

# ¿ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS?

Informe sobre derechos humanos  
Ecuador 2009

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, PADH  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) del 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
E-mail: [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec) • <http://www.uasb.edu.ec>

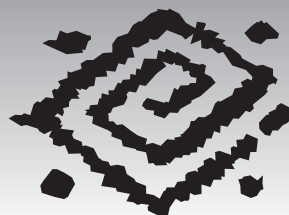
EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) • <http://www.abyayala.org>

---

# Derechos de participación y derecho a participar

Juan Pablo Aguilar

## Participación



### Los derechos de participación en la Constitución ecuatoriana

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 20 de octubre de 2008,<sup>1</sup> regula los que denomina derechos de participación en el quinto capítulo de su Título II (art. 61-65), y concibe como tales, en el art. 61, los que tradicionalmente han sido conocidos como derechos políticos: elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, ejercer la iniciativa normativa, ser consultado, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato, desempeñar empleos y funciones públicas y conformar partidos y movimientos políticos.

De hecho, el término “derechos de participación” se utiliza únicamente como denominación del citado capítulo quinto del título II y, tanto en los artículos que integran este último, como a lo largo de todo el texto constitucional, se sigue hablando de derechos políticos.<sup>2</sup>

Si a esto se suma que la enumeración de derechos que consta en el art. 61 de la Constitución es similar a la que aparece en el art. 26 de la Constitución codificada en 1998,<sup>3</sup> parecería que asistimos a un simple cambio de denominación de un grupo de derechos, cambio que, por otra parte, se limitó al nombre de un capítulo y no llegó a generalizarse en el texto constitucional.

Existe, sin embargo, una diferencia fundamental que no puede ser dejada de lado. El texto de la nueva Constitución va más allá de establecer, junto a los derechos propios de la democracia representativa (elegir y ser elegidos o formar partidos políticos, por ejemplo), formas de ejercicio directo de la democracia (la consulta y la revocatoria del mandato); unos y otras aparecen, en el diseño constitucional, vinculados por un derecho que la codificación de 1998 no establecía

expresamente como tal, el derecho a participar en los asuntos de interés público, que se convierte en una idea presente en buena parte de las normas constitucionales. De hecho, una simple lectura de la Constitución muestra que no sólo derechos como el de ser consultados o el de presentar proyectos normativos se han profundizado, sino que muchas disposiciones constitucionales establecen la participación como un principio a ser tomado en cuenta por los órganos del poder público, o regulan formas concretas de ejercicio del derecho a participar.<sup>4</sup>

Por eso hay autores que consideran que, desde el punto de vista de la participación, la Constitución de 2008 supone “una profundización en los mecanismos participativos del sistema político del país”,<sup>5</sup> pues la participación, si bien existía ya en la codificación constitucional de 1998, se ha ampliado considerablemente en el texto vigente y se ha convertido en uno de sus ejes transversales más importantes<sup>6</sup>. Para Julio César Trujillo, sin embargo, la instituciones que la nueva Constitución recoge de la que le antecedió, son extendidas y mejoradas, pero no “lo suficiente como para que faciliten realmente su ejercicio”.<sup>7</sup>

Conviene, entonces, repetir la pregunta que se hace Juan Pablo Morales:<sup>8</sup> ¿nos encontramos ante la apertura de más espacios para la participación y, por ende, ante un cambio meramente cuantitativo, o lo que se ha creado es una forma de participación cualitativamente distinta?

Para Morales, a partir del análisis de los textos constitucionales, la Constitución vigente ha dado un salto cualitativo en materia de participación;<sup>9</sup> por mi parte, creo que la pregunta puede responderse de dos maneras: a partir de los textos y a partir de la realidad en la que éstos se aplican o dejan de aplicarse; en ambos casos, el supuesto cambio cualitativo no pasa de ser una apariencia.

## El mundo del discurso

El derecho es un discurso que “sirve para dominar”<sup>10</sup> y que pretende encubrir una realidad de dominación tras el velo de lo bueno y lo justo; la participación, concebida como un valor digno de consagrarse es el velo que oculta la realidad de un sistema que sigue asignando el poder de decidir a un reducido grupo de elegidos.

Partamos de la norma que, en palabras de Juan Pablo Morales, “da un giro importante a la concepción de la participación en los textos constitucionales ecuatorianos”,<sup>11</sup> el art. 95 de la Constitución. Dice la norma citada:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

En el análisis que Juan Pablo Morales hace sobre la participación en la Constitución vigente, este artículo “da un giro importante [...] pues abre la puerta a una nueva forma de entender el ‘tomar parte’ de las personas en el quehacer público”.<sup>12</sup> Es a partir de esta norma constitucional,<sup>13</sup> dice el autor citado, que “se reconoce la posibilidad de que las personas, en forma individual o colectiva, se involucren activamente en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos”.<sup>14</sup> En realidad, que la Constitución vigente describa de manera detallada lo que entiende por participación no introduce una novedad dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano; la caracterización del gobierno como participativo estuvo ya presente en el art. 1 de la codificación de 1998, y no era necesario el detalle del transcrito art. 95 para que se considere que todo lo que este último dispone forma parte del concepto de participación; sólo hacía falta la decisión de hacerlo.

La participación no es nueva en el Derecho ecuatoriano. Aún antes de que en 1998 la participación alcanzara rango constitucional, la necesidad de la participación comunitaria, no sólo para financiar proyectos que satisfagan sus necesidades, “sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios”, era un mandato de la ley que estableció el Distrito Metropolitano de Quito,<sup>15</sup> y se había promulgado una ley destinada a regular la participación social en la gestión pública.<sup>16</sup>

Al parecer, la diferencia entre el art. 95 y sus antecedentes legislativos tiene que ver menos con el salto cualitativo del que habla Juan Pablo Morales, que con la extraña confianza que se ha puesto que la Constitución vigente tiene virtudes de las que carecían sus antecesoras para ir más allá de los límites del papel en el que está escrita; como si la Asamblea de Montecristi hubiera sido capaz de impregnar en los textos alguna virtud mágica capaz de hacer que ahora sí, por fin, se haga lo que la norma manda.

Pero no pasemos todavía al problema de la efectiva aplicación de las normas constitucionales y veamos las trampas que encierra el discurso constitucional sobre la participación.

Veamos primero el caso de las instituciones de democracia directa que la Constitución vigente recoge del texto de 1998 (la iniciativa normativa, la consulta por iniciativa popular y la revocatoria del mandato). Hay sin duda avances en estas instituciones: la iniciativa no es sólo legislativa sino que se amplía a todos los espacios normativos y se impone un plazo al órgano competente para que resuelva, la consulta requiere un número menor de respaldos para ser propuesta y la revocatoria del mandato se extiende a toda autoridad de elección popular;<sup>17</sup> sin embargo, hay un problema de fondo, al que se refiere Juan Pablo Morales, que no ha sido superado: el bloqueo de los mecanismos de la democracia directa con trabas normativas y fácticas, que los tornan ineficientes.<sup>18</sup> Julio César Trujillo se refiere al tema en los siguientes términos:<sup>19</sup>

La consulta popular, en la modalidad del referéndum y el plebiscito, es la otra institución de la democracia directa que se mantiene, y para su ejercicio se reduce el número de proponentes, pero no lo suficiente como para hacerlo fácil; en cuanto a la revocatoria del mandato, se la extiende a todos los cargos de elección popular, mas el número de proponentes me parece demasiado alto como para hacerla viable, sobre todo cuando de la revocatoria del mandato de la Presidenta o Presidente de la República se trata.

El mismo concepto de participación, que tan amplio aparece en artículos como el transcrito 95, se encuentra con sus límites un artículo más adelante. Las formas de organización de la sociedad, dice el primer inciso del art. 96 de la Constitución, son “expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas”.

Se trata, hace notar Julio César Trujillo, sólo de incidir en las decisiones, no de tomarlas o de ejercer el poder político, “pues esto sigue en manos de los actores tradicionales”.<sup>20</sup> El discurso participativo es, en la Constitución, una mera máscara que esconde las mismas formas de ejercicio del poder; se permite que todos opinen siempre que la decisión siga siendo controlada por los centros de poder.

Esto se expresa con claridad en aspectos tan sensibles como el de la protección del ambiente. Toda decisión que pueda afectar al ambiente, dice el art. 308 de la Constitución, debe consultarse a la comunidad, pero si ésta se opone, “la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente

motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.”<sup>21</sup>

A la larga, el discurso sobre la participación muere en manos de los viejos esquemas de la democracia representativa. Esta no es una casualidad sino la consecuencia lógica del diseño constitucional.

Cuando el art. 1 de la Constitución califica al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, se rinde ante el Estado, pretende que la sociedad se supedita a éste y confunde lamentablemente el espacio público con el espacio estatal.

Es que la noción de Estado de derechos parte de la ingenua creencia en que el Estado puede dejar de ser instrumento de poder, y asumir como su finalidad “el reconocimiento, promoción, garantía de los derechos constitucionalmente establecidos”,<sup>22</sup> como si la esencia de las cosas se modificara como resultado de un mandato normativo; como si el Estado pudiera pasar y transformarse mágicamente en amigo de los ciudadanos gracias a una nueva forma de calificarlo. Sin profundizar en ello, vale la pena simplemente llamar la atención sobre la identidad entre esta forma de ver las cosas y aquélla del pensamiento tradicional, en la que el bien común era la finalidad última del Estado.

Esta es, sin duda, una ilusión propia de los juristas, formados en una tradición formalista que les impide ver el espacio que se extiende fuera de los límites de lo normativo y muy proclives a construir mundos nuevos en el cielo de las ideas. Lastimosamente, no se conoce hasta ahora ningún caso en que las cosas hayan dejado de ser lo que son, porque alguien haya dicho que deben ser distintas.

En el caso del Estado de derechos, ha llegado a afirmarse que “los derechos de las personas, los pueblos y la naturaleza, la justicia como resultado de las decisiones de los órganos públicos y de los particulares, la Constitución como parámetro de referencia y fuente de obligaciones, determinan la naturaleza del Estado y de las relaciones sociales y políticas”.<sup>23</sup>

Lamentablemente no es tan simple. La norma es el resultado de una voluntad de poder y las relaciones sociales no se modifican normativa, sino políticamente; no es el derecho el que define la política, sino esta última la que “puede disponer del orden jurídico, y puede incluso suspenderlo o deformarlo [...]. Los propios derechos fundamentales son una mera reglamentación de fronteras entre esferas de poder que constantemente pueden ser traspasadas por los poderes”.<sup>24</sup>

El Estado de derechos, fundado en la idea de que estos últimos han modificado la naturaleza de aquél, no concibe otro espacio público que el suyo y, en la

medida en que es el responsable de realizar los derechos, disuelve lo social en lo estatal.

el modelo de sociedad presente en la Constitución de Montecristi permite que los actores sociales tengan más posibilidades de reclamar derechos y exigir su cumplimiento, pero quien los otorga y los realiza es en lo fundamental el Estado. Si antes la sociedad había avanzado en términos de reclamar y exigir mecanismos de gestión compartida con el Estado, ahora la sociedad reduce su capacidad de intervención a una lógica de vigilancia y exigencia de cumplimiento de esos derechos. Solamente el Estado puede atenderlos mediante su lógica de intervención.<sup>25</sup>

A esta lógica responde la concepción de la participación, no como una iniciativa social, sino como un espacio institucional controlado por el Estado. La Constitución crea una nueva función del Estado, la de participación y control social, y esta que parece una forma de dar a la participación la importancia que merece, no es otra cosa que la pretensión, inútil por otra parte, de institucionalizar el movimiento social, “absorber a la sociedad, despolitizar y desactivar las demandas y subordinarlas a la lógica del aparato estatal. En otras palabras, el Estado asume la participación como propia, para matarla o volverla inofensiva”.<sup>26</sup>

## **El mundo de la realidad**

El discurso del derecho vela la realidad cuando pretende que ésta funciona como lo establecen las normas, cuando hace pensar que lo que dice la ley es lo que ocurre en la sociedad o que la Constitución determina “la naturaleza del Estado y de las relaciones sociales y políticas”.<sup>27</sup>

El derecho es un instrumento de poder que actúa por medio del consenso. Sus mandatos, por eso, no deben ser percibidos como una imposición sino como el reflejo de aquello que la sociedad considera justo y bueno; las normas asumen esos contenidos de justicia y de bondad, aunque la práctica sea diferente o, incluso, radicalmente distinta. En palabras de Oscar Correas, “el poder precisa de la coerción ideológica, de que los destinatarios identifiquen ‘deber’ con ‘bondad’ y ‘justicia’. Precisa de la convicción generalizada de que lo que prescribe el que manda, es lo justo”.<sup>28</sup>

Un estudio sobre las actitudes de los ecuatorianos frente a la democracia concluye que “la exclusión es la gran enfermedad que padece la democracia en el Ecuador”.<sup>29</sup> Ante esto, la promesa de ser tomados en cuenta que está detrás de la



idea de participación tiene, indudablemente, buena prensa, y el incluirla en la Constitución refuerza el texto y lo hace ver como una respuesta a las necesidades sociales aunque todo se quede ahí, en el texto;<sup>30</sup> esto aunque, como veremos más adelante, la gente sea reacia a participar.

El de la participación es un caso en el que la apariencia puede venderse a buen precio, aunque las realidades sigan siendo fundamentalmente las mismas. El presupuesto participativo es un buen ejemplo: un proceso de reuniones con la comunidad, en el curso de las cuales se resuelve el destino de recursos para obras comunitarias, puede promocionarse como un caso exitoso de gobierno participativo; suele ocurrir, sin embargo, que lo único que se ha hecho es separar una parte del presupuesto para que la gente decida que hace con él, mientras que los grandes temas del gasto siguen estando en manos de quienes siempre han tomado las decisiones.

El problema de la participación es que su existencia no depende de un mandato normativo. La ley no puede ir más allá de otorgar instrumentos (mejores o peores, inútiles o perfectibles), pero no puede conseguir que la gente participe efectivamente si no tiene interés en hacerlo. La participación, dirigida desde arriba, no pasa de ser movilización justificadora de los designios del poder.

En el estudio de Tatiana Larrea, los ecuatorianos identifican participación con reclamo las manifestaciones, las movilizaciones, las huelgas, las protestas y los derrocamientos presidenciales, un reclamo que no deja de percibirse como nocivo y que generalmente es manipulado por los políticos. La apatía hacia la participación se explica por la sensación de que nada se logra con ella o por una actitud cómoda que prefiere evitar meterse en líos; la investigadora concluye que “no hay mecanismos de participación; ni tampoco la voluntad ciudadana de encontrarlos o crearlos”.<sup>31</sup>

Sobre los mecanismos de participación, hemos visto que la Constitución vigente recoge y desarrolla instituciones que ya existían en la Constitución y en las leyes que la precedieron; es obvio que la gente, o no conocía los instrumentos, o no estaba interesada en usarlos o, simplemente no los consideraba adecuados para satisfacer sus necesidades.

Hay, sin duda, y ese es el problema fundamental, ausencia de voluntad participativa. Si ésta existiera, la falta de instrumentos constitucionales no impediría la participación de la sociedad y la simple referencia al carácter participativo del Estado podría desarrollar un amplio abanico de posibilidades para la ciudadanía; sin esa voluntad, los más elaborados textos constitucionales, los instrumentos más perfeccionados y la constante insistencia en el carácter participativo de las instituciones, no pasan de ser letra muerta.

Peor aún, los instrumentos participativos se convierten en pantalla de un poder capaz de organizar sectores sociales para legitimar sus actuaciones y hacerlas pasar como resultado de la voluntad general, de la participación activa de la ciudadanía.

El tema de la participación no pasa por el reconocimiento legal de instrumentos o posibilidades participativas, sino por la actuación constante y consciente de todos en los temas que a todos interesan. La participación no se construye con mandatos constitucionales ni con aparatos burocráticos. Sólo puede ser el resultado de la organización de la sociedad y el compromiso con los intereses comunes; “las constituciones no bastan si no están apoyadas por una continua movilización democrática y por la construcción de nuevas estructuras de poder arraigadas en la sociedad y capaces de realizar un control difuso”.<sup>32</sup>

Esto pasa, indudablemente, por un camino absolutamente contrario al del discurso constitucional, un camino que distingue el espacio de lo público del espacio estatal, que consolida la participación en el primero y se niega a ser un mero instrumento de legitimación del segundo.

## Los hechos

¿Cómo han operado las normas sobre participación durante el primer año y meses de vigencia constitucional? La respuesta contradice la esperanza que se puso en los textos, lo que en este caso es particularmente grave, porque quienes han debido poner en práctica la Constitución de Montecristi son los mismos que la impulsaron y diseñaron.

Pese a la pretensión de que las normas constitucionales en materia de participación han dado un viraje radical a la forma de enfocar el tema, ese cambio de enfoque no ha permitido modificar una realidad que sigue siendo, básicamente, la misma.

En relación con algunos instrumentos para el ejercicio directo de la democracia es necesario esperar algún tiempo para establecer si las mejoras que se les ha introducido incentivan su utilización. En el caso de la iniciativa normativa, no cuento con datos sobre la forma en que esta ha sido utilizada en los gobiernos locales, pero ante la Asamblea Nacional han sido presentados ya dos proyectos de iniciativa ciudadana,<sup>33</sup> lo que puede representar un buen indicio si se toma en cuenta que en los treinta años anteriores de vigencia de la institución,<sup>34</sup> esta fue

utilizada sólo una vez, por la Corporación Participación Ciudadana, para plantear un proyecto de ley en materia electoral.

Para febrero de 2010, las únicas funciones del Estado que están constituidas son la Ejecutiva y la Legislativa; las demás se encuentran aún en proceso de transición y está por concluir la designación de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La ley que rige a este último<sup>35</sup> muestra a las claras que, contra la pretensión de que esta nueva función del Estado se convierta en la sede del poder popular y sea la pieza maestra de un sistema político que supere la democracia representativa,<sup>36</sup> lo que se ha creado es una simple instancia burocrática adicional del Estado representativo que reproduce, con las lógicas mejoras y agregados, la vieja Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Mientras se preparaba este documento, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Participación Ciudadana y la remitió para el pronunciamiento del Ejecutivo. Una vez que la ley sea promulgada y sus normas se apliquen o no, se podrá establecer la verdadera incidencia que puede tener el aparato normativo en relación con la participación ciudadana.

Por lo pronto, hay claros indicios de que, al menos en lo que tiene que ver con el gobierno central, lo que existe no es una apertura a la participación ciudadana, sino una concentración del poder y de la capacidad para tomar decisiones, en manos del Ejecutivo.

Una buena muestra de ello se obtiene al analizar el trabajo legislativo. De los 109 proyectos de ley presentados en la Asamblea Nacional hasta el 9 de febrero de 2010, el 76% provenía de los asambleístas y el 18% del Ejecutivo; sólo el 14% de los proyectos que tuvieron su origen en la Asamblea han sido aprobados, mientras que en el caso del Ejecutivo ese porcentaje sube al 40%, tomando en cuenta que un 10% más de proyectos ha sido ya aprobado en segundo debate.<sup>37</sup>

Parecería, entonces, que los proyectos presidenciales sí tienen un peso superior a la hora de ser considerados por la Función Legislativa.

Pero aparte de lo que ésto indica en lo que tiene que ver con la concentración de la iniciativa legislativa, el trabajo mismo de legislar no es un trabajo que se haya abierto hacia la participación de la ciudadanía.

Una causa aparente de ello se encuentra en los plazos impuestos por la Constitución para la aprobación de varias leyes, lo que en un principio se presentó como justificación para que el trabajo legislativo deba hacerse a marchas forzadas y sacrificando, en muchos casos, la posibilidad de beneficiarse del debate ciudadano; el final incumplimiento de los plazos mostró que este sacrificio fue completamente inútil.

Que las formas tradicionales de tomar decisiones siguen campantes, pese al discurso participativo, es algo que se hace patente casi en cada uno de los temas que han sido motivo de preocupación en el último tiempo.

En el caso de la Ley de Minería, por ejemplo, la importancia de los temas involucrados justificaba plenamente un ensayo de debate abierto en el que el país en su conjunto, y no su gobierno, estuviera en capacidad de escoger entre las posibles alternativas y ejercer la participación protagónica que anuncia el art. 95 de la Constitución.

Las decisiones anunciadas desde un inicio, sin embargo, fueron las que se tomaron al final. La participación no pasó de ser una mera formalidad por medio de la organización de foros y asambleas en los que la opinión de la gente no tuvo ninguna incidencia práctica sobre los aspectos de fondo. Esta es, por otra parte, una forma fácil de adaptarse al discurso participativo para seguir haciendo lo que siempre se ha hecho, a la que Alberto Acosta se ha referido a propósito de otra ley polémica, la de aguas: “ha habido centenas de reuniones, pero lamentablemente [...] no ha habido la suficiente apertura para escuchar los planteamientos”.<sup>38</sup>

En la práctica, el proceso legislativo hace evidente que lo que prima a la hora de definir los textos legales siguen siendo los grupos de presión de siempre; allí, sin duda, se encuentra la diferencia entre la celeridad a la hora de aprobar la Ley de Minería y las demoras que sufren leyes como la de comunicación o la reguladora del régimen territorial.

El resultado es que sólo existe como vía de participación la que en el estudio de Tatiana Larrea se identificaba como la que los ecuatorianos conciben como única posible: *el reclamo*.<sup>39</sup> Leyes como las de minería, educación o comunicación, se aprueban o se debaten en medio de protestas y movilizaciones de los sectores interesados; en este escenario, el diálogo entre los actores no cumple la función de instrumento para el acuerdo y la toma de decisiones compartidas, sino que se convierte en expediente para poner fin a momentos de tensión y abrir un espacio de reuniones que a la larga se revelan infructuosas y dan lugar a una nueva tensión. En octubre de 2009, la promesa de diálogo del gobierno permitió dar fin a un período de movilizaciones indígenas; para diciembre de 2009 el presidente de la organización indígena Ecuador Runacunapak Rikcharimui (ECUARUNARI) renunció al diálogo porque no había avances y porque las sugerencias de los indígenas no estaban siendo atendidas.<sup>40</sup>

Todo esto responde a algo más que a un proceso de mantenimiento de los esquemas tradicionales de ejercicio del poder, encubierto por el discurso constitucional de la participación. Lo que se está construyendo es un poder personal y

autoritario; “en tres años –dice Alberto Acosta– Rafael Correa sigue consolidando un poder muy personalista, muy vertical, con rasgos autoritarios y mesiánicos”.<sup>41</sup>

No se trata siquiera, entonces, de que la promesa participativa de la Constitución sólo vive en el cielo de las ideas, sino que incluso los mismos mecanismos tradicionales de la democracia representativa sucumben ante un poder incontrolado, que se autoconcibe como el único capaz de interpretar el sentir de la gente y dar solución a sus problemas y no admite más criterios que los propios, ni más límites que los que él mismo se imponga.

## Notas

- 1 La Constitución de la República del Ecuador fue aprobada por la Asamblea Constituyente reunida en Montecristi el 24 de julio de 2008. Sometida a referéndum, fue aprobada el 28 de septiembre de 2008 y se publicó en el Registro Oficial (RO) 449, de 20 de octubre del mismo año.
- 2 Pueden verse, por ejemplo, los art. 62, 64, 105, 119, 134, 142, 151, 180, 183, 192, 196, 205, 217, 218, 220, 355 y 433. La expresión “derechos de participación” sólo la hemos encontrado una vez a lo largo de todo el texto constitucional: como título del capítulo quinto del título II.
- 3 En el art. 26 del texto de 1998 no aparece el derecho a participar en los asuntos de interés público, pero este consta como una obligación en el número 17 del art. 97. Participar en la vida política, cívica y comunitaria es también una responsabilidad de los ecuatorianos por mandato del número 17 del art. 83 de la Constitución vigente. El derecho a conformar partidos y movimientos políticos tampoco aparece en el art. 26, pero sí en el 114 del texto constitucional de 1998.
- 4 Para un detalle de la forma en que la Constitución vigente regula estos temas, puede verse Juan Pablo Morales, “Los nuevos horizontes de la participación”, en Ramiro Ávila, edit., *Constitución de 2008 en el contexto andino*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 155-200; y Julio César Trujillo, “Sociedad civil, Estado y participación”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2009, p. 21-44.
- 5 Albert Noguera, “Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social”, en Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, edit., *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Tribunal Constitucional, 2008, p. 134.
- 6 J. P. Morales, *op. cit.*, p. 155 y 16.
- 7 J. C. Trujillo, *op. cit.*, p. 35
- 8 J. P. Morales, *op. cit.*, p. 160.
- 9 *Ibid.*, p. 161.
- 10 Óscar Correas, *Crítica de la ideología jurídica. Ensayo sociosemiológico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 63.
- 11 J. P. Morales, *op. cit.*, p. 161.

- 12 *Ibid.*
- 13 Debe tomarse en cuenta que el autor citado analiza únicamente los textos constitucionales y no pretende que ellos hayan producido una modificación en la realidad. El mismo título de su artículo es suficientemente claro al respecto, no habla de nuevas formas de participación sino de los nuevos horizontes que a su juicio abre la Constitución para ésta.
- 14 *Ibid.*
- 15 Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, RO 345, de 27 de diciembre de 1993, art. 2:4.
- 16 Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, RO 169, de 8 de octubre de 1997.
- 17 Constitución de la República del Ecuador, RO 449, de 20 de octubre de 2008, art. 103, 104 y 105.
- 18 J. P. Morales, *op. cit.*, p. 162.
- 19 J. C. Trujillo, *op. cit.*, p. 35.
- 20 *Ibid.*
- 21 Una norma similar es la del num. 7 del art. 57, que regula el derecho a ser consultados de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
- 22 Ramiro Ávila, "Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia", en R. Ávila, edit., *op. cit.*, p. 36.
- 23 *Ibid.*, p. 37.
- 24 Pietro Barcellona, *Posmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, Madrid, Trotta, 1999, p. 48 y 50.
- 25 Julio Echeverría, "El Estado en la nueva Constitución", en S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini, edit., *op. cit.*, p. 14.
- 26 Juan Pablo Aguilar, "La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción", en *ibid.*, p. 104.
- 27 R. Ávila, *op. cit.*, p. 37.
- 28 Ó. Correas, *op. cit.*, p. 70.
- 29 Tatiana Larrea, *¿En qué pensamos los ecuatorianos al hablar de democracia?*, Quito, Corporación Participación Ciudadana, 2007, p. 88.
- 30 No debe pensarse que esto responde a una especie de conspiración de los legisladores ni a un afán premeditado de engañar a la gente. De hecho, buena parte de los asambleístas de Montecristi creen en la participación y no han hecho otra cosa que reflejar sus ideas en los textos constitucionales. Al hacerlo, sin embargo, han sucumbido a la ilusión de pensar que las normas son el camino necesario hacia nuevas realidades y han olvidado que lo único que entregan son, simplemente, promesas.
- 31 T. Larrea, *op. cit.*, p. 71 y 72.
- 32 P. Barcellona, *op. cit.*, p. 50.
- 33 Los dos proyectos se presentaron, uno el 19 y otro el 29 de octubre de 2009. Sólo el segundo de ellos ha sido calificado por el Consejo de Administración Legislativa, el presentado por la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis con el apoyo de 29.900 personas; el primero de los proyectos lo presentó una sola persona, lo que incumple la exigencia constitucional de apoyo ciudadano. Los proyectos pueden verse en <<http://www.asambleanacional.gov.ec>>.
- 34 La iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley existe desde el texto constitucional de 1978, que la estableció en el segundo inciso de su art. 65.

- 35 Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, RO 22 (suplemento), de 9 de septiembre de 2009.
- 36 A. Noguera, *op. cit.*, p. 137 y 151.
- 37 Ver <http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>.
- 38 El Mercurio, El conflicto minero, en *El Mercurio*, Cuenca, 17 de enero de 2009.
- 39 T. Larrea, *op. cit.*, p. 71.
- 40 El Telégrafo, “La Ecuarunari rompe el diálogo con el gobierno”, en *El Telégrafo*, Actualidad, Guayaquil, 21 de diciembre de 2009, p. 6.
- 41 Vanguardia, “Ni proceso dictatorial, ni golpe de Estado”, en *Vanguardia*, No. 224, sección “La entrevista”, Quito, 25 al 31 de enero de 2010, p. 27.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, Juan Pablo, “La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) / Corporación Editora Nacional (CEN), 2009.
- Ávila, Ramiro, “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”, en *Constitución de 2008 en el contexto andino*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Barcellona, Pietro, *Posmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, Madrid, Trotta, 1999.
- Correas, Óscar, *Crítica de la ideología jurídica. Ensayo sociosemiológico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Echeverría, Julio, “El Estado en la nueva Constitución”, en *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, UASB / CEN, 2009.
- Larrea, Tatiana, *¿En qué pensamos los ecuatorianos al hablar de democracia?*, Quito, Corporación Participación Ciudadana, 2007.
- Morales, Juan Pablo, “Los nuevos horizontes de la participación”, en Ramiro Ávila, edit., *Constitución de 2008 en el contexto andino*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Noguera, Albert, “Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social”, en Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, edit., *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Tribunal Constitucional, 2008.
- Trujillo, Julio César, “Sociedad civil, Estado y participación”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, UASB / CEN, 2009.
- Vanguardia, “Ni proceso dictatorial, ni golpe de Estado”, en *Vanguardia*, No. 224, sección “La entrevista”, p. 27, Quito, 25-31 de enero de 2010.