

César Montaña Galarza,
Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2014.

María José Ramírez
Cardoso*

Con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 cobró vigencia el régimen de gobiernos autónomos descentralizados que, según el artículo 239 de la norma constitucional, forman parte de un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo que define las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Entre los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados se encuentran los municipales y metropolitanos, investidos ambos de la competencia de crear, modificar, exonerar o suprimir, mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, así como de la facultad de regular, a través de su órgano legislativo, la aplicación de los tributos previstos en la ley a su favor.

El auge de la autonomía y descentralización de los gobiernos municipales obedece, a más de su reconocimiento constitucional, a que dichos atributos han adquirido el valor de elementos intrínsecos en el desarrollo de una democracia efectiva, desde lo local. De manera específica, la autonomía financiera municipal constituye un factor esencial en la procuración y administración de recursos propios en el marco de la ley, pues, mediante el ejercicio de sus competencias en materia tributaria, el gobierno local tiene la posibilidad real de limitar, de manera importante, su histórica dependencia del gobierno central.

Sobre esta temática, actualizada de manera sustancial a partir de agosto de 2010 con la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la derogatoria de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) junto con muchas otras normas de carácter tributario, César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo nos presentan la obra titulada *Derecho tributario municipal: fundamentos y práctica*.

Los autores son destacados abogados y doctores en jurisprudencia, que han colocado su formación al servicio del Derecho, resaltando el Derecho tributario, a través de su minucioso estudio, la publicación de numerosas obras y artículos de contenido jurídico, el ejercicio de la docencia en universidades nacionales y extranjeras de

* Abogada en libre ejercicio.

reconocido prestigio en procura de una exitosa transferencia de conocimientos, y el desempeño de funciones públicas en la Administración Tributaria y la Dirección Financiera Tributaria del Distrito Metropolitano de Quito, particular que, sin espacio a dudas, ha enriquecido el contenido de la obra y posibilitado el análisis del Derecho tributario municipal en el Ecuador desde sus perspectivas ontológica y deontológica.

Los autores estructuran su obra en siete capítulos, iniciando con aspectos y conceptos fundamentales para la comprensión del documento en su conjunto, pasando por una reseña histórica comparativa sobre el derecho tributario municipal y metropolitano en el Ecuador, para luego detenerse en uno de los temas más importantes, y lamentablemente descuidados por los municipios y distritos metropolitanos, como es el catastro municipal, llegando así a la teoría y práctica de los impuestos, tasas y contribuciones especiales a cargo de los distritos municipales y metropolitanos existentes en el país, para finalizar con un ejercicio crítico y propositivo sobre el régimen tributario municipal y metropolitano, ofreciendo los autores, de este modo, un estudio integral de la materia tratada.

En el primer capítulo, César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo abordan un tema de base, como es el *deber ser* de la gestión autonómica de los gobiernos municipales, resaltando las similitudes y diferencias existentes respecto de los gobiernos centrales. Para ello se apoyan en Salvador Daña Montaña, quien considera que:

Autonomía no es tan solo un conjunto más o menos grande de poderes más o menos extensos; es una cualidad específica de la corporación que las distingue de las demás: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su capacidad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental o poder constituyente, de darse sus intenciones o poder legislativo y de gobernarse con ellas, con prescindencia de otro poder.¹

Ante lo mencionado, los autores ponen de manifiesto que, si bien la autonomía debe evidenciarse principalmente en el ámbito político, administrativo y económico-financiero, no es conveniente el ideal de que sea absoluta, pues, de darse, debilitaría la unicidad del poder público que detenta el Estado.

El primer capítulo finaliza con una referencia al alcance del Derecho tributario, en general, y del Derecho tributario municipal, en particular, indicando que este último “es un conjunto de normas de orden público que disciplinan el tributo [...] de beneficio municipal, en sus diversas manifestaciones, así como las relaciones y las situaciones que generan tanto su creación como aplicación o gestión”.²

1. Salvador Dana Montaña, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Nacional, 1959, p. 46.

2. César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2014, p. 26.

En el segundo capítulo, los autores analizan la importancia de la autoridad financiera como entidad encargada de cumplir funciones en materia de recursos económicos y presupuesto, destacando las diferencias que existen en la conformación de las unidades financieras en cada gobierno autónomo descentralizado en el Ecuador, que debieran adaptarse a las necesidades y realidad de cada uno de ellos pero siempre tomado en cuenta lo que dispone el COOTAD. Además, refieren qué niveles de gobiernos autónomos descentralizados gozan de potestad tributaria, entendiéndosela como la atribución conferida por la ley para la creación, modificación, exoneración, y supresión principalmente de tasas y contribuciones especiales, sin dejar de lado que, en casos concretos, opere también en relación a impuestos.³

Más adelante, los autores hacen una clara e interesante revisión sobre las facultades de las que gozan las administraciones tributarias municipales según el COOTAD, en comparación a las que preveía la derogada LORM, señalando los beneficios que trae el ejercicio de las atribuciones establecidas ulteriormente y cómo estas coadyuvan al correcto desenvolvimiento de la potestad tributaria municipal. En este sentido, César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo son de la opinión de que los municipios y distritos metropolitanos gozan de facultad reglamentaria, determinadora, resolutive, recaudadora y sancionadora. En este análisis también sacan a la luz las contradicciones y violaciones al principio de reserva de ley y seguridad jurídica existentes en las leyes que regulan las facultades mencionadas, lo que deviene en la necesidad de implementar urgentes reformas legales; al tiempo que resaltan la falta de investigación y rigor en el proceso de creación de las normas. Adicionalmente, incluyen didácticos ejemplos encaminados a la mejor comprensión del alcance y aplicación de las facultades de los municipios y distritos metropolitanos, en materia tributaria.

El tercer hace una breve referencia histórica al origen de la LORM, principalmente a la Ley n.º 44 reformativa de la Ley de Régimen Municipal que, a partir de los principios contenidos en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, introdujo importantes cambios en pro de la autonomía de los gobiernos municipales. Entre las reformas de entonces en el ámbito tributario municipal, sobresale la potestad de aprobación de tarifas por los servicios prestados por las empresas públicas municipales, la actualización bianual de los catastros, la definición de criterios o parámetros de valoración con el fin de aplicar algunos impuestos municipales, la derogatoria o reforma de algunas normas referentes a tributos que no representaban ingresos significativos a los municipios, entre otras.⁴ En esta misma línea, continúan

3. *Ibid.*, p. 30.

4. *Ibid.*, p. 53.

con la referencia al origen del COOTAD y su apego a la nueva Constitución, evidenciando las contradicciones y defectos que el cuerpo legal presenta puntualmente en torno a las normas de carácter tributario, cuestionando su innecesaria y cercana aproximación a la derogada LORM, a punto tal en que la nueva ley refresca algunos errores contenidos en la anterior.

Los autores continúan con un acertado análisis comparativo en torno a la capacidad y facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados según las Constituciones de 1998 y 2008, estableciendo las diferencias entre las potestades de los gobiernos regionales, provinciales y municipales a partir de la referencia a las distintas normas jurídicas que regulan aspectos inherentes a la tributación municipal.

Montaño y Mogrovejo finalizan este capítulo subrayando la importancia de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas y normas, concretamente las de carácter tributario municipal, haciendo hincapié en la vigencia de alternativas de participación como son la iniciativa popular normativa y el mecanismo de la silla vacía.

Una vez sentadas las consideraciones conceptuales, teóricas e históricas sobre la materia tratada, y demostrada la profundidad y calidad de la investigación a través de concienzudos análisis doctrinarios y normativos y mediante el importante caudal de aportes personales de los autores, la obra consigue el marcado interés del lector por conocer en forma más profunda y específica los tributos locales existentes, sus elementos y aplicación en la actualidad. Así, Montaño y Mogrovejo, en el cuarto capítulo, dan paso al análisis de una herramienta muchas veces soslayada, principalmente por la falta de conocimiento sobre las bondades que puede traer a la administración municipal, como es el catastro municipal y metropolitano.

Los autores definen el catastro como una especie de inventario de bienes inmuebles a nivel cantonal y consideran que:

como instrumento técnico el catastro tiene una potencialidad que viene definida por el nivel de perfeccionamiento, control y revisión que posee, con mención especial a las exigencias de la actualidad y flexibilidad, así como también al cuidado en los ingresos, egresos y cambios en la información que contienen las bases de datos catastrales.⁵

Además, consiguen demostrar la complejidad, pero sobre todo la importancia y la utilidad, del uso de un buen sistema de catastro, siendo este indispensable no solo para la correcta aplicación de algunos tributos de carácter municipal, sino que, justamente por su carácter multifinanciero, puede ser utilizado para resolver problemas

5. *Ibid.*, p. 68.

tanto de carácter público como privado. Finalmente, como parte del elemento crítico de la obra, los autores identifican los problemas existentes en torno a la conformación del catastro en los municipios y distritos metropolitanos y la forma en la que se los utiliza, proponiendo valiosas recomendaciones para su correcto manejo.

El quinto capítulo es el más extenso y didáctico de la obra, pues se dedica a la descripción, el análisis y la aplicación de cada impuesto municipal vigente en el Ecuador, resultando especialmente útil el desglose y análisis organizado de cada impuesto, así como de elementos, tales como el hecho generador, objeto, sujetos, base imponible, tarifa, deducciones, descuentos, exenciones, período de causación, período de pago, exigibilidad, entre otros; todo lo cual devela los vacíos, contradicciones y falta de uniformidad normativa al respecto, comprobándose la necesidad de urgentes cambios.

Los autores han enriquecido sobremanera esta obra mediante la inclusión de casos prácticos para la ejemplificación del cálculo de cada impuesto municipal vigente, tomando para el efecto uno o dos escenarios que son representativos de los casos más comunes que se presentan en los gobiernos municipales del Ecuador.

A más de lo mencionado, en el análisis de los impuestos municipales, los autores entregan definiciones básicas para la comprensión integral de cada uno de ellos, al tiempo que resaltan situaciones que pueden ser desconocidas por el administrado y que pudieran resultar beneficiosas para este al momento del pago del impuesto, planteando además soluciones viables para que las administraciones tributarias eviten la evasión y la elusión. Por otro lado, subrayan inconsistencias normativas que afectan tanto a la administración tributaria como a los administrados, proponiendo soluciones al respecto, explicando también el porqué de ciertas reformas que a primera vista pudieran parecer innecesarias.

El sexto capítulo contiene un análisis de las tasas y contribuciones especiales generadas por la prestación de servicios públicos y la implementación de obras tanto por parte de los municipios y distritos metropolitanos como de los gobiernos provinciales en los casos en que aplique, e indica las competencias y deberes de los gobiernos autónomos descentralizados, así como el objeto, forma de determinación, sujetos, disminuciones y exoneraciones respecto de dichos tributos.

César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo cierran su obra con una serie de recomendaciones respecto del manejo de todos los tributos municipales, para que estos respondan a su *leitmotiv* y, sobre todo, sean consistentes con los principios constitucionales tributarios. Insisten en la necesidad de reformar las normas de carácter tributario municipal, de manera que no existan contradicciones entre ellas y se condigan con la realidad actual, sin dejar de lado la importancia de reconsiderar la permanencia de todos los tributos existentes, planteando un fortalecimiento de los más importantes y la posible eliminación de los prescindibles, con el fin de simplificar el régimen tributario municipal.

Cabe tener presente que los autores, en todo momento, sustentan su estudio en la normativa vigente y doctrina relevante atinentes a la tributación municipal, invitan al lector a la profundización y al continuo análisis de los temas presentados a partir de las numerosas referencias bibliográficas que realizan, y ponen a su disposición, a más de valiosas consideraciones personales, opiniones de otros expertos en el tema, dejando abierta la posibilidad de que, a base de todo lo presentado, el lector tome su propia posición y forme su criterio.

La obra está dirigida a un amplio grupo de lectores, empeño al que coadyuva el empleo de un lenguaje claro y sencillo, además de las explicaciones y definiciones de vocablos o frases incluso consideradas como comunes, pero que en muchos casos resultan erróneamente utilizadas o descontextualizadas. Es un insumo de utilidad para abogados, economistas, contadores, administradores de empresas, profesores, estudiantes, legisladores, funcionarios públicos, contribuyentes o simplemente para quien tenga interés en empaparse del quehacer de la tributación local, teniendo en este documento una fuerte base para comprender la realidad ecuatoriana.

La obra es de gran valía para los contribuyentes en general. Demuestra, gracias a la claridad y precisión de su contenido, que la determinación y cálculo de tributos no es un área del conocimiento reservada únicamente para los eruditos en el tema, sino que se halla al alcance de cualquier persona, permitiendo a unos y otros una apreciación crítica, lejana a la lectura y aplicación mecánica e irreflexiva que se suele hacer de las normas y procedimientos tributarios. Es, ciertamente, una herramienta que posibilitará al lector conocer las funciones de la administración tributaria municipal y los límites a que está sujeta.

Su utilidad se extiende a los funcionarios de la administración tributaria local, pues clarifica sus facultades y obligaciones, e incluso detalla las responsabilidades y sanciones que puede originar su actuar; y también debiera ser de interés para los legisladores, dado que pormenoriza los aciertos y desaciertos normativos, así como los errores incurridos en el proceso de creación de las normas, pero también porque contiene valiosas propuestas para enmendarlos.

Álvaro Renato Mejía Salazar, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo*, Quito, Ed. Legales, 2013, 157 pp.

Daniel Felipe Dorado Torres*

Una de las ramas del derecho que con notoria preocupación carece de desarrollo doctrinario en el Ecuador es el Derecho procesal; la cual, con la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el año 2008, y la consagración dentro de su articulado del derecho a la tutela judicial efectiva, parece haber cautivado a jóvenes juristas y docentes universitarios, a desarrollar obras cuyo lenguaje sencillo, directo, claro y profundo, reivindicquen la injusta relegación del derecho procesal ecuatoriano, para dotar a la comunidad jurídica de estudios concienzudos que analicen en profundidad

la instituciones del proceso, como mecanismo por excelencia para la resolución de conflictos de notoria relevancia jurídica.

En este contexto, con mucho tino el abogado y académico Álvaro Mejía Salazar, poseedor de una sólida formación jurídica y gran experiencia en la esfera práctica, logra interpretar el momento cúspide del constitucionalismo ecuatoriano, para ofrecernos un texto que, en palabras de Vanesa Aguirre Guzmán, “nos recuerda que, tal como existe un derecho a la acción, cuya manifestación constitucional es el derecho a la tutela judicial efectiva, existe también un derecho, con su propia raigambre, a impugnar las decisiones que expidan los órganos jurisdiccionales, y los órganos de la administración”.¹

Debemos destacar que el trabajo ejecutado por el autor, sobre un tema que en el derecho ecuatoriano ha sido relegado al estudio de obras extranjeras, tiene la fortuna de realizar un barrido que, aunque parezca sencillo, denota un estudio profundo de la doctrina, normativa y jurisprudencia (nacional e internacional), para aproximar al lector a los medios de impugnación ante el proceso y procedimiento civil contemporáneo, a partir de la capacidad para cuestionar y proponer –a veces con posiciones absolutamente originales, y en otras críticas–, los temas planteados en el índice de la obra.

El libro que ahora reseñamos, deja sentado de manera categórica la profunda diferencia que existe entre los términos *proceso* y *procedimiento*, en ocasiones utili-

* Estudiante de la Maestría en Derecho, mención Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Vanesa Aguirre Guzmán, “Presentación”, en Álvaro R. Mejía Salazar, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo*, Quito, Ed. Legales, 2013, p. XII.

zados como sinónimos, ya que, a partir de ella, se entiende las particularidades que revisten los medios de impugnación que le son propios a cada uno. A la sazón, destacamos la conclusión vertida por el autor, que aduce lo siguiente:

De estas definiciones, es claro que el procedimiento es propio de la sede administrativa y se relaciona con la producción de actos administrativos, así como con la atención de peticiones, reclamaciones o recursos incoados por los administrados, mientras que el proceso es propio de la sede judicial y se relaciona con la tramitación de una controversia presentada ante un tercero independiente, quién está facultado para resolverla.

Tanto el procedimiento cuanto el proceso concluyen con un acto declarativo, constitutivo o extintivo de un derecho, llamase acto administrativo o providencia judicial, respectivamente. Estas actuaciones, por estar en capacidad de afectar directa o indirectamente a los legítimos intereses de una persona, son susceptibles de impugnación.²

Es así como la obra inicia con el marco constitucional del derecho al recurso. Álvaro Mejía Salazar, con gran acuciosidad indica que las resoluciones que adoptan jueces y tribunales no son infalibles, y teniendo en cuenta el derecho a la defensa, la conclusión inmediata que se desprende, es que se debe contar con mecanismos eficaces que contribuyan a reorientar la decisión judicial cuando esta parezca haberse desbordado, para de esta manera garantizar los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. De gran relevancia, otra de las conclusiones a las que llega el autor: “si la legislación no prevé medios eficaces para enmendar los yerros jurisdiccionales, la administración de justicia caminaría hacia un abismo sin fondo”.³

Lo dicho con precedencia se convierte en el nodo cardinal de la obra, para desarrollar en dos partes: los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento civil contemporáneo.

De esta manera, la primera parte, referente a los medios de impugnación ante el proceso, se aproxima a su estudio mediante el análisis de seis temas y un último acápite contentivo de las conclusiones del autor. A manera de síntesis esta es la temática que comprende la primera parte del libro: 1. Del derecho procesal a la Constitución: La constitucionalización del derecho a impugnar. 2. La impugnación como garantía constitutiva del derecho a la tutela judicial efectiva. 3. Notas sobre el sistema procesal oral. 4. Criterios y reflexiones para la estructuración de un sistema de medios de impugnación ante el proceso civil contemporáneo. 5. Los medios de impugnación en

2. Álvaro R. Mejía Salazar, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo*, Quito, Ed. Legales, 2013, pp. 78-79.

3. *Ibid.*, p. 25.

la legislación comparada contemporánea. 6. Medios de impugnación en el proyecto de Código de Procedimiento Civil del Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal.

Como corolario de esta primera parte, Álvaro Mejía Salazar nos invita a reflexionar sobre:

Es claro que ante el proceso civil contemporáneo, los medios de impugnación enfrentan importantes desafíos. Por una parte, es necesario que la norma adjetiva prevea un adecuado catálogo de medios de impugnación, sin necesidad de que este sea en extenso, si debe procurar atender a las distintas situaciones jurídicas y fácticas que pueden verificarse en el desarrollo de un proceso civil y que ameritarían ser revisadas por el mismo emisor del acto procesal o por uno distinto de mayor jerarquía.⁴

Continuando con el examen de la segunda parte del libro, se acerca a su estudio mediante la revisión de cinco temas y un último acápite contentivo comentarios finales. De manera breve, un esquema de su temática: 1. El procedimiento y el proceso. 2. El derecho a impugnar en la sede administrativa; 3. Reclamos, recursos y nulidades. 4. Fases de impugnación del procedimiento: Previsión en la normativa ecuatoriana y retos ante los requerimientos contemporáneos. 5. Principios que regulan la actuación de la Administración Pública en la fases de impugnación procedimental.

Como conclusión de esta segunda parte, el autor, nos insta a reflexionar sobre que:

hemos constatado que nuestra legislación administrativa adolece de falta de uniformidad de procedimientos, especialmente en lo que hace relación a los medios de impugnación de los actos de la administración. En unos casos, la previsión normativa puede ser catalogada como adecuada, pero en muchos otros, deja que desear. Esto nos lleva a considerar que el derecho general de impugnar en sede administrativa no posee el desarrollo que amerita, siendo imperiosa obligación del legislativo el corregir esta grave falencia.⁵

Todos estos elementos que acabamos de señalar, sin lugar a dudas, dan sustento para asegurar que nos encontramos ante una investigación que engloba elementos teóricos y prácticos, que no tienen otra finalidad más allá de hacer hincapié en el hecho de que al constitucionalizarse los derechos a la impugnación, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, conlleva inmediatamente, a un inusitado fortalecimiento de las fases impugnatorias del proceso y del procedimiento, a manera de garantías de los derechos fundamentales de las personas.

4. *Ibíd.*, p. 70.

5. *Ibíd.*, p. 114.

Acertamos si decimos que este estudio encarna una invitación a la enorme tarea que conlleva el fortalecimiento de los medios de impugnación en el derecho ecuatoriano, la cual debe ser un trabajo conjunto entre el legislador, pasando por los jueces, funcionarios, auxiliares de la justicia, hasta llegar a las personas que acudimos al proceso y al procedimiento, para garantizar el respeto de nuestros derechos.

Esta valiosa obra constituye una importante contribución al foro y a la academia ecuatoriana, que, lamentablemente, han relegado el estudio del derecho procesal nacional, sin darse cuenta de la notoria importancia que reviste profundizar en sus instituciones, para garantizar los mandatos constitucionales que pretende proteger y promover el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia. Como bien lo resaltó Álvaro Mejía Salazar: “de allí que cualesquier intento por limitar ilegítimamente a las vías impugnatorias, redundaría en un ilegítimo intento por limitar los postulados garantistas de la Constitución de la República, particular que como es lógico no puede ser tolerado”.⁶

6. *Ibid.*, p. 75.

Holger Paúl Córdova, *Los derechos sin poder popular. Presente y futuro de la participación, comunicación e información*, Quito, Centro Andino de Estudios Estratégicos y Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia-ISPCI-UCE, 2013.

Vicente Solano*

Los caminos de la participación ciudadana, desde la puesta en vigencia de la nueva Constitución, son objeto de una discusión desde varias perspectivas, tanto institucional como social, lo cual ha generado una diversa gama de posiciones frente a su implementación constitucional; que van desde la percepción de un debilitamiento de la participación ciudadana, hasta la cooptación de la misma desde el Estado.

Sin embargo, este estudio aún se encuentra reducido todavía a espacios limitados, siendo el académico el más importante, debido a que es donde más se ha avanzado en la materia. Es así

que Holger Paúl Córdova nos presenta su obra *Derechos sin poder popular. Presente y futuro de la participación, comunicación e información*, donde se pone a debate el tema, resaltando la conexión entre participación y poder popular en el desarrollo de la sociedad ecuatoriana en democracia.

En el primer capítulo, Córdova hace un acercamiento teórico sobre los límites a los avances constitucionales en lo que respecta a la participación. Examina el reconocimiento de los derechos de participación que fueron fruto de la disputa de los pueblos, quienes consiguieron una victoria al plasmar los mismos en la nueva Constitución de 2008. Instituye, además, una diferenciación entre la concepción de estos derechos en la Constitución de 1998 frente a la actual; en un primer momento, desde su denominación (antes Derechos Políticos ahora Derechos de Participación); en un segundo momento, propone una definición de los mismos entendiéndolos en algunas etapas, esencialmente como “construcciones sociales [...] que no las hacen el Estado [...] sino que son derechos creados y ejercidos directamente por los individuos, a título personal o desde la auto-organización. [...] Ejercidos de forma individual o colectiva”;¹ y, finalmente, en un tercer momento en el que habla del desarrollo normativo infra-constitucional, especificando que hay varias formas de participación que se han incorporado, además de recalcar que nosotros podemos crear maneras de

* Investigador en la Universidad de Cuenca.

1. Holger Paúl Córdova, *Derechos sin poder popular. Presente y futuro de la participación, comunicación e información*, Quito, Centro Andino de Estudios Estratégicos y Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia-ISPCI-UCE, 2013, p. 23.

participación externas a las consideradas en el ordenamiento jurídico. Para finalizar el capítulo, incluye un análisis sintético sobre los mecanismos de democracia directa que están en la Constitución ecuatoriana desde un sentido muy práctico y explicativo.

En el segundo apartado, el autor presenta diversos aspectos sobre la deliberación pública en relación con los derechos de participación, comunicación e información. Empieza por el cómo apuntalar un fortalecimiento de los derechos deliberativos desde la nueva Ley de Comunicación, entrando a examinar algunos de los puntos positivos de la misma, antes de que se aprobara en la Asamblea Nacional. Asimismo, les da una importante participación a los organismos estatales, en especial al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la incorporación de figuras como el Defensor de Audiencias. Pero además generando una controversia sobre el rol de los otros organismos estatales que puedan darle a la Ley de Comunicación mayor desarrollo normativo por la vía de reglamentos, protocolos, entre otros.

En esa línea, Córdova avanza en una valoración del recientemente creado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, desde la búsqueda de una institucionalidad más adecuada para la defensa de los derechos de participación, incluyendo el análisis crítico que se realiza desde tres perspectivas, desde la institucionalidad liberal tradicional, como desde la estatalización de la participación, así como de las funciones y organización de la Función de Transparencia y Control Social. Al concluir este capítulo, se refiere a la industria cultural y a los fenómenos surgidos desde los medios de comunicación transnacionales y al reto de generar una nueva matriz cultural enfocada desde lo nacional.

El tercer capítulo nos lleva por varios problemas teórico-prácticos de los derechos de participación, empezando por la supuesta contradicción entre participación y representación. Continúa con la revisión específica de los derechos antes enunciados, comenzando por la participación en los asuntos de interés público o la fiscalización de los actos del poder público. Se detiene en el derecho la resistencia, entendiéndolo como un derecho que garantiza otros derechos, que lo propone fijar en:

Tres orientaciones que permitan polemizar su discusión, la primera, que sirve para defender y conquistar más y nuevos derechos; la segunda, que los actores sociales lo utilizan para desafiar el orden injusto y arbitrario que existe en cualquier Estado y sociedad, así como para revertir sus relaciones de dominación imperantes; y la tercera que el desarrollo de sus condiciones pacíficas permitan activar el poder y la capacidad constituyente de la ciudadanía.²

2. *Ibid.*, p. 115.

Es decir, el autor le da una visión más amplia a este derecho, desde la cual el mismo no solo implica la desobediencia civil, sino la comprensión desde la contingencia de la posibilidad de viabilizar el derecho por uno u otro camino, desde dentro o fuera del ordenamiento jurídico.

Igualmente, se examina el derecho a la revocatoria del mandato, desde su configuración constitucional hasta su configuración legal y posterior reforma. Al finalizar se hace un análisis de las instancias participativas dentro de las funciones estatales, así como dentro de las organizaciones políticas, revelando un déficit en la ejecución de las mismas.

En el cuarto capítulo encontramos desarrollada la posible contradicción entre el modelo presidencialista y la participación ciudadana, desde un análisis normativo comparado entre las constituciones de 1998 y 2008. Se denota un avance en los mecanismos para implementar de manera más efectiva la participación ciudadana en el régimen actual frente al de la anterior constitución; sin embargo, el autor recalca que hay varios desafíos, tanto para la sociedad civil, como para las instituciones que tienen que, en la medida de sus actuaciones, abonar o no para que el modelo institucional pueda funcionar desde la posibilidad relacional entre Asamblea Nacional y el Ejecutivo, así como de la fiscalización a los asambleístas para que, con esto, se pueda ir fortaleciendo la participación ciudadana, que como nos dice Córdova ha venido siendo muy débil y restringida desde la vuelta a la democracia.

Finalmente, el autor reflexiona sobre la debilidad que tiene nuestra sociedad ecuatoriana en activar los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que se encuentran recogidos tanto en la constitución como en la normativa infraconstitucional. Desde ese problema general entra a desarrollar otros determinados como el rol del Decreto Ejecutivo 16 de 2013 para el funcionamiento de las organizaciones sociales; el derecho a la resistencia, su ejercicio efectivo y su protección normativa; la posibilidad de que los organismos estatales no han logrado activar la participación ciudadana; desde lo local, los avances en la implementación de la silla vacía y el presupuesto participativo; la debilidad de mecanismos como la asamblea local y los peligros que se ciernen sobre su autonomía y, desde lo normativo, el peligro del Código Orgánico Integral Penal sobre el derecho a la libertad de expresión.

A su vez, Córdova, nos establece retos como el que se pueda enfocar en democratizar el poder estatal, mediante la evaluación de los actores estatales para ver si estos están permitiendo la participación, además de recolectar datos sobre cómo se encuentran la participación y representación actualmente. La generación de leyes consonantes con nuestra constitución postliberal, la no criminalización de las resistencias y el impulsar la deliberación pública necesaria, por medio de la protección de los derechos de comunicación e información, con la posibilidad de que ante la violación de cualquiera de estos derechos, se pueda plantear la reparación de los mismos.

Para concluir, la obra genera un debate de orden político, jurídico y sociológico sobre este momento post-constituyente, en el cual se ven en clara inflexión el ejercicio de los derechos de participación. Se intenta develar las causas que podrían estar generando que los ciudadanos y ciudadanas no ejerzan sus derechos, sea por la propia inacción de los mismos, la incapacidad de los actores institucionales o de la ineficacia del modelo implementado. En realidad, el aporte del autor es importante y decidor; además, es una obra de consulta para juristas, académicos, estudiantes u organizaciones que quieran profundizar los senderos de estos *derechos sin poder popular*. Para culminar, el autor, con mucho acierto, incluye una reflexión: “el horizonte de la participación es la construcción del poder popular, sin la interferencia estatal”.³ Podemos decir que implica pensar esta obra para que los diferentes actores sociales, en consonancia con este constitucionalismo transformador, profundicemos esta y otras ideales para que en el devenir de la participación ciudadana podamos generar una democracia participativa y de alto contenido popular.

3. *Ibid.*, p. 202.