposición previa por parte de algún especialista en la materia o por parte de los asambleístas.
- e) Se debe propender a un intercambio de opiniones recíproco y equitativo entre la ciudadanía y las y los asambleístas.
- f) Se debe contar con un moderador que señale la metodología que se utilizará para la asignación de la palabra, tiempos de intervención, cómo se orientará la participación para la construcción de consensos, entre otros.

En el derecho comparado se encuentran interesantes propuestas que fomentan la participación ciudadana, así se tiene por ejemplo en Argentina, el denominado Partido Político la Red, que propone mejorar la democracia aprovechando las virtudes de internet, para el efecto, usa herramientas digitales para acercar la política a las personas, como el software Democracia OS, que es un espacio online para la deliberación y votación de propuestas políticas. El software propone estimular mejores argumentos y arribar a mejores decisiones de forma colectiva.<sup>265</sup>

En España por ejemplo, existe “Plaza Podemos 2.0” un espacio de participación política en el que la ciudadanía puede debatir, proponer iniciativas y compartir ideas. Este portal permite participar en varias alternativas: a) Iniciativa Ciudadana: los inscritos puedan hacer propuestas que si reciben el apoyo suficiente,

---

<sup>265</sup><[http://wiki.partidodelared.org/Manifiesto\\_de\\_la\\_Red](http://wiki.partidodelared.org/Manifiesto_de_la_Red) >. Consulta: 5 de diciembre de 2016.

son llevadas a referéndum interno vinculante para su adopción; b) Escaño Abierto: tu voz en el parlamento:<sup>266</sup> herramienta a través de la cual los inscritos pueden hacer preguntas que, si reciben el apoyo suficiente, son llevadas para su formulación en la Asamblea de Madrid. Cada mes, abren un plazo para proponer preguntas y apoyar las preguntas que hagan los ciudadanos. Las diez preguntas más apoyadas serán remitidas al grupo parlamentario de Podemos en la Asamblea de Madrid, para que tres de ellas sean expuestas en los espacios plenarios de ese mes. El resto de preguntas se incluirán en las diferentes comisiones o se formularán como preguntas escritas al gobierno; y, c) Debates y Opinión: en los que la ciudadanía puede expresarse, debatir y compartir sus ideas con el resto de inscritos.<sup>267</sup>

## **6.6. ¿Por qué es importante la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes?**

Si se revisa la Carta Democrática Interamericana, la participación ciudadana, refuerza y profundiza la democracia representativa.<sup>268</sup> De modo general, “es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.<sup>269</sup>

La participación ciudadana se convierte así, en una garantía de la democracia, pero no de la democracia formal, procedimental, es decir, de aquella a la que se refería Bobbio, “como un conjunto de reglas (primarias) o (fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”<sup>270</sup>, sino que se constituye en garantía de la democracia sustancial a la que se refiere Ferrajoli donde “las reglas del Estado de Derecho, garantizan los derechos de los ciudadanos, estableciendo por un lado, ¿qué no se debe decidir? a través de prohibiciones y obligaciones a los poderes del Estado; y, por otro, las obligaciones de remover las desigualdades sociales “de promover las condiciones que hacen efectivo el derecho al trabajo, de proteger a las minorías, de asegurar la educación y la salud, de mantener y asistir a las personas con discapacidad y a

---

<sup>266</sup> Plaza Podemos 2.0 <<https://plaza.podemos.info/la-gente-pregunta/asamblea-madrid>>. Consulta: 5 de diciembre de 2016.

<sup>267</sup> Plaz Podemos 2.0 <<https://plaza.podemos.info/>>. Consulta: 5 de diciembre de 2016.

<sup>268</sup> Artículo 2 Carta Democrática Interamericana.

<sup>269</sup> Artículo 6 Carta Democrática Interamericana.

<sup>270</sup> Bobbio, *Esencia y Valor de la Democracia*, 47.

cuantos carezcan de medios de subsistencia”; y su violación es causa de invalidez de las normas producidas.”<sup>271</sup>

Es decir, que la participación ciudadana se convierte a su vez, en garantía de los derechos contenidos en la Constitución, que en el artículo 11 numeral 4, establece un límite al legislador y a los órganos con potestad normativa, “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías jurisdiccionales”, mientras que el numeral 8 del mismo artículo establece una obligación, “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”, estableciendo como consecuencia, la inconstitucionalidad de “cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

Esto a su vez, tiene relación con la garantía normativa contenida en el artículo 84 de la Constitución y que establece una doble obligación de la Asamblea Nacional y de todo órgano con potestad normativa. Por un lado, como una “obligación de hacer”, adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución, los tratados internacionales y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades; y, por otro, como un límite u “obligación de no hacer”: “En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.<sup>272</sup> De ahí la importancia de construir una ciudadanía activa, consciente de sus responsabilidades, que busque organizarse y participar en defensa de sus derechos.

---

<sup>271</sup> Ferrajoli, *Derecho y Razón*, 355.

<sup>272</sup> Libia Rivas, “La garantía normativa en el proceso de elaboración de las leyes”, en *Compendio de Técnica Legislativa para la Construcción de Leyes*, (Quito: Asamblea Nacional, 2013), 41-48.

## Conclusiones

1.- De conformidad con lo señalado en el Capítulo 1, la participación ciudadana puede ser concebida de diferentes maneras, como: acción, derecho, medio, fin, deber ciudadano, deber estatal, garantía, entre otros; sin embargo, para fines de la presente investigación, se atiende al mandato constitucional que consagra a la participación ciudadana como un derecho; que en la línea de la Teoría de los Derechos Fundamentales de Alexy, forma parte de los derechos de formación de la voluntad estatal y que adicionalmente, constituye una garantía de los derechos establecidos en la Constitución, en el marco de una democracia sustancial y no meramente formal o procedimental.

2.- En atención a lo señalado en el artículo 95 de la Constitución de la República, el derecho de participación ciudadana se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. En la democracia representativa se asume que la participación en los asuntos públicos se canaliza fundamentalmente a través de la elección de representantes. Por su parte, la democracia directa alude a mecanismos promovidos directamente por la ciudadanía con la finalidad de influir directamente en la formación de la voluntad popular o en la adopción de decisiones públicas; mientras que la democracia comunitaria, como señala Dworkin está asociada a los principios de participación, interés e independencia.

3.- Aunque nuestra Constitución no hace referencia expresa a la democracia participativa, el derecho de participación atraviesa transversalmente su articulado como un requisito previo a la adopción de decisiones en el accionar público. Una de las características fundamentales de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a una activa participación de la sociedad civil en todos los ámbitos de la gestión pública.

4.- La Constitución en el artículo 95 y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el artículo 4, define los principios que orientan la participación ciudadana: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. De entre estos principios, la deliberación merece especial atención. No todo proceso de participación ciudadana es deliberativo, existe una amplia diferencia entre participar a través de opiniones,

comentarios, sugerencias sobre un tema de interés, frente a la posibilidad de discutir, intercambiar opiniones, argumentar respecto de una y otra y tomar finalmente una decisión que puede ser consensuada entre los actores o participantes, o que aún en caso de no serlo, se justifica racionalmente.

5.- Si bien el artículo 61 de la Constitución se refiere a un catálogo de derechos de participación, la presente investigación desarrolló exclusivamente los derechos de participación vinculados al proceso de formación de las leyes, así se dispone de: iniciativa popular normativa, presentación de observaciones por escrito o a través de comisiones generales y consulta prelegislativa.

6.- Luego de la contabilización del número de iniciativas populares normativas, de los resultados de la consulta prelegislativa y de las observaciones presentadas por escrito o a través de comisiones generales, se puede concluir, que el nivel de participación ciudadana es bajo. De esto se colige, que si bien existen disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la participación ciudadana en el ámbito legislativo, no están siendo aplicadas o se las desconoce por completo.

7.- Las propuestas que plantea esta tesis para que dichos resultados puedan incrementarse, se orientan por un lado en la aprobación de reformas legales; fortalecimiento de derechos como el acceso a la información; la adopción de una metodología que facilite el diálogo, la deliberación, los consensos y la adopción de decisiones; el uso de las tecnologías de la información y comunicación y diferentes aplicaciones que permitan interactuar de forma ágil y directa con los depositarios de la soberanía popular; en circunstancias, en que es evidente una crisis de representatividad que no es exclusiva de países como el nuestro y en el que la ciudadanía demanda mayor incidencia en las decisiones que se toman en los parlamentos.

8.- Las alternativas propuestas están orientadas a fortalecer y complementar la democracia representativa, a convertir a los parlamentos en instancias en las que se profundice la democracia, como uno de los pilares fundamentales de un Estado constitucional como el nuestro, que se gobierna en forma de República.

9.- La presente tesis se orientó a realizar un análisis cuantitativo de la participación ciudadana en las diferentes leyes aprobadas por la Asamblea Nacional durante el período legislativo 2009-2013, el reto pendiente en este tema, es llegar a determinar el nivel de incidencia de dicha participación en el contenido de las leyes,

es decir poder llegar a determinar por ejemplo, en el caso de las observaciones, cuántas de las mismas, que fueron presentadas por ciudadanos individualmente considerados o a través de organizaciones sociales, fueron aceptadas e incorporadas en los textos y cuántas no lo fueron. Esto exige sin embargo, una investigación más profunda verificando cada una de las propuestas presentadas, su debate o análisis en las comisiones especializadas a través de las actas de las sesiones en las mismas y la sistematización que se realiza de ellas. Para el efecto, una herramienta fundamental constituye, la reforma al Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales con la finalidad de que a los informes de primer y segundo debate de las leyes, se incorpore dentro de los mismos o como anexos, no solo una enumeración de las mismas sino el contenido de cada una de ellas, precisando cuáles fueron aceptadas y cuáles no, y los argumentos que las y los asambleístas consideraron en cada caso.

9. Como se señaló anteriormente, una de las observaciones que se suelen realizar al procedimiento de la consulta prelegislativa, es que los casos o causales por las cuales procede, no se encuentran previamente establecidos en la ley o en el Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa. En esta línea, debería analizarse la posibilidad de incluir mediante reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, determinados supuestos por los cuales la comisiones especializadas deben mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional, la realización de la consulta prelegislativa. Entre estos, podrían incluirse aquellas materias mencionadas por la Corte Constitucional Colombiana en su Sentencia 366-C de 2011: territorio; aprovechamiento de la tierra rural y forestal; la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas; conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas; aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan la comunidades indígenas, entre otros.

10.- Es necesario articular todos los mecanismos de los que se dispone en la actualidad, tales como: páginas web, aplicaciones que se pueden descargar gratuitamente, software, plataformas online, grupos de conversación online, facebook, twitter, correos electrónicos, blogs, radio, televisión, talleres virtuales, el bus interactivo de la Asamblea Nacional, entre otros, para incentivar y fortalecer la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes.



11.- Finalmente, es preciso señalar que al ser la participación un derecho, su ejercicio por parte de la ciudadanía es voluntario. Es el ciudadano individualmente considerado u organizado colectivamente, el que decide participar o no en el trámite de un proyecto de ley. De ahí la importancia, de que en el caso de que decidan hacerlo, sus observaciones, comentarios, sugerencias, opiniones, entre otros, a favor o en desacuerdo con un proyecto de ley o con parte de su articulado, o proponiendo modificaciones a los textos, sean analizados por la Función Legislativa y argumentadamente se los acoja o no; esto permitirá que no se desincentive la participación sino que por el contrario, motive a los ciudadanos que aún no lo han hecho a aportar en la construcción de las leyes.

## Bibliografía

### Publicaciones

- Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Aristóteles. *Ética a Nicómano*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- Asamblea Nacional del Ecuador, La Asamblea del Buen Vivir, Informe de Labores 2009-2013. Ecuador, abril 2013.
- Astarloa Villena, Francisco. La iniciativa legislativa popular en España. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/10/est/est10.pdf> (9-12-2014).
- Avila, Ramiro. *El Neoconstitucionalismo Transformador*. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar. 2011
- Bercholz, Jorge. *Opinión Pública y Democracia*. Argentina: Lajouane, 2015.
- . *Temas de Teoría del Estado*. Argentina: La Ley, 2014.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Blondiaux, Loic. *El Nuevo Espíritu de la Democracia*. Argentina: Prometeo, 2013.
- Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola. *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno, 1998.
- . *Esencia y Valor de la Democracia*. Barcelona: Editorial Labor, 1934.
- . *Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Córdova, Holger Paúl. *Derechos sin poder popular*. Quito: Centro Andino de Estudios Estratégicos, 2013.
- Cuevas, María Gabriela. “Derecho a la Participación”. En *Participación, Ciudadanía, Derechos Humanos*. Caracas: Konrad Adenauer, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.
- Cunill, Nuria. *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1997.
- Delgado, Adriana. “Derechos Humanos y Democracia”. En *Participación, Ciudadanía, Derechos Humanos*. Caracas: Konrad Adenauer, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.

- Dworkin, Ronald. "Igualdad, democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los tribunales". En *El Canon Neoconstitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y Razón*. Madrid: Editorial Trotta, 1995.
- Fix Zamudio, Héctor. *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.
- Gentile, Jorge, comp. *El Poder Legislativo*. Montevideo: Konrad Adenauer. 2008.
- González, Miguel. "La participación ciudadana como alternativa de gobierno". Revista Aportes Andinos No. 14, 2005. <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/participacionyciudadania/articulos/miguelgonzalez.pdf>>. Consultado el 4 de noviembre 2016.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. México: Editora Nacional, 1979.
- Médici, Alejandro. *El Malestar en la Cultura Jurídica*. Argentina: Editorial de la Universidad de la Plata. 2011.
- Morales, Juan Pablo. "Los nuevos horizontes de la participación". En *La Constitución de 2008 en el contexto andino*. Quito: Ministerio de Justicia, 2008.
- Mouffe, Chantal. *El Retorno de lo Político*. Barcelona: Paidós, 1999.
- Navas Alvear, Marco. *Los Nuevos Derechos de Participación en la Constitución Ecuatoriana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- . *Lo público insurgente*. Quito: Edicionales CIESPAL, 2012.
- Nino, Carlos. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. España: Editorial Gedisa S.A, 1997.
- Noguera Albert y Navas Alvear, Marco. *Los nuevos derechos de participación en Ecuador. ¿Derechos constituyentes o constitucionales?*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016.
- Nohlen, Dieter. *La Democracia*. Lima: Fondo Editorial de la UIGV, 2010.
- Ospina, Pablo. "La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)". En *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- Pasquino, Gianfranco y otros. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1991.

- Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- Ramírez Gallegos, Franklin, coord. *Nuda Política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS-FLACSO-Ecuador, 2013.
- Rivas, Libia. “La garantía normativa en el proceso de elaboración de las leyes”. En *Compendio de Técnica Legislativa*. Quito: Asamblea Nacional,
- Sancari, Sebastián. *La participación política en la Argentina Contemporánea*. Argentina: La Ley, 2016.
- Sánchez, Silvana. *Participación Social en el Procedimiento Legislativo y Control Previo de Constitucionalidad de Proyectos de Ley*. Tesis de Maestría. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2010.
- Sartori, Giovanni. *Aspectos de la Democracia*.  
 -----. *Elementos de la teoría política*. Madrid: Alianza, 1992.  
 -----. *Teoría de la democracia. 1.- El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza universidad, 1988.
- Secretaría Técnica Constitucional. “La interculturalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador”. En *Pluralismo Jurídico*. Revista de Derecho Constitucional. No. 4. Quito: Corte Constitucional.
- Van der Hulst, Marc. *El Mandato Parlamentario*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2000.
- Villoro, Luis. “Democracia Comunitaria”, Conferencia dictada el 21 de noviembre del 2006, en el Auditorio Raúl Baillères del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.
- Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 1997.

## **Normativa**

- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador.  
 -----. Ley Orgánica de la Función Legislativa.  
 -----. Asamblea Nacional. Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales.  
 -----. Asamblea Nacional. Resolución del Consejo de Administración Legislativa de 13 de junio de 2012.

- . Asamblea Nacional. Resolución Consejo de Administración Legislativa de 13 de junio de 2012.
- . Asamblea Nacional. Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa Resolución del CAL de 14 de octubre de 2009.
- . Asamblea Nacional. Resolución del Consejo de Administración Legislativa de 24 junio 2013.
- . Corte Constitucional. Sentencia N. o 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010.
- . Corte Constitucional. Sentencia Caso 0731-10-EP de 30 de julio de 2014. Colombia. Corte Constitucional. Setencia 366-C. 2011.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>.  
Consultado el 13 de enero de 2017.