

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL MODELO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

Ab. Juan Carlos Rodríguez Moreno

Abogado. Rector del Instituto Superior Tecnológico ARGOS de Guayaquil. Maestrante en Derecho Constitucional de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Doctorante en Ciencias de la Educación de la Universidad de La Habana.

RESUMEN

En el Ecuador los cambios constitucionales se han caracterizado por ser de avanzada respecto de la época y el contexto político en el cual se desarrolla y van implementando. Este proceso ha permitido el desarrollo de la democracia directa como un modelo de participación activa de la sociedad civil dentro del ejercicio de poder, entendiendo principalmente que el poder dentro de un modelo democrático radica en el pueblo como mandante. Este artículo hace referencia a las características de la democracia directa principalmente en el Ecuador en el marco del sistema político constitucional, a partir de los modelos anteriores a la constitución vigente y cómo inició solo como postulados y la proyección que debe tener a base de una aplicación democráticamente comprometida.

Palabras Clave

Modelo, democracia, Constitución, pueblo.

ABSTRACT

In Ecuador the constitutional changes were characterized as advanced regarding the time and the political context in which they developed and implemented. This process has allowed the development of direct democracy as a model of active participation of civil society in the exercise of power, meaning mainly the power within a democratic model resides in the people as principal. This article refers to the features of direct democracy in Ecuador mainly under the constitutional political system from the models before the current constitution and how it began only as assumptions and projection should be based on an application democratically engaged.

Keywords

Model, democracy, constitution, people.

INTRODUCCIÓN

El concepto de poder del pueblo no es el mismo desde la Grecia antigua y más aún la ejecución de una democracia directa, partiendo desde la Revolución Francesa, pasando el desarrollo del pensamiento ilustrado, donde pensadores como Rousseau hablan del Contrato Social, las guerras de independencia, las revoluciones marcista, liberal, gloriosa y el día de hoy, nuestro marco constitucional vive demostrando ser, en cada uno de sus cambios, uno de los más avanzados, tan nuevo y de última generación que la realidad política del Ecuador generó que las condiciones no sean las más oportunas para que se mantengan los ordenamientos jurídicos, toda vez que muchos mandatarios o períodos constitucionales sienten la necesidad de un “remezón” de las estructuras para, a partir de un modelo concreto, “fundar” un nuevo estado, para reivindicar los más altos intereses políticos o nacionales, siempre según el cómo más que el qué. Lo cual históricamente fue debilitando las estructuras político-administrativas gubernamentales y las político-partidistas, entendiendo la política desde su esencia expuesta por Sócrates como la Ciudad-Estado, esto es todo lo concerniente a este.

Desde el proceso de retorno a la democracia, en el año 1978 hasta el 2006 (previo a la elección del Presidente Correa) la única forma real de aplicación de democracia directa en el Ecuador fue la consulta popular -referendo en seis ocasiones a nivel nacional y cinco veces en el ámbito provincial.

El actual régimen ecuatoriano la ha utilizado como una estrategia válida para ejecutar y legitimar las propuestas y nuevos modelos de la Revolución Ciudadana en tres ocasiones y todas con éxito para el primer mandatario. Las otras modalidades básicamente no han tenido mayor repercusión, por falta de normativas específicas pero principalmente por la ausencia absoluta de como su nombre lo dice la iniciativa de la sociedad y de los diversos sectores que la conformar, salvo la revocatoria del mandato a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados donde se han ejecutado algunos procesos ejecución efectiva de la Constitución del 2008.

El modelo actual, parte ahora sí de una *sindéresis* jurídica donde existen las garantías de los diversos derechos y se señalan claramente las herramientas que permiten la efectividad del cumplimiento así como una estructura

ciudadana más fortalecida, desde la concepción dogmática de la carta magna vigente.

Retomo mis palabras planteadas en un blog hace algún tiempo cuando refiero que en nuestra sociedad se está viviendo un cambio social muy fuerte; tengamos presente que de una sociedad industrial hemos pasado a una sociedad de servicios, y si en aquella lo importante es producir (petróleo, energía, etc.) en ésta lo importante es servir, así que lo valorado es la persona en sí misma, la persona que ofrece ese servicio determinado.

Considerando que todo se engloba en la AUTODETERMINACIÓN, pero sustentada en la conciencia y en la responsabilidad para saber hacer, saber ser, saber emprender, saber conocer, saber vivir juntos nuestra Constitución, considerada de “avanzada” nos muestra principios y planteamientos jurídicos de democracia directa donde sus mecanismos a más de uno le generaron grandes expectativas por su esquema, ya que a pesar de tener más de un período presidencial de ejecución todavía hay figuras constitucionales que están en un proceso de aplicación incipiente.

En el marco de los principios de Democracia Directa planteados por nuestra carta magna encontramos figuras interesantes como: la iniciativa popular normativa, la consulta popular, la silla vacía y la revocatoria del mandato.

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana, muy conocido y utilizado en algunos estados y gobiernos, mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca asuntos que estime conveniente el Presidente de la República.

Para consultas en una jurisdicción específica y con las $\frac{3}{4}$ partes de sus miembros puede ser solicitada por Gobierno autónomo descentralizado (GAD); la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria siempre que cumpla con el requisito de firmas de respaldos (Al menos el 5% a nivel nacional ó circunscripción especial para el caso de los extranjeros ó 10% a nivel local) ⁽¹⁾.

La iniciativa popular normativa corresponde básicamente cuando la ciudadanía propone creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas y se realiza ante la autoridad competente, según el caso (nacional o local). El respaldo debe ser de al menos 0,25% de los inscritos en el registro, en caso de reforma constitucional se requerirá del 1%.

⁽¹⁾ Los puntos expuestos son a base de lo descrito en la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 2008.

Este modelo de iniciativa popular nos permite comprender que la Constitución busca una organización de la sociedad para su autodeterminación a través de una facultad que le fue concedida al legislador pero el mandante⁽²⁾ puede, debidamente organizado retomar el poder entregado y proponer cambios normativos.

Dentro del mecanismo planteado se determina que podrán participar del debate a través de los representantes que son seleccionados por quienes tienen la iniciativa. En caso de no ser tratada la propuesta en 180 días entrará en vigencia, esto regula que la petición del mandante sea ejecutada con prioridad; si es Constitucional el tema de la iniciativa, en un año pasa al Consejo Nacional Electoral para convocatoria a Consulta Popular. Este tipo de proyectos de ley tiene como característica el no poder ser vetado totalmente por el Presidente de la República,⁽³⁾ lo cual presupone una clara subordinación de la primera magistratura al pueblo.

Otro de los mecanismos es la silla vacía, que consiste en que un representante de la ciudadanía podrá participar en el Debate y toma de decisiones en las sesiones de los GAD en el tema concreto; este proceso permite garantizar a la ciudadanía ser escuchada a través de un representante en las sesiones de los diversos GAD's.⁽⁴⁾

Al respecto el Art.307 del el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), señala que: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que constituirán el sistema de participación ciudadana. Este sistema se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura propia y convocará a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado.

Tendrán la denominación que cada nivel de gobierno defina y constituirá el espacio estratégico para ejercer el derecho de participación ciudadana. El sistema de participación ciudadana se constituye para: **a)** Deliberar sobre

⁽²⁾ Entiéndase claramente que la concepción de mandante en este caso hace referencia a la organización popular general y no a un grupo específico que politiza su acción.

⁽³⁾ Una de las pocas limitantes que tiene el Presidente de la República dentro de la actual Constitución, toda vez que como co-legislador tiene la facultad de vetar totalmente todo lo presentado por la Asamblea Nacional, pero una vez más vemos como el texto constitucional trata de dar mucha más importancia al accionar directo del mandante.

⁽⁴⁾ Los artículos 77 de la Ley de Participación Ciudadana y 101 de la Constitución señalan: “Las sesiones de los gobiernos autónomos son públicas y en éstas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía para que participe en el debate y toma de decisiones.”

las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; **b)** Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública; **c)** Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; **d)** Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan. **e)** Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; **f)** Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y, **g)** Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa. El sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes. El problema de su aplicación concreta no está en la falta de normativa constitucional o legal para su acción efectiva, sino la forma con las cuales los diferentes gobiernos autónomos descentralizados han querido ejecutarlo a través de las ordenanzas que los regulan como es el caso de Portoviejo donde el artículo 28 de la Ordenanza de Participación Ciudadana (que regula la silla vacía), las personas que participen con voto serán responsables administrativas, civil y penalmente.

La siguiente corresponde a una que vamos a ampliar mucho más, esto es la Revocatoria del Mandato. Para hacer referencia a este mecanismo, debemos partir de la definición desde lo jurídico para lo que Cabanellas llama revocación, proviene del latín “revocatio” y tiene las siguientes acepciones: “a) nuevo llamamiento; b) dejar sin efecto una decisión; c) anulación, sustitución de una orden o fallo por autoridad superior; d) acto con el cual el otorgante dispone en contra del anterior; e) retractación eficaz, y f) derogación.” (Cabanellas, 1976)

Al encontrarnos analizando un principio y precepto constitucional, la revocatoria del mandato es una institución jurídico-política que plantea un derecho, por medio del cual la colectividad, con facultad, puede dejar sin efecto, mediante votación, el poder político otorgado a un funcionario de elección popular, antes de cumplir el período para el cual fue elegido. La remoción a la que hacemos referencia debe ser, necesariamente, a través de votación popular, toda o parte de la comunidad en uso de sus derechos políticos en una determinada circunscripción territorial, una vez cumplidos los requisitos prescritos en la Constitución y la ley, pueden promover la salida de alguna autoridad o ratificar su mandato manifestándose en las urnas mediante el sufragio.

Las condiciones específicas parten de considerar primero que después del primer año y antes del último del período, además que podrá ser solo un proceso durante la gestión, esta solicitud deberá contar con al menos el 10% de respaldo de los ciudadanos que constan en el registro electoral, para el caso del Presidente de la República se requerirá de al menos el 15%. La revocatoria del mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular puesto que la autoridad de los mandatarios para ejercer el poder público y político tiene su origen en la voluntad del pueblo. Este criterio tiene sus orígenes desde en el pensamiento político Marxista cuando hace referencia a la Comuna de París (1871) la cual estaba conformada por representantes revocables, a diferencia de los postulados de Norberto Bobbio quien señalaba que el modelo de democracia representativa (donde el mandante elige a un representante) una vez que gozó de la confianza popular ya no responde a sus electores sino a toda la sociedad por lo tanto no puede ser revocable, precisamente porque está llamado a velar por los derechos de todos y no de un grupo. (Bobbio, 1986)

El modelo de revocatoria del mandato se basa, principalmente, en principios de democracia electiva, directa, responsable y participativa; así como en lo imperativo que es un control político adecuado y un criterio de competencia (competer) de los funcionarios, que se juzga a base de parámetros como la responsabilidad, rendición de cuentas y administración pública libre de corrupción.

“Debemos entender que la revocatoria del mandato está íntimamente ligada a los derechos que tenemos los ciudadanos garantizados en la Constitución, a partir de la consideración de que se vincula al derecho político de elegir y ser elegido.” (Ferrajoli, 2001)

1. LA DEMOCRACIA DIRECTA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

Debemos tener presente la existencia garantías normativas o genéricas – Acción pública de constitucionalidad – Donde partimos del principio de aplicación directa de la Constitución, estas garantiza la aplicación de la norma constitucional por no ser solo de tipo política, en caso de requerir reforma se debe seguir los procedimientos de la constitución por lo tanto se deben seguir y aplicar.

Aparte tenemos a las jurisdiccionales – Genéricas, destinadas para quienes ven afectados sus derechos – Acción de protección, medidas cautelares, habeas corpus, habeas data, incumplimiento de sentencia, acción pública de inconstitucionalidad - contra normas que no sean sentencias es decir

a los diversos entes que generan producto de una potestad normativa (prescripción normativa Ej: Dictamen del Procurador),
Las institucionales – Corte constitucional, Defensoría del Pueblo. (El defensor de pueblo puede solicitar la selección)

Las que corresponden a políticas públicas – Al ser emitidas por el estado son parte del ordenamiento y hacer justiciable las normas.

¿Por qué hacemos esta reflexión? Porque es importante comentar y analizar el contexto en el que nos estamos desarrollando donde la reforma constitucional se convierte más que en un principio constitucional en un trámite administrativo en el cual todos opinan, a base de su ilustrado criterio.

La Constitución de la República que fue aprobada por la Asamblea Constituyente de 2008 determina varios métodos para reformarla pero señalando la presencia de “errores verdaderamente grandes: la cuarta instancia que se puso por un mal entendido hipergarantismo que lo que hace es dilatar los procesos judiciales, la acción de amparo, todas estas acciones de protección que antes eran para política pública y ahora son para cualquier cosa; y si hay 3.000 perjudicados, los 3.000 pueden poner la acción de protección ante el juez de la Niñez, ante el juez de Tránsito, ante el juez del recinto de una población fronteriza; entonces, son barbaridades y eso habrá que corregir”, (El Telégrafo, 2013)

Esto a simple vista no es un cambio constitucional sino una mala aplicación de la normativa que corresponde a las instancias de control tomar las medidas que el caso amerita para solucionarlo de la mejor manera posible, debemos recordar siempre que el derecho se ajusta a la forma en la que quien tiene la misión de aplicarlo lo ejecuta.

Ahora bien, según consta en la misma Constitución del 2008, en el título IX que trata sobre la Supremacía Constitucional, se hace referencia a las formas que se deben aplicar para ser reformada.

Los mecanismos son variados, entre estos están: el primero que estipula que la enmienda a uno o a varios artículos se puede hacer siempre y cuando no altere la estructura fundamental del escrito o establezca restricciones a los derechos y garantías consagradas actualmente.

Esta propuesta de reforma se puede hacer a través de un referendo convocado por el Presidente de la República o por una petición ciudadana que esté acompañada de al menos 8% de los inscritos en el padrón electoral, correspondiendo a uno de los mecanismos de democracia directa previsto en la norma constitucional.

Otros cambios no estructurales son por iniciativa de la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, este procedimiento debe efectuarse en dos debates, que deben estar separados por al menos un año, con la forma

conformación del Legislativo (137 Asambleístas), las dos terceras partes del organismo representan noventa y un voluntades.

La Consulta popular (democracia directa) justamente este método podría aplicarse en un segundo caso, cuando se altera la estructura fundamental de la Constitución o el carácter del Estado. Entonces el trámite es doble porque el Ejecutivo o la ciudadanía, con el respaldo del 1% de los electores, presenta la propuesta que debe ser aprobada por la mayoría de la Asamblea (69 voluntades). Luego la iniciativa tiene que ser sometida a un referendo.

El tercer caso se aplica cuando la reforma restringe derechos, garantías constitucionales o modifica el proceso mismo de reforma a la Constitución, donde se debe establecer la Asamblea Constituyente. Para ello primero hay que solicitar, en referendo, la autorización de los electores.

El cuarto caso es cuando se quiere dictar una nueva constitución, para lo que también es necesaria la Asamblea Constituyente, pero además un referendo aprobatorio para la nueva carta constitucional.

Estos elementos señalados de la Carta Constitucional nos permiten determinar las diferentes vías que existen para garantizar la democracia directa, por lo tanto queda a criterio de cada ciudadano y al final del camino de otros elementos y criterios las formas por las cuales los cambios que hoy en día se quieren hacer.

Como parte de una sociedad es fundamental tener presente que estos principios, tantas veces mencionados, la democracia y libertad, no quiere decir ser sumiso, pero sí debe entenderse que todos necesitamos saber mucho más para decir algo y que no existe perfección en la ejecución y aplicación de los derechos.

“En la situación actual de América Latina, en que se ha generalizado a los partidos políticos, por su servilismo a los intereses del gran capital nacional y extranjero y por haber convertido a la esfera del poder político en un espacio para la corrupción y el enriquecimiento ilícito, no hay otra alternativa que refundar los partidos políticos existentes o crear otros nuevos, con capacidad moral e intelectual, para reformar el estado de cosas que vivimos y para desarrollar nuevos proyectos que conduzcan de verdad al bienestar de las mayorías, al bienestar del pueblo, sobrepasando los estrechos límites que nos ha impuesto el gran capital.” (Dávila, 2005).

CONCLUSIONES

Con esta reflexión, comparto con el autor la necesidad de fortalecer la estructura política desde el interior de la ciudadanía. Es importante aclarar que esto solo se logrará cuando el pueblo (desde el sentido político

de la palabra) verdaderamente se comprometa a ejercer lo que durante muchos años fueron ideas de muchos y que ahora están plasmadas en una realidad afectada por la falta de formación y visión ciudadana colectiva sin posibilidad de ejecución, porque todavía hay aquellos que a través del escándalo y la discusión vacía y sin fundamento quieren hacer prevalecer una verdad que no existe.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. **Asamblea Constituyente. (2008).** Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Corporación de estudios y Publicaciones.
2. **Bobbio, N. (1986).** El futuro de la democracia. México: FCE.
3. **Cabanellas, G. (1976).** Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires, Argentina: Eliastia.
4. **Dávila, J. (2005).** Democracia representativa, participativa y directa. La tendencia - Revista de Análisis Político, 4.
5. **El Telégrafo. (13 de febrero de 2013).** Reforma Constitucional. Diario El Telégrafo, pág. 1.
6. **Ferrajoli, L. (2001).** Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales. Madrid: Trotta.