

Análisis de la sentencia n.º 001-10-SIN-CC. Casos n.º 0008-09-IN y 0011-09-IN sobre acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería y efectos posteriores

*Santiago Machuca Lozano**

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la sentencia emitida por la Corte Constitucional para el Período de Transición dentro de la acción de inconstitucionalidad que se presenta en contra de la Ley de Minería. Los proponentes, en lo principal, alegan la inconstitucionalidad formal de la Ley de Minería por haber sido expedida por la Comisión de Legislación y Fiscalización (Asamblea Nacional durante el Período de Transición luego de la aprobación de la Constitución del 2008) sin la realización previa de una consulta prelegislativa, siendo esta consulta un derecho colectivo de nacionales, pueblos y comunidades indígenas reconocido en el art. 57 numeral 17 de la Constitución de la República. La Corte Constitucional para el Período de Transición resolvió rechazar la acción de inconstitucionalidad ratificando la constitucionalidad de dicho cuerpo normativo y el carácter sustancial y no formal de la consulta prelegislativa.

PALABRAS CLAVE: derechos, derechos colectivos, consulta prelegislativa, consulta previa, participación ciudadana, sustancial, formal.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the decision issued by the Constitutional Court for Transition within the unconstitutionality presented against the Mining Act. Proponents, in the main, formal allege unconstitutional by the Mining Law have been issued by the Committee on Legislation and Oversight (National Assembly during the Transitional Period after the adoption of the 2008 Constitution) without the prior execution of a legislative pre query, this query being a collective right of national, indigenous peoples and communities recognized in Article 57 paragraph 17 of the Constitution of the Republic. The Constitutional Court ruled Transition to reject the unconstitutionality confirming the constitutionality of the regulatory body and the substantial and non-formal pre-legislative consultation.

* Asesor de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional.

KEY WORDS: rights, collective rights, legislative pre consultation after consultation, citizen, substantial, formal participation.

FORO

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador que se expide en el año 2008 marca un hito importante en lo que se refiere al reconocimiento de derechos y al establecimiento de garantías de acceso, goce y protección de los derechos de las personas, pueblos y colectivos.

El texto constitucional reconoce una amplia gama de derechos a los cuales les da una misma jerarquía y una situación de interdependencia. La igualdad en la jerarquía de los derechos se constituye en la superación de la división de los derechos en derechos de primera generación, segunda generación y tercera generación así como la diferenciación de derechos fundamentales y derechos no fundamentales, es decir, todos los derechos tienen un mismo e igual valor y ninguna clasificación implica jerarquización alguna.¹ En cambio la situación de interdependencia se constituye en el reconocimiento de que los derechos no pueden ser considerados como situaciones aisladas ya que la violación o vulneración de un derecho puede afectar a otro u otros derechos.²

De igual manera el texto constitucional reconoce una serie de medidas que posibilitan la real vigencia de los derechos de las personas, pueblos y colectivos entre las que podemos señalar: la dimensión formal y sustancial de la Constitución, la aplicación directa de la Constitución, el carácter progresivo de los derechos, el reconocimiento del carácter supra constitucional de los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen derechos más favorables a los que reconoce la Constitución y el reconocimiento de la igualdad formal y material, entre otras medidas de relevancia.

La Constitución de 2008 también marca un antes y un después en el reconocimiento de los derechos colectivos. A los derechos colectivos se los puede definir como derechos humanos específicos reconocidos para determinados grupos o colectivos, es decir derechos que son propios de determinados grupos o colectivos humanos, los

1. Ramiro Ávila Santamaría, “Los principios de aplicación de los derechos”, en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *Constitución del 2008 en el contexto andino*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 61.

2. *Ibid.*, p. 60.

cuales son ejercidos por estos colectivos y son distintos a los derechos de los individuos que los integran.³

Los derechos colectivos están reconocidos en los artículos 56, 57, 58, 59 y 60 de la Constitución de la República. Uno de esos derechos colectivos *es el derecho a la consulta pre legislativa* reconocido específicamente en el artículo 57 número 17⁴ y en varios instrumentos internacionales,⁵ entendido como la obligación que en el proceso de construcción legislativa se pueda consultar a la dichos colectivos cuando esta pueda afectar el acceso, ejercicio o goce de otros derechos colectivos.

Justamente la presunta vulneración de este derecho motivó la presentación de una acción de inconstitucionalidad a la Ley de Minería por cuanto, según los proponentes, esta había afectado el derecho a la consulta pre legislativa de pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas, ya que el contenido de dicho cuerpo legal (en su tratamiento al interior de la Asamblea Nacional y antes de su expedición) no había sido consultado a estos colectivos.

La necesidad de consultar el contenido de la Ley de Minería se produce porque en esta Ley se regula y posibilita, entre otros aspectos, la exploración y explotación minera en territorios donde habitan estos pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas.

Los proponentes de esta acción de inconstitucionalidad sustentan esta acción en que: –La Ley de Minería al permitir la declaratoria de la utilidad pública y la constitución de servidumbres legales en dichos territorios, viola el artículo 57 números 4 y 5⁶

-
3. Will Kymlicka, “Los derechos individuales y los derechos colectivos”, en María Belén Corredores, *et al.*, edit., *Derechos colectivos hacia una efectiva comprensión y protección*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 20.
 4. “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. [...]”.
 5. Art. 6 número 1 letra a del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales: “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; [...]”. Art. 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo informado”.
 6. “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita [...]”.

que declaran que los territorios de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas son indivisibles, inalienables e inembargables así como el derecho a la posesión de las tierras y territorios ancestrales y la obtención de su adjudicación gratuita; –Que la Ley de Minería al permitir la exploración y explotación minera, abre la puerta para posibles afectaciones a los derechos a la naturaleza y a vivir en un ambiente sano;⁷ y, –Que la Ley de Minería al permitir la participación privada en la exploración y explotación minera, viola el principio de exclusividad en la administración de los sectores estratégicos determinada en el art. 313 de la Constitución de la República.⁸

En este sentido el presente trabajo se centra en el análisis de la sentencia (voto de mayoría) n.º 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional para el Período de Transición del Ecuador⁹ que desecha la acción de inconstitucionalidad de la Ley de Minería y declara la constitucionalidad condicionada (en tanto no se apliquen en territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montuvias) de los artículos 15, 28, 31 inciso segundo, 59, 87, 88, 90, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley de Minería, referidos a la declaratorias de utilidad pública, establecimiento

7. “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza. [...]”

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependen de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”.

8. “Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”.

9. Sentencia de 18 de marzo de 2010 publicada en el registro oficial suplemento n.º 176 de 21 de abril del 2010.

de servidumbres, libertad de exploración y explotación minera, concesiones mineras y construcción de instalaciones complementarias. De igual manera analiza el establecimiento de la obligatoriedad de la realización de la consulta previa establecida en el art. 57 número 7¹⁰ de la Constitución de la República en toda actividad minera que se pretenda realizar en estos territorios en todas sus fases.

La relevancia del criterio del Juez Constitucional ecuatoriano dentro de la presente acción de inconstitucionalidad podríamos manifestar que se resume en el desarrollo de tres temas para el análisis: 1. El carácter sustancial y no formal de la consulta pre legislativa. 2. La consulta previa y sus diferencias de la consulta pre legislativa, y 3. Los requisitos mínimos y el procedimiento que debe seguir la consulta pre legislativa.

El desarrollo de este trabajo se dará justamente analizando el criterio del juez constitucional en cada uno de estos tres temas para, finalmente y a manera de conclusiones, realizar algunas observaciones entre las cuales habrá que destacar los efectos que se produjeron en el ordenamiento jurídico ecuatoriano luego de la expedición de dicha sentencia de la Corte Constitucional para el Período de Transición.

EL CARÁCTER SUSTANCIAL Y NO FORMAL DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA

La Constitución de la República en el reconocimiento de los derechos colectivos establece de manera muy general¹¹ la necesidad y obligación de que el legislador deberá consultar a pueblos, comunidades, nacionalidades y comunas indígenas, montuvias y afroecuatorianas, en el caso de que la adopción de una *medida legislativa*¹² pueda perjudicar el acceso, goce y protección de los derechos colectivos.

-
10. “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 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 puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley [...]”.
 11. En el texto constitucional no se determina con mayor precisión y claridad la definición de consulta prelegislativa y su alcance, los casos en que debe aplicarse y el procedimiento que se debe seguir. Tampoco a qué pueblos, comunidades, nacionalidades y demás colectivos de la sociedad civil se debe aplicar, y si los resultados de la consulta son determinantes o vinculantes para el desarrollo del proceso legislativo y para el contenido de la ley.
 12. En el texto constitucional tampoco se determina con precisión el alcance y contenido de la expresión *medida legislativa*; en este caso y al ser el legislador quien tiene la competencia exclusiva en la producción de las leyes, al referirse a medida legislativa se entendería que se hace referencia a la ley, es decir, a un acto jurídico producido por el legislador (en la forma en que determina la Constitución y la Ley) que tenga normas general y abstractas

El legislador, al ejercer la competencia para la producción de la ley, ahora debe considerar un factor adicional, lo que de cierta manera vuelve más complejo su trabajo al no solo considerar factores técnico-jurídicos sino factores sociales y políticos.¹³

El juez constitucional manifiesta que si bien la consulta pre legislativa es una parte integrante del procedimiento para la creación de la ley, no puede ser entendida como un simple requisito o el cumplimiento de una mera formalidad. La consulta pre legislativa al ser considerada un derecho colectivo es eminentemente sustancial.

Los derechos colectivos, de acuerdo con el juez constitucional, son atribuciones y facultades jurídicas cuyo titular es un sujeto colectivo; sujeto colectivo considerado no como una suma de individuos sino como verdadero sujeto moral y autónomo que le permite diferenciarse claramente de otros sujetos o grupos ajenos al colectivo.

En esta definición el juez constitucional hace una diferenciación, con muy poca precisión, al decir que a los derechos colectivos se los diferencia de otro tipo de derechos que se les reconocen a determinados grupos a través de los cuales se pueden ejercer acciones populares, acciones afirmativas u otras acciones de grupo. El juez constitucional no define ni especifica cuáles son estos tipos de derechos de grupo o en qué consisten, sin embargo señala que son diferentes de los derechos colectivos y que en función de ellos se pueden ejercer determinadas acciones.¹⁴

siendo de obligatorio cumplimiento para todos los habitantes de un Estado. Ver: Riccardo Guastini, "Ley", en Miguel Carbonell, coord., *Elementos de Técnica Legislativa*, México DF, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2000, pp. 14-16.

13. Miguel Carbonell manifiesta que el trabajo del legislador muchas de las veces está condicionado por las fuertes presiones políticas y sociales. La sociedad actual conformada por intereses contrapuestos y a veces irreconciliables ocasiona que los grupos sociales de interés pugnen por obtener leyes favorables para sus miembros y lo que a su vez provoca que los legisladores establezcan redes clientelares con los grupos de poder intercambiando ventajas y recursos. Por lo tanto, para Carbonell, la legislación se vuelve incierta y jurídicamente discutible. Este criterio es sin duda un elemento que debe considerarse para analizar si los resultados de la consulta prelegislativa cumplen con los objetivos por los cuales fue concebida o si son completamente adversos. Ver: Miguel Carbonell, "Los objetos de la leyes los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas", en Miguel Carbonell, coord., *Elementos de Técnica Legislativa*, México DF, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2000, pp. 209- 211.
14. Agustín Grijalva señala que los derechos de tercera generación (clasificación de generaciones que es metodológica sin que esto implique alguna jerarquización al respecto como ya se ha manifestado anteriormente) fueron reconocidos de manera muy posterior a los derechos civiles y políticos, entre los derechos de tercera generación tenemos a los derechos colectivos y a otros derechos como el derecho a la paz, el derecho al medio ambiente sano, el derecho al desarrollo sustentable, el derecho a la conservación del patrimonio cultural y natural, los derechos de los consumidores, etc. Los derechos colectivos se diferencian de otros derechos de tercera generación porque se puede determinar quienes pueden reclamarlos cuando estos son afectados en una violación. Así, por ejemplo, el derecho a la paz y al desarrollo sustentable los tenemos todos los miembros de la sociedad, siendo *difusos* dado que su violación nos afecta a todos pero no es posible determinar a quiénes específicamente, en contraste con los derechos colectivos que tienden a referirse a grupos más específicos (ejemplo, los derechos de indígenas, montuvios y afroecuatorianos). Los derechos a un medio ambiente sano y los derechos de los consumidores también son difusos pero cuando se determinan quiénes pueden ser los afectados se ajustan al concepto de derechos colectivos. Ver Agustín Grijalva, "¿Qué son los derechos colectivos?", en María Belén Corredores,

El juez constitucional señala que el reconocimiento de los derechos colectivos es producto del reconocimiento de la igualdad material, la cual es entendida como el reconocimiento de condiciones materiales que generan situaciones de desigualdad por las cuales, incluso, es necesario un trato diferenciado que permita superar estas condiciones materiales de manera progresiva¹⁵. La igualdad material supera a la clásica igualdad formal entendida como la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación en razón de la edad, raza, género, preferencia sexual, condición física, etc.¹⁶

De igual manera el juez constitucional señala que dichos derechos pueden ser exigidos mediante tutela judicial gracias al establecimiento de garantías jurisdiccionales establecidas dentro del marco constitucional y legal del Ecuador, siendo las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas los titulares de los derechos colectivos y los legitimados activos para ejercer estas acciones jurisdiccionales para la tutela de estos derechos.

LA CONSULTA PRELEGISLATIVA Y SUS DIFERENCIAS DE LA CONSULTA PREVIA

La Constitución de la República reconoce dos tipos de consultas que se realizarán a los colectivos como los pueblos, nacionalidades, comunas, comunidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas: 1. La consulta prelegislativa, establecida en el artículo 57 número 17, que es un requisito que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida legislativa¹⁷ que pueda afectar los derechos colectivos, y 2. La consulta previa, establecida en el artículo 57 número 7, que consiste en la consulta que se realiza a estos colectivos ante la posibilidad de actividades de exploración, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables en sus territorios y que puedan afectarles ambientalmente o en su cultura.

El juez constitucional diferencia estas dos consultas de la consulta establecida en el art. 398 de la Constitución de la República (consulta ambiental), ya que esta se realiza a toda la comunidad en general cuando se dé cualquier decisión de autoridad

et al., edit., *Derechos colectivos hacia una efectiva comprensión y protección*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. xvi.

15. Ángel Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 57- 60.

16. *Ibid.*, pp. 49-50.

17. La falta de precisión del constituyente se replica en la interpretación que realiza el juez constitucional al no precisar qué se entiende por *medida legislativa*. El juez constitucional al utilizar la expresión *cualquier medida legislativa* haría entender que no solo las leyes que afecten los derechos colectivos deberían ser consultadas sino también otros actos jurídicos que emitan los legisladores como los acuerdos, las resoluciones, reglamentos, etc.

estatal que pueda afectar el medio ambiente; en cambio, la consulta previa y consulta prelegislativa se da en los casos y a los colectivos antes señalados.

En lo que se refiere a la consulta previa establecida en el art. 57 número 7 de la Constitución de la República, el juez constitucional reconoce que no existe una norma o acto normativo¹⁸ (reglamento) que regule dicho procedimiento; sin embargo, el marco teórico contenido en varios instrumentos internacionales,¹⁹ en la jurisprudencia de la CIDH²⁰ y en la jurisprudencia constitucional internacional²¹ permite establecer parámetros mínimos para realización de las consultas previas. Estos parámetros mínimos son:

1. El carácter flexible del procedimiento de acuerdo al derecho interno del Estado.
2. El carácter previo de la consulta antes del comienzo de la actividad minera.
3. Los participantes deben tener acceso oportuno y completo a la información necesaria para comprender los efectos de la actividad minera en sus territorios
4. No se puede limitar información o difusión pública; la consulta previa debe ser *un proceso sistemático de negociación o diálogo con los representantes legítimos de las partes.*
5. Se debe actuar de buena fe por parte de todos los involucrados.
6. La consulta debe constituirse en un verdadero *mecanismo de participación.*
7. Se debe garantizar la transparencia de la consulta previa.
8. Se debe utilizar un tiempo razonable.
9. Se debe definir previamente quiénes son los pueblos o comunidades que se verán afectados por la decisión, los cuales serán los destinatarios de la consulta previa.
10. *Se debe definir previamente un procedimiento de negociación y de toma de decisiones mutuamente convenidas.*
11. Se debe respetar la autoridad, la estructura social, la representación, los usos y las costumbres de los pueblos o comunidades consultados.

18. Como acto normativo nos referimos a las normas expedidas por órganos de la administración pública (es decir, órganos en ejercicio de la función administrativa en un sentido funcional) en virtud de la capacidad normativa que solo la ley les puede otorgar a dichos órganos. Lamentablemente, los distintos y variados nombres que se les ha dado a dichas normas (decretos, resoluciones, normas técnicas, acuerdos, normas para viabilizar el ejercicio de las competencias, ordenanzas, etc.), incluso por parte del legislador, ha sido de manera arbitraria ya que estas normas cumplen una misma función reglamentaria (reglamentos). Ver Juan Carlos Benalcázar Guerrón, “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, en *Foro: Revista de Derecho*, n.º 13, Quito, UASB/CEN, 2010, pp. 29-33,41.

19. Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

20. Sentencia caso Saramaca vs. Surinam. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

21. Sentencia C-161 de 2001 de la Corte Constitucional de Colombia; Sentencia Rol 309 del 4 de agosto del 2000 del Tribunal Constitucional de Chile.

12. *El alcance de los resultados de la consulta no son vinculantes para el Estado.*

13. Los efectos del incumplimiento de esta obligación del Estado ocasiona responsabilidad del Estado en el ámbito internacional, y en el ámbito interno podría ocasionar la nulidad de los procedimientos y las medidas adoptadas.

Frente a lo manifestado por el juez constitucional, en relación a los contenidos o parámetros mínimos, hay que hacer las siguientes observaciones:

- El juez constitucional sostiene que la consulta prelegislativa y la consulta previa son derechos colectivos de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas; sin embargo, también sostiene que dichas consultas son derechos de participación y que, en el caso de la consulta previa como parámetro mínimo que debe observarse en su realización, está el que la consulta previa debe constituirse en un verdadero *mecanismo de participación*. En este sentido no se aclara y se define por parte del juez constitucional si estas dos consultas son *mecanismos para ejercer el derecho de participación* o si son derechos colectivos o de participación.
- Si bien efectivamente estas dos consultas son derechos colectivos de pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas indígenas, montuvias o afroecuatorianas, no se les podría considerar a las mismas como un derecho de participación,²² sino

22. *En un primer momento* a la participación ciudadana se la entiende y se la limita al ejercicio de los derechos políticos, es decir, al derecho que todo ciudadano y ciudadana tiene a participar en elecciones, sea como elector o elegible, pero también como la posibilidad de agruparse y formar organizaciones políticas como partidos o movimientos para participar y acceder a cargos públicos de elección popular. Sin embargo, los derechos políticos al ser los atributos que tiene una persona para hacer efectiva su participación en el Estado (Ver: Sonia Picado, “Derechos Políticos como Derechos Humanos”, en Dieter Nohlen, *et al.*, comp., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 48) no pueden limitarse al ejercicio del sufragio activo o pasivo (elegir y ser elegido) y a la libre reunión y asociación política, ya que los derechos políticos son atributos individuales y colectivos que posibilitan y permiten desarrollar otras características del sistema democrático. Ver Juan Carlos Silva Adaya, “Defensa Integral de los Derechos Políticos propios de la Democracia Participativa”, en Jesús Orozco, comp., *El Derecho Electoral en el umbral del siglo 21*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 1226.

En un segundo momento la participación ciudadana, aunque ampliada en su contenido, aún está relacionada con el ejercicio del sufragio activo, es decir, con la participación en elecciones libres y auténticas, en esta ocasión no para elegir candidatos y participar en elecciones libres y auténticas, sino para opinar sobre temas trascendentales para la vida del país a través de mecanismos como la consulta popular, el referéndum y la revocatoria del mandato.

En un tercer momento a la participación ciudadana ya no se la limita a la participación en elecciones como elector o como candidato y con la actividad o proselitismo político partidista, tampoco se la limita a la participación en la toma de decisiones trascendentales para la vida democrática del país mediante consulta popular, referéndum o revocatoria del mandato. Las formas de participación ciudadana hasta aquí descritas son ocasionales, coyunturales y aún se enmarcan dentro de las formas de la democracia representativa; por lo mismo, es necesario encontrar otras formas de participación ciudadana de manera permanente y directa que permitan una mayor interlocución entre el Estado y la sociedad civil. Es así que la participación ciudadana se empieza a entender como un derecho que permite a los ciudadanos y ciudadanas a ser parte en la toma de decisiones de las autoridades, órganos e instituciones del Estado y en los asuntos de interés público. Estas nuevas formas de participación ciudadana están

como un mecanismo que permite el goce o a través del cual se puede ejercer el derecho a la participación ciudadana²³ de pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas según el caso. Es decir, dado el carácter interdependiente de los derechos, en este caso habría una íntima conexión entre los derechos colectivos y los derechos de participación ciudadana de pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas indígenas, montuvias y afroecuatorianas.

- El juez constitucional señala claramente que los resultados de la consulta previa no son vinculantes para el Estado, es decir, en pocas palabras que la aceptación o rechazo de la actividad minera por parte de los pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas indígenas, montuvias o afroecuatorianas, según el caso que se trate, sería irrelevante para el Estado. Solo ante esta primera apreciación se puede manifestar que realizar un proceso de consulta previa es completamente inoficioso.
- Sin embargo, el juez constitucional se contradice, ya que manifiesta que la consulta previa debe ser un proceso de negociación y diálogo, en la que, incluso, se tiene que convenir y concertar (según el juez constitucional) el procedimiento para la negociación y la toma de decisiones convenidas, es decir, si las decisiones o resultados de la consulta previa tiene que necesariamente ser convenidas el Estado no estaría en la posibilidad de acoger o desechar libremente los planteamientos de dichos colectivos, dado que previamente ya acordó sujetarse tanto a un procedimiento de negociación como a los acuerdos que se llegarían producto de este procedimiento.
- Se entendería que la intención del juez constitucional, al hablar de la necesidad de llegar a decisiones consensuadas mediante un proceso de negociación en la consulta previa, era la de darle el carácter de un acto administrativo consensual a

enmarcadas en lo que se conoce como la democracia participativa o directa, que consiste en la interlocución de la sociedad con el Estado como demostración máxima del ejercicio democrático. Ver Juan Carlos Benalcázar Guerrón, “Los actos administrativos consensuales: Una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la Administración Pública”, en *Serie Estudios Jurídicos*, n.º 35, México DF, 2006, pp. 6-24.

23. Estos mecanismos serían entendidos como mecanismos a través de los cuales se permite la intervención de la ciudadanía en los asuntos de interés público en los distintos ámbitos territoriales, pero en una participación distinta a la intermediada por los partidos y movimientos políticos o a la que es ejercida a través del sufragio activo que permite involucrar al conjunto de la ciudadanía en la toma de decisiones estatales. Ver Juan Carlos Benalcázar Guerrón, “Los actos administrativos consensuales: Una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la Administración Pública”, pp. 4-5.

Es así que se crean mecanismos como: la rendición de cuentas (audiencias públicas, cabildos populares), el control social de la acción de todos los niveles de gobierno (veedurías ciudadanas y observatorios), la silla vacía, los presupuestos participativos, la iniciativa popular normativa para promover expedición de leyes u otras normas, la consulta previa y la consulta pre legislativa. Ver art. 100, 101 y 102 de la Constitución de la República. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.

los actos administrativos que contienen la decisión del Estado sobre exploración, explotación y comercialización minera en los territorios de pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas.

- Los actos administrativos consensuales se diferencian de los actos administrativos comunes tanto en las condiciones de validez y eficacia ²⁴ como en su carácter bilateral y unilateral respectivamente. Los actos administrativos consensuales necesitan para su validez y eficacia de la aprobación previa de los administrados teniendo una especie de bilateralidad en su expedición, en tanto que los actos administrativos comunes para su eficacia y validez necesitan, entre otras cosas, ser expedidos por un órgano competente y ser públicos, siendo unilaterales en su expedición como una prerrogativa del Estado.²⁵

LOS REQUISITOS MÍNIMOS Y EL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIR LA CONSULTA PRE LEGISLATIVA

En lo que se refiere a los requisitos mínimos que la consulta prelegislativa debe cumplir, el juez constitucional señaló los siguientes: 1. Se dirigirá de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas antes de que se adopte una medida legislativa que afecte sus derechos colectivos. 2. La consulta pre legislativa es un derecho colectivo establecido en el artículo 57 número 17 que no puede equipararse a la consulta previa (también derecho colectivo) establecida en el artículo 57 número 7 ni a la consulta ambiental prevista en el artículo 398 de la Constitución de la República. 3. Los pronunciamientos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas debe referirse exclusivamente a los aspectos objetivos que puedan afectar de manera objetiva alguno de esos derechos.

En cuanto al procedimiento, el juez constitucional analizó algunos temas sobre los cuales desarrolló lineamientos básicos que debe seguir el procedimiento de una con-

-
24. El acto administrativo es la decisión de una autoridad sobre un asunto concreto y particular. Los requisitos sustanciales de los actos administrativos constituyen auténticas condiciones de validez de los actos administrativos y se tratan de requisitos que imponen las normas legales y de los propuestos de legitimidad del acto administrativo, en tanto que la eficacia del acto administrativo se refiere a las condiciones que necesitan para la producción de efectos jurídicos válidos. Los requisitos sustanciales de los actos administrativos pueden clasificarse en subjetivos, como la competencia y la investidura del titular; en objetivos, como los presupuestos de hecho, contenido, objeto, causa, motivo y fin; y, en formales, como el procedimiento y la forma. Ver Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *El acto administrativo en materia tributaria*, Quito, Ed. Legales, 2005, pp. 15-30, 55.
25. Juan Carlos Benalcázar Guerrón, “Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la Administración Pública”, pp. 24-41.

sulta pre legislativa; estos lineamientos básicos se resumen en dos temas: los actores de la consulta prelegislativa y las fases de la consulta prelegislativa.

Los actores de la consulta prelegislativa, como destinatarios de la consulta prelegislativa, de acuerdo con el criterio del juez constitucional, serán las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas que puedan verse afectados de manera real y concreta en sus derechos colectivos. La Asamblea Nacional es el órgano constitucional responsable, encargado de llevar a cabo la consulta y quien identificará las entidades a ser consultadas para lo cual requerirá el apoyo técnico del CODENPE²⁶ o de quien haga sus veces.

En cuanto a las fases, el juez constitucional señala que la consulta pre legislativa deberá desarrollarse en cuatro fases: 1. Fase de preparación de la consulta. 2. Fase de convocatoria pública. 3. Fase de información y ejecución de la consulta, y 4. Fase de análisis de los resultados y cierre de la consulta.

1. Fase de preparación de la consulta: la Asamblea Nacional mediante acto administrativo²⁷ determinará la agenda de la consulta con los temas que serán consultados, el procedimiento de la consulta, los tiempos, el procedimiento para el diálogo y la toma de decisiones. Conjuntamente con el Consejo Nacional Electoral se definirá los documentos necesarios para la consulta que contendrán una papeleta de resultados y un sobre de seguridad.
2. Fase de convocatoria pública: la convocatoria pública abre oficialmente el proceso de consulta prelegislativa para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas que hubiesen sido identi-

26. El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) fue creado por mandato de la Ley de Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas del Ecuador que se autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales, publicado en el Registro Oficial n.º 175 del 21 de septiembre de 2007. Tiene entre sus funciones y atribuciones las siguientes: A) Diseñar políticas públicas para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de las nacionalidades y pueblos indígena del Ecuador, a partir de sus identidades y de sus propias visiones y realidades, asegurando el respeto de los derechos humanos de hombres y mujeres; y B) Planificar y ejecutar planes, programas y proyectos de desarrollo integral, sustentable y respetuoso de la identidad de las nacionalidades y pueblos indígenas del país. Ver <http://www.codenpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=165&Itemid=677>.

De conformidad con la transitoria sexta de la Constitución de la República el Consejo de la Niñez y de la Adolescencia, el CODENPE, el Consejo Nacional de Discapacidades y el Consejo Nacional de Mujer se constituirán en los Consejos Nacionales de Igualdad y se adecuarán en estructura y funciones a lo que disponen la Constitución de la República en los artículos 156 y 157 y con la Ley.

27. No se especifica si es por un acto administrativo emanado del pleno de la Asamblea Nacional o del CAL. El CAL es el Consejo de Administración Legislativa, que es la instancia de administración y gobierno de la Asamblea Nacional, la cual está conformada por la presidenta o presidente, las dos vicepresidentas o vicepresidentes y tres vocales escogidos entre los y las asambleístas y la secretaria o secretario general. Ver artículo 6, 7, 9, 13, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

ficadas previamente por el organismo público técnico²⁸ especializado como posibles afectados en sus derechos colectivos. La Asamblea Nacional abrirá una oficina central en Quito, y en las provincias contará con el apoyo logístico de la Consejo Nacional Electoral para información y para recibir la documentación de la consulta. A partir de cinco días términos desde la fecha de la convocatoria pública a la consulta, receptorá la inscripción de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas que participarán de la consulta.²⁹

3. Fase de información y ejecución de la consulta: en esta fase se les entregará al momento de la inscripción a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas la norma a ser consultada, los documentos necesarios para la consulta (papeleta de registro o formulario y el sobre de seguridad) y las normas que regulan a la consulta. Las oficinas habilitadas para el efecto deberán ofrecer toda la información y asesoría al respecto. En veinte días término a partir del cierre de las inscripciones, las oficinas de la consulta receptorán todos los documentos de la consulta debidamente sellados, en donde se incluirá la papeleta de resultados y la lista de los participantes, así como las respectivas actas de reuniones o asambleas comunitarias. El proceso de deliberación interno se hará conforme a los usos y costumbres de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas sin que una instancia ajena intervenga en dicho proceso.
4. Fase de análisis de los resultados y cierre de la consulta: en esta fase se instalará una mesa de diálogo que estará conformada por las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas que participan del proceso de la consulta y una comisión legislativa ad-hoc designada por el Consejo de Administración Legislativa *la cual durará veinte días laborables contados a partir de la finalización de la tercera fase de la consulta*,³⁰ sin embargo la Asamblea Nacional podrá extender el plazo. Aquí se deberá garantizar

28. Se entendería que este organismo técnico especializado sería la Asamblea Nacional con ayuda del CODENPE o quien haga sus veces.

29. Tampoco se especifica si las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas que se puedan inscribir para participar de la consulta serán únicamente las identificadas previamente como posibles afectadas por los resultados de la consulta.

30. La forma en que está redactada la sentencia del caso sub iudice nos deja algunas interrogantes; en el presente caso se entendería que la mesa de diálogo debería estar instalada durante veinte días con una posibilidad de extensión de este tiempo Sin embargo al señalar que ese tiempo se contará desde la terminación de la tercera fase nos haría pensar que se refiere a la fecha en la que se debe instalar la mesa de diálogo. De otro lado existe una confusión al señalar en algunas partes que el tiempo se basa en días laborales, es decir en días término pero en otras partes se utiliza la palabra “plazo” lo cual confunde aún más.

la discusión pública de los resultados de la consulta y de las posiciones de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas respecto a las posibles afectaciones a sus derechos colectivos. De igual manera en esta etapa se propiciará la suscripción de consensos, y de no llegarse a estos, sobre uno o varios puntos, la Asamblea Nacional los pondrá de manifiesto de manera explícita y motiva. Una vez identificados consensos y discrepancias, la Presidencia de la Asamblea Nacional hará la declaración oficial de la terminación del proceso, presentando los resultados a la ciudadanía.

CONCLUSIONES

A manera de conclusiones debemos señalar y destacar algunos de los efectos jurídicos que produjo la sentencia de la Corte Constitucional para el período de transición y algunas observaciones finales respecto del contenido y la forma de dicha sentencia.

EFFECTOS JURÍDICOS POSTERIORES

Como efectos jurídicos posteriores de dicha sentencia, se produjo, al interior de la Asamblea Nacional, la suspensión en el tratamiento de algunos proyectos de ley como la Ley de Agua y Recursos Hídricos y la Ley de Cultura hasta que el Consejo de Administración Legislativa emita un instructivo que regule el procedimiento a seguir en la consulta pre legislativa y hasta la realización de la misma.

El Consejo de Administración Legislativa emitió el *instructivo para aplicación de la consulta legislativa* mediante resolución de fecha 13 de junio de 2012 reformado mediante resoluciones de fecha 3, 10, 26 y 21 de julio de 2012 en donde acoge en parte todos los criterios del juez constitucional, sin embargo realiza las siguientes modificaciones y precisiones:

- Se precisa que el órgano responsable es la Asamblea Nacional, no a través de una comisión ad-hoc, como señalaba el juez constitucional, sino a través de la comisión especializada permanente u ocasional³¹ que esté a cargo del tratamiento del proyecto de ley. Se deja abierta la posibilidad de contar con la ayuda de otras instituciones del sector público, de organizaciones representativas de

31. Art. 6, 21, 23, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas.³²

- En primer debate³³ la comisión especializada permanente u ocasional que esté a cargo del tratamiento del proyecto de ley presentará un informe motivado en donde fundamentará la posibilidad de someter algunos temas a consulta pre legislativa. El pleno de la Asamblea Nacional aprobará la realización de una consulta pre legislativa por voto de la mayoría de sus integrantes.³⁴
- Luego de cinco días término de la aprobación por parte del pleno de la Asamblea Nacional, la comisión especializada permanente u ocasional a cargo del tratamiento de la ley, entregará a la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional los temas sustantivos que se someterán a consulta pre legislativa para la aprobación del Consejo de Administración Legislativa.³⁵
- El Consejo de Administración Legislativa también aprobará los documentos y formularios que se utilizarán en la consulta por parte de la comisión especializada permanente u ocasional y por parte del Consejo Nacional Electoral.³⁶
- Una vez aprobados los temas sustantivos que se someterán a consulta pre legislativa por parte del Consejo de Administración Legislativa, la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional realizará la convocatoria pública a la consulta pre legislativa dando un plazo de veinte días para la inscripción de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas o de las organizaciones que las representan.³⁷
- Una vez terminado el proceso de inscripción con la entrega de material para la consulta pre legislativa (papeleta de resultados, formularios y sobre de seguridad) se tiene veinte días término para la deliberación interna de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvas y afroecuatorianas, teniendo que devolver el material para la consulta debidamente llenado adjuntando actas de reuniones o audiencias con la lista de participantes en el sobre de seguridad debidamente cerrado.³⁸
- Las oficinas que serán habilitadas para el efecto, las cuales brindarán información y recibirán la documentación, tienen un plazo de dos días para remitir los sobres cerrados a la comisión especializada permanente u ocasional a cargo del

32. Art. 4 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

33. Art. 57, 58, 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

34. Art. 5 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

35. Art. 7 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

36. Art. 8 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

37. Art. 9 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

38. Art. 14 y 15 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

tratamiento de la ley para el procesamiento de la información y la sistematización de resultados.

- La información procesada y sistematizada con los consensos y disensos obtenidos se sociabilizará en audiencias provinciales, que contarán con la presencia de tres delegados de cada una de las organizaciones de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas, un delegado de los sujetos que no pertenezcan a estas organizaciones y un asambleísta de la comisión especializada permanente u ocasional a cargo del tratamiento del proyecto de ley.³⁹
- Posteriormente, y finalizadas las audiencias provinciales, se instalará una mesa de diálogo nacional con representantes de las organizaciones de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas y con la comisión especializada permanente u ocasional a cargo del tratamiento del proyecto de ley, en donde se discutirá los consensos y disensos recogidos en las audiencias provinciales, finalizado lo cual, se suscribirá un acta con los consensos y disensos.⁴⁰
- Finalizada la mesa de diálogo nacional la comisión especializada permanente u ocasional a cargo del tratamiento del proyecto de ley emitirá un informe final que será puesto en conocimiento de la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional quien declarará cerrada la consulta prelegislativa. Este informe será analizado en segundo debate del tratamiento proyecto de ley con los consensos ya incorporados en el articulado.⁴¹

CONCLUSIONES FINALES

El Juez Constitucional, tal como sucedió cuando definió los parámetros y requisitos básicos que se deben cumplir en la realización de la consulta previa, tampoco dijo nada respecto al carácter vinculante para el Estado de los resultados de la consulta pre legislativa.

El juez constitucional manifiesta que la realización de la consulta previa es un requisito de validez de los procedimientos y de los actos administrativos adoptados, en tanto que la realización de la consulta prelegislativa condiciona la constitucionalidad de las leyes que se expidan. Sin embargo, se reduce por completo tanto a la consulta

39. Art. 17 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

40. Art. 18 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

41. Art. 19 del instructivo para aplicación de la consulta legislativa.

previa como a la consulta prelegislativa a una mera formalidad necesaria de cumplir por parte del Estado, sin que haya obligatoriedad de acoger por parte del Estado los resultados favorables o desfavorables producto de las opiniones y criterios manifestados por comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas.

En el caso de la consulta prelegislativa, si bien resulta un novedoso e ingenioso mecanismo para el ejercicio de la participación ciudadana en la construcción legislativa, únicamente las opiniones de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas que se incorporan al articulado del proyecto de ley son las que tienen una aceptación favorable por parte del Estado (consenso entre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas y el Estado).

Es decir, las decisiones en materia de exploración, explotación y comercialización de recursos no renovables en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas que puedan o no afectar a su cultura y al medio ambiente y la expedición de leyes que puedan afectar o no a los derechos colectivos sigue siendo una prerrogativa unilateral del Estado que no está condicionada o sujeta a las opiniones de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas.

La consulta previa y la consulta prelegislativa se reducen a simples procedimientos de sociabilización e información que no condicionan o limitan la actuación del Estado siendo completamente inoficiosas en la práctica y no cumplen con los objetivos para los cuales fueron concebidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila Santamaría, Ramiro, “Los principios de aplicación de los derechos”, en Ávila Santamaría Ramiro, edit., *Constitución del 2008 en el contexto andino*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, *El acto administrativo en materia tributaria*, Quito, Ed. Legales, 2005.
- Benalcázar Guerrón Juan Carlos, “Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la Administración Pública”, en *Serie Estudios Jurídicos*, n.º 35, México, 2006.
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, en *Foro: Revista de Derecho*, n.º 13, Quito, UASB/CEN, 2010.

- Carbonell, Miguel, “Los objetos de la leyes los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas”, en Miguel Carbonell, coord., *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2000.
- Garrorena Morales, Ángel, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Guastini, Riccardo, “Ley”, en Miguel Carbonell, coord., *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2000.
- Grijalva Agustín, “¿Qué son los derechos colectivos?”, en María Belén Corredores, *et al.*, edits., *Derechos colectivos hacia una efectiva comprensión y protección*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, en Dieter Nohlen, *et al.*, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Silva Adaya, Juan Carlos, “Defensa integral de los derechos políticos propios de la democracia participativa”, en Jesús Orozco, comp., *El derecho electoral en el umbral del siglo 21*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

Fecha de recepción: 9 de julio de 2014
Fecha de aprobación: 12 de setiembre de 2014