

---

# La participación social en el procedimiento legislativo

Silvana Sánchez Pinto



El art. 84 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece, como garantía normativa, la obligación de la Asamblea Nacional y de todo órgano con potestad normativa de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Finalmente señala que en ningún caso [...] las leyes [...] atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

De manera complementaria a la garantía normativa, con la finalidad de hacer realidad esta adecuación, en la misma Constitución se ha previsto una garantía extrainstitucional o social;<sup>1</sup> como garantía social indirecta; esto es, la participación social en el procedimiento legislativo, la cual está prevista en el segundo inciso del art. 137 de la Constitución: “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”.

Esta garantía de participación en el proceso legislativo es una verdadera audiencia pública previa a la adopción de normas por parte de los parlamentos, que permite que las personas y grupos sociales hagan sentir su voz en el proceso de construcción del Derecho,<sup>2</sup> y tiene especial relevancia para la “supervisión de la observancia por parte de los órganos políticos del contenido esencial de los de-

Nota del compilador: El presente estudio fue financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

rechos y de las obligaciones de no discriminación, no regresividad y progresividad”<sup>3</sup>

Esta garantía permitiría concretar lo que Hanna Arendt definía por participación: “quiere decir tener el sentimiento de estar, y más precisamente, tener derecho a tener derechos”<sup>4</sup> y que Claude Lefort complementa como “el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate político y no el sentimiento de tener que esperar pasivamente las medidas favorables a su destino”<sup>5</sup>

Sin embargo, este derecho –pese a estar formalmente vigente– tampoco ha sido respetado ni cumplido por parte de la Asamblea Nacional; es así como la participación social en el trámite de las leyes ha sido reducida a una mínima expresión, cuando no completamente desconocida, lo que ha determinado que los aportes sociales, tendientes a exigir la adecuación material de los proyectos de ley a la Constitución, no sean reconocidos. Esto ha sucedido en los casos de la Ley de Minería, la Ley Orgánica del Servicio Público, el proyecto de ley de recursos hídricos, el proyecto de ley de comunicación, entre otros.

Aquí se analiza estrictamente el procedimiento adoptado por las comisiones especializadas de la Asamblea para tratar las observaciones presentadas por la sociedad civil en los siguientes proyectos de ley, en materia de derechos humanos:

### **Proyecto de ley reformativa a la ley de seguridad pública y del Estado<sup>6</sup>**

El proyecto de ley reformativa propone que, en el lit. b del art. 11, se agregue como tercer inciso, el siguiente texto:

Las Fuerzas Armadas intervendrán, por disposición del Presidente y conforme a las condiciones establecidas en la presente ley, en la protección interna y el mantenimiento y control del orden público, cuando por circunstancias de evidente necesidad, se haga indispensable su contingente para la prevención, control y restricción del delito.

Así como la inclusión del art. 23, del siguiente art. innumerado:

Art. ... Empleo de las Fuerzas Armadas para la prevención, control, y restricción del delito. Los ministros del ramo mediante acuerdo inter ministerial, podrán disponer que las Fuerzas Armadas intervengan en acciones destinadas a la protección interna y mantenimiento y control del orden público, que incluye con-

trol de armas, inteligencia antidelictiva, operativos preventivos y demás operativos para el control del delito.

En el informe de la comisión para el primer debate, se hace constar la sistematización de las observaciones realizadas por los assembleístas y la ciudadanía.<sup>7</sup> En la matriz de observaciones se recogen los aportes de Fredy Rivera y de Daniel Pontón quienes coinciden en que los roles y campos de acción de la policía y las Fuerzas Armadas están claramente definidos en la Constitución y la ley.

Sin embargo, estas observaciones, pese a su pertinencia en lo relativo a salvaguardar la supremacía de la Constitución, no son consideradas en la versión final del proyecto de ley, presentado por la comisión para el segundo debate del pleno; es así como en la exposición de motivos se señala: “si bien el empleo de las Fuerzas Armadas tiene como misión fundamental la defensa externa del país, las circunstancias [en que las capacidades de la Policía Nacional puedan verse sobrepasadas] hacen imperativo que la autoridad disponga de la prerrogativa del uso subsidiario de estas fuerzas para hacer frente a emergencias en el orden público”.

Y en el artículo innumerado que se propone agregar a continuación del art. 23, se mantiene la propuesta de reforma legal para la intervención subsidiaria de Fuerzas Armadas, se señala textualmente:

Art. ... Empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas: las Fuerzas Armadas, sin descuidar su misión fundamental de defensa externa, intervendrán por disposición de la Presidenta o Presidente de la República en la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y seguridad ciudadana, cuando por circunstancias de evidente necesidad, o de inminente alteración del orden público, se haga indispensable su contingente. Para tal propósito el Presidente o Presidenta de la República requerirá de la asesoría y recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.

En el informe de la comisión para segundo debate del proyecto de ley, emitido el 30 de marzo de 2011, no se hace mención a ninguna observación adicional de la sociedad civil. Actualmente, el proyecto de ley que es contrario al contenido material de la Constitución, se mantiene.

### **Proyecto de ley sobre enfermedades catastróficas<sup>8</sup>**

En este proyecto de ley, varios assembleístas<sup>9</sup> presentaron observaciones. En las formuladas por Pedro de la Cruz,<sup>10</sup> se incorporaron las observaciones de la

Asociación de Apoyo a Pacientes Reumáticos (APARE); en las observaciones presentadas por Leonardo Viteri, se recogieron los criterios de profesionales de la salud con especialidades en genética y endocrinología.<sup>11</sup>

Las observaciones de APARE y de uno de los médicos representantes de la sociedad civil relativas a agregar las enfermedades autoinmunes como otras enfermedades raras o huérfanas, no se recogieron de manera textual en el texto de la ley reformativa que finalmente se expidió, si bien se comprenderían incorporadas en la definición de enfermedad catastrófica, prevista en el art. 4 de dicha ley. La observación de que se agreguen las patologías por malformaciones congénitas y síndromes genéticos propiamente dichos, son recogidas en el último inciso del art. 4 de la ley reformativa en mención.

En el acta de la sesión 42 de la Comisión (18 de mayo de 2011), se hace constar que se recibe en comisión general a representantes de diversas organizaciones que trabajan con personas con enfermedades raras o huérfanas. Consta en el acta, el resumen de las exposiciones de Eliécer Quishpe, Presidente de la Fundación de personas con enfermedades con depósito lisosomal, quien explicó los síntomas de estas enfermedades, y las de Nancy Ramos, vicepresidenta de la Fundación hemofílica ecuatoriana, quien solicitó una normativa legal que articule el diagnóstico y el tratamiento de estas enfermedades. Se hace constar en el acta que varios representantes de enfermedades consideradas huérfanas solicitan articular los programas de atención y ayudas económicas, y que existan medicamentos a bajo costo.

La comisión general que recibe las observaciones de la sociedad civil dura únicamente media hora. De estas observaciones, se admiten las que propusieron una normativa sobre diagnóstico y tratamiento, y la relativa a la asistencia médica.

Los integrantes de la comisión no proceden a analizar ni a debatir sobre las exposiciones de los representantes de la sociedad civil, se pasa directamente a tratar la resolución de calificación del proyecto de ley.

Si bien en este caso no se dio paso a una verdadera deliberación sobre los aportes sociales, se puede evidenciar que el contenido material de la ley orgánica reformativa a la Ley orgánica de salud<sup>12</sup> permite garantizar la validez sustancial del derecho a la salud de las personas que adolecen de enfermedades catastróficas, raras o huérfanas, a través del sistema nacional de salud; para lo cual se establecen obligaciones claras y concretas<sup>13</sup> y se establece que el Ministerio de Finanzas realice la reclasificación presupuestaria, a fin de que el Ministerio de Salud Pública cuente con fondos para cumplir sus obligaciones.<sup>14</sup>

## Conclusiones

Del análisis de estos dos casos, se evidencia que el derecho a la participación social en el procedimiento legislativo tiene una efectividad todavía limitada. Esta situación se deriva de varios factores: primero, se privilegia la difusión de los proyectos de ley a través del sitio web de Asamblea;<sup>15</sup> segundo, no se cumple lo dispuesto en el art. 157 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL),<sup>16</sup> en lo relativo a que las comisiones generen foros de consulta, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, ni el art. 24 del Reglamento de la LOFL respecto a la obligación de promover el acercamiento, la participación e interrelación de la sociedad civil con los asambleístas e informar a la ciudadanía sobre lo realizado;<sup>17</sup> y tercero, que no se han creado las condiciones objetivas que propicien el ejercicio de este derecho a través de la generación de espacios verdaderamente democráticos en donde la deliberación permita la adopción de decisiones sobre el contenido de los proyectos, respetando su adecuación a la Constitución y a los estándares del *corpus iuris* de los derechos humanos.

Se pone de manifiesto que el procedimiento adoptado en las dos comisiones es distinto, y esto porque no está reglado en su integralidad el procedimiento que las comisiones de la Asamblea Nacional deben dar a las observaciones y aportes de la sociedad civil; los mecanismos específicos para su procesamiento, sistematización, análisis y estudio y no se establece la obligatoriedad de que el asambleísta motive debidamente sus decisiones de incorporar o no las observaciones sociales, lo que da paso a un ejercicio discrecional.

Solo la efectividad del derecho a la participación social en el procedimiento legislativo, como garantía extrainstitucional social permitirá, a su vez, la efectividad de la garantía normativa del art. 84 de la Constitución de la República del Ecuador.

## Notas

1. “Las garantías extrainstitucionales o sociales son aquellos instrumentos de tutela o de defensa de los derechos que [...] dependen fundamentalmente de la actuación de sus propios titulares [...] consisten en el ejercicio de derechos [...] de participación dirigidos a reclamar la satisfacción de aquellas necesidades e intereses básicos tutelados por los derechos”. Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel,” en *Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 123.
2. *Ibid.*, p. 124.

3. *Ibid.*
4. Hanna Arendt, citada por Claude Lefort en “La representación no agota la democracia,” en Mario R. dos Santos, coordinador, *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Nueva Sociedad, 1992, p. 140.
5. *Ibid.*, p. 140.
6. Mediante oficio de 11 de enero de 2012, suscrito por la autora, ingresado con trámite 91472, de 12 de enero de 2012, se solicitó al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de soberanía, integración, relaciones internacionales y seguridad integral de la Asamblea Nacional, el acceso a la información relativa a las observaciones formuladas al proyecto de ley y a las actas de sesiones de debate sobre el mismo, información que fue revisada en la mencionada comisión.
7. Dichos aportes fueron de Fredy Rivera, coordinador del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Daniel Pontón, director del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito. A las sesiones de socialización del proyecto asistió también Fernando Garcés, representante de los vecinos y empresarios del sector La Mariscal.
8. Mediante oficio de 11 de enero de 2012, ingresado con trámite 91474, de 12 de enero de 2012, suscrito por la autora, se solicitó al Presidente de la Comisión del Derecho a la Salud de la Asamblea Nacional, el acceso a la información relativa a las observaciones formuladas al proyecto de ley y a las actas de sesiones de debate sobre el mismo, información que fue entregada mediante oficio 0179-CEPDS-SR-2012, de 16 de enero de 2012, suscrito por el abogado Alexis Nobao, secretario relator de la comisión.
9. Silvia Salgado, Pedro de la Cruz, Gioconda Saltos, Jaime Abril, Raúl Abad, Betty Carrillo, Marisol Peñafiel, Lídice Larrea, Fernando Cáceres, Paco Moncayo, Aminta Buenaño, Silvia Kon, Víctor Quiroga, Scheznarda Fernández, José Picoita y Leonardo Viteri.
10. Oficio 409-OAPDLC-AN-Q, de 12 de julio de 2011, suscrito por Pedro de la Cruz y dirigido a Carlos Velasco, Presidente de la Comisión del Derecho a la Salud.
11. Doctores Milton Jijón, genetista y pediatra y Mario Paredes, endocrinólogo.
12. Publicada en el RO 625, de 24 de enero de 2012.
13. Artículos innumerados 2, 3, 4, 5 del Capítulo III-A, agregado luego del Capítulo III, del Título II de la Ley Orgánica de Salud, Ley 67.
14. Disposición transitoria tercera agregada a la Ley Orgánica de Salud.
15. El nivel de acceso a internet fue de 29% de personas en 2010, según información del Ministerio de Telecomunicaciones, de la Sociedad de la Información (MINTEL) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos, en Instituto Nacional de Estadística y Censos, 8 de febrero de 2010, <[http://www.inec.gov.ec/estadisticas/index.php?option=com\\_remository&Itemid=&func=startdown&id=1065&lang=es&TB\\_iframe=true&height=250&width=800](http://www.inec.gov.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=1065&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800)> y <[http://www.inec.gov.ec/estadisticas/index.php?option=com\\_remository&Itemid=&func=startdown&id=1065&lang=es&TB\\_iframe=true&height=250&width=800](http://www.inec.gov.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=1065&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800)>.
16. Que establece que la Asamblea Nacional promoverá la participación efectiva en las diferentes etapas de formación de las leyes, a través de mecanismos como la recepción de sugerencias y observaciones, foros de consulta, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, entre otros. Igualmente, dispone que se establezcan mecanismos que promuevan el acercamiento e interrelación de la sociedad civil con las y los asambleístas y las comisiones especializadas.
17. Procesos que, según la misma disposición reglamentaria, deben construirse considerando los ejes transversales de género, generacional, territorialidad e interculturalidad.