

Revista de Ciencias Sociales





Revista de Ciencias Sociales (RCS)
Vol. XXIV, No. 2, Abril - Junio 2018, pp. 68-82
FCES - LUZ • ISSN 2477-9431

Ecuador: La iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana

Herrera Llive, Klever Vinicio*

Resumen

En noviembre del 2007 se instala la Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes para redactar una nueva Constitución y con ello renovar el sistema político ecuatoriano. Este artículo tiene como objetivo analizar el desarrollo de la iniciativa popular normativa como procedimiento institucional de participación ciudadana, desde mayo 2009 hasta diciembre 2014, e identificar los principales factores que influyeron para su impulso u obstrucción en el escenario político nacional. La investigación es de tipo descriptiva, con diseño no experimental, cuantitativo, documental, empleando fuentes de información primaria y secundaria. Se revisó la producción legislativa en el período de estudio para establecer el aporte de la ciudadanía a la construcción de la política pública y los resultados revelan que las experiencias son pocas e intrascendentes, debido a un legislativo sometido al control presidencial y un modelo de gobierno donde los tiempos, los espacios y las formas de implementar los mecanismos de democracia directa y participativa se definen “desde arriba”, de acuerdo a la coyuntura política. Además, que no basta con la redacción de una normativa de contenido progresista para que la sociedad utilice estos mecanismos y se generen cambios estructurales, sino que se requiere de un Estado democrático que respete los derechos fundamentales.

Palabras clave: Ecuador; democracia; participación; iniciativa legislativa; ciudadanía.

* Doctor en Estudios Andinos, Flacso-Ecuador. Maestro en Ciencia Política, Flacso-Ecuador. Comunicador Social, Universidad Central del Ecuador. Asesor político y comunicacional. Trabaja en temas de democracia, partidos políticos, sistemas electorales. Docente Universitario, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Ecuador. E-mail: kleverherrera@yahoo.es

Recibido: 2017-12-02 • **Aceptado:** 2018-03-18

Ecuador: The popular regulatory initiative in the government of the citizen revolution

Abstract

In November 2007 the National Constituent Assembly was installed with full powers to draft a new Constitution and thereby renew the Ecuadorian political system. This article aims to analyze the development of the popular normative initiative as an institutional procedure for citizen participation, from May 2009 to December 2014, and identify the main factors that influenced its impulse or obstruction in the national political scenario. The research is descriptive, with no experimental, quantitative, documentary design, using primary and secondary information sources. Legislative production was revised in the study period to establish the contribution of citizens to the construction of public policy and the results reveal that the experiences are few and inconsequential, due to a legislative subject to presidential control and a model of government where the times, the spaces and the ways to implement the mechanisms of direct and participatory democracy are defined “from above”, according to the political conjuncture. In addition, it is not enough to write legislation with progressive content for society to use these mechanisms and generate structural changes, but a democratic State that respects fundamental rights is required.

Keywords: Ecuador; democracy; participation; legislative initiative; citizenship.

Introducción

La iniciativa popular normativa es un mecanismo poco novedoso en el ordenamiento jurídico ecuatoriano que adquiere notoriedad en momentos de un generalizado desencanto social con el Estado y las instituciones. Su incorporación al texto constitucional del 2008 buscó atender las demandas por una mayor ciudadanía de la política, enfrentar la crisis de representatividad de los partidos y renovar las dinámicas de desarrollo del régimen democrático, generando expectativas ante la posibilidad de establecer nuevas formas de relación ciudadanía-poder político.

En este marco, el discurso oficial se encargó de re-significar el concepto de participación y ciudadanía, otorgándoles un sentido cuasi mesiánico, de ahí que su sola mención parecía adicionar un contenido supra-terrenal al remozado sistema político ecuatoriano. Pero más allá de la retórica gubernamental, que a fuerza de ser pregonada pretendió convertirse en realidad, no existen indicios reales para asegurar que

la implementación de las instituciones de democracia directa incidan, favorable o negativamente, en las cualidades democráticas de un país.

El presente trabajo es un aporte a los estudios existentes sobre la democracia ecuatoriana. Revisa la producción de leyes realizada por la Asamblea Nacional, durante el período mayo 2009 – diciembre 2014, con particular atención a las propuestas realizadas por la ciudadanía para identificar los factores que mediaron en su impulso u obstrucción. El argumento principal de la investigación es que la iniciativa popular normativa fue poco utilizada presumiblemente por el manejo político gubernamental y la falta de condiciones institucionales que favorezcan y/o estimulen su implementación.

Los datos del estudio se recogen de libros que abordan los distintos debates en torno a los mecanismos de democracia directa y participativa (mdd-p). También de artículos y ensayos aparecidos en revistas especializadas, de la página web de la Asamblea Nacional, de una entrevista con la máxima autoridad

del Consejo Nacional Electoral, del Registro Oficial, de las Constituciones del Ecuador y de leyes secundarias, así como de las grabaciones de discursos presidenciales.

1. Los mecanismos de democracia directa y participativa

Diversos mecanismos de democracia directa y participativa se adscribieron a los sistemas democráticos de muchos países, por vía de Asambleas Constituyentes o de reformas constitucionales, sin que esto signifique que se haya extendido su utilización (Rial, 2000; Altman y Pérez-Liñan, 2002; Welp y Uwe, 2009). De esta forma han aparecido nuevas inquietudes sobre su validez, las consecuencias de su aplicación, sus beneficiarios, su sostenibilidad en el marco institucional vigente, entre otros, haciendo que la producción académica sea más profusa y diversa (Pachano, 2010; Welp, 2008; Zovatto, 2008; Zimmerman, 1986; Cronin, 1989; Budge, 1996)¹.

Quienes promueven los mdd-p consideran que las sociedades contemporáneas no han logrado erigir nuevos y sostenidos procesos de participación ciudadana. Entonces, proclaman la necesidad de recuperar la facultad de los individuos para tomar decisiones políticas, cuestión que hoy, desde su perspectiva, es potestad exclusiva del Estado y las élites gobernantes, por ello abogan por su implementación “para mejorar la calidad y la profundidad de la representación política, aumentar la participación y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas” (Payne et al., 2006:241).

Estas herramientas, además, suplirían las supuestas limitaciones de la representación, en la medida que “...cuando la voluntad se expresa directamente, sin mediación de ningún tipo, está limitada a la expresión exacta” (Butler y Ranney 1978:31), y que mejora sustancialmente la atención que prestan los representantes a las preferencias e intereses de sus votantes y la preocupación por responder efectivamente a tales demandas (Pitkin, 1985; Stimson, Mackuen y Erikson, 1995), con lo

cual se falsea el proceso representativo y se limita la acción política.

En tanto que las voces críticas, exhiben argumentos para dejar en evidencia sus limitaciones. Autores como Sartori (1965), Schumpeter (1966), Dahl (1989) han señalado que la ciudadanía expresa su opinión y participa en el momento que elige a sus representantes, ya que es imposible que el pueblo pueda gobernarse a sí mismo. Y que los mdd-p pueden posibilitar que grupos específicos obtengan ventajas sustanciales, no por la justeza de sus argumentos ni por la coherencia de sus propuestas, sino porque su estructura orgánica, dimensión cuantitativa y capacidad económica les permitiría influir en la sociedad y lograr adhesiones políticas.

Entonces, se plantea que “la democracia de referéndum es objetable principalmente porque establece un mecanismo de decisión de suma cero, es decir, literalmente, un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría” (Sartori, 1988: 157) con lo cual las propuestas divergentes no tienen cabida o son miradas con recelo en sociedades que más bien tienden a reconocer su diversidad, dejando de lado “otras visiones”, que apareciendo como marginales, han aportado desde distintos ámbitos en la construcción de un espacio público que genere un poder político legítimo.

Respecto a la viabilidad de implementar los mdd-p en escenarios dinámicos como los actuales, se considera que sería dificultoso. Aunque hay opiniones que miran a la representación y la participación como un par que pueden coexistir armónicamente:

“En la historia del Estado moderno las dos libertades están estrechamente ligadas y en conexión, así que allí donde cae la una, cae la otra. De manera más precisa, sin libertades civiles, como la libertad de prensa y de opinión, como la libertad de asociación y de reunión, la participación del pueblo en el poder político es un engaño; pero sin participación popular en el poder, las libertades civiles tienen también pocas posibilidades de durar. Mientras las libertades civiles son una condición necesaria para el ejercicio de la libertad

política, es decir, el control popular del poder político es una condición necesaria para la consecución, primero, y para la conservación, después, de las libertades civiles” (Bobbio, 1993:117).

2. Los mecanismos de democracia directa y participativa en el Ecuador

Ecuador vivió una situación atípica en la región durante las últimas dos décadas. Un intenso proceso de agitación social, de conmoción económica, de cambios políticos que repercutieron en su democracia y que pusieron en evidencia las limitaciones del sistema político para incorporar nuevas demandas de la sociedad. Sin embargo, con la legislación pro participación ciudadana aprobada en este período, parecía que las posibilidades de cambiar las prácticas políticas tradicionales eran reales.

2.1 La iniciativa popular normativa.

La iniciativa popular normativa aparece por primera vez en el texto constitucional de 1967 donde se “garantiza a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a participar activamente en la vida política...” (Artículo 69). En la Constitución de 1978 consta como un derecho ciudadano y el deber de reglamentar su ejercicio, “Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley” (artículo 65). Sin embargo, nunca se elaboró la ley regulatoria, permaneciendo durante dos décadas sin forma de ser aplicado.

La Asamblea Constitucional de 1998 estableció requisitos básicos como el porcentaje de ciudadanos del padrón electoral que deberán apoyar la propuesta y limitó la temática. Al respecto dice:

“Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral (...) Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de

ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República”.

(Constitución de 1998, Artículo 146).

En tanto que la Carta Magna del 2008 reiteró el requisito del respaldo ciudadano expresado mediante firmas recolectadas en formularios especiales entregados por el Consejo Nacional Electoral (CNE), fijó en 180 días el plazo para que la Asamblea Nacional tramite la propuesta o caso contrario entra en vigencia por ministerio de la ley y posibilita para que el ponente, de forma directa o mediante un representante, participe del debate legislativo durante la discusión del tema de su interés².

2.2. La iniciativa popular normativa en los hechos

Según el marco legal vigente, uno de los requisitos que se debe cumplir para impulsar una iniciativa ciudadana en el Legislativo es el respaldo de un número de firmas en proporción al padrón electoral nacional. El empadronamiento no es una exigencia constitucional para presentar un proyecto de ley, sin embargo, se lo realiza como una medida numérica referencial que varía según el alcance del pedido, desde el 0,25% de electores y llega hasta el 15% de votantes para casos como la revocatoria presidencial.

Esta disposición legal se ha convertido, posiblemente, en el mayor obstáculo para la incorporación del ciudadano común a la construcción de la política pública. En entrevista realizada el 7 de abril de 2014 a Juan Pablo Pozo, Presidente del Consejo Nacional Electoral, este manifestó:

“Como autoridad electoral yo creo que el requisito de las firmas para impulsar una Consulta Popular o una Iniciativa Ciudadana debe entrar a análisis para saber si el número que exige la Constitución viabiliza u obstaculiza estos procesos. Porque el porcentaje de firmas no es impuesto por el Consejo Nacional Electoral, no es el capricho de una persona, porque yo puedo creer que con 2.000 firmas es suficiente pero

si la Constitución nos dice que es el 10% del último registro electoral o el 5% o el 8% veamos si ese número de firmas realmente posibilitan impulsar un proceso ya que es nuestra obligación generar las condiciones para que todos estos procesos lleguen a feliz término,

en la medida que estén enmarcados de procedimientos constitucionales”

En el Cuadro I, se puede observar el número de firmas que se requiere para cada caso de iniciativa ciudadana, el organismo que califica y los plazos.

Cuadro I
Trámites de iniciativa ciudadana y sus requisitos

| TRAMITES DE INICIATIVA CIUDADANA | % PADRON REQUERIDO | FIRMAS NECESARIAS | CALIFICA | PLAZO PARA CALIFICAR |
|---|--------------------|-------------------|----------|----------------------|
| Creación, reforma o derogación legislativa | 0,25 | 29.033 | AN | 180 DÍAS |
| Presentación de reforma constitucional | 1 | 116.133 | AN | 365 DIAS |
| Convocatoria a Consulta Nacional Popular | 5 | 580.664 | CNE | 15 DÍAS |
| Referéndum de enmienda constitucional | 8 | 929.062 | CNE | 15 DÍAS |
| Revocatoria de mandato del presidente de la República | 15 | 1'741.991 | CNE | 15 DÍAS |

* **PADRÓN ELECTORAL para las elecciones realizadas el 23 de febrero de 2014: 11'613.270 personas**

CNE: Consejo Nacional Electoral
 AN: Asamblea Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución del Ecuador del 2008.

Quizá por ello, solamente después de un año de vigencia de este mecanismo, un gremio lo utilizó por primera vez ante el Legislativo. La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis del Ecuador (FEDETAXIS) presenta el 15 de octubre de 2009 un proyecto de ley reformativa a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial con el respaldo de 29.900 firmas, que buscaba establecer sanciones para los propietarios de vehículos que prestan el servicio de manera informal. El proyecto fue remitido al Consejo Administrativo de la Legislatura (CAL)³.

En el Cuadro II se puede observar que las propuestas ciudadanas han sido intermitentes, se han presentado 21 proyectos de ley y ninguno ha sido aprobado con su contenido original. En el mejor de los casos, fueron usados como insumos para elaborar el documento final, obligando a meditar en el real alcance que tiene lo “ciudadano, participativo y directo” en la producción de leyes desde el Legislativo, en la construcción de la política pública y en la forma de abordar a esta institución.

Cuadro II Iniciativas ciudadanas presentadas en la Asamblea Nacional Mayo 2009 – Diciembre 2014

| FECHA | PROYECTO | PROPONENTE | FIRMAS DE RESPALDO |
|-----------|--|--|--------------------|
| 15-oct-09 | Ley Reformatoria a la Ley de Transporte Terrestre. | FEDETAXIS | 29.900 |
| 19-oct-09 | Ley de la Contaduría General del Estado | Jorge Freire Morán. Abogado en libre ejercicio | 0 |
| 16-sep-10 | Ley Reformatoria en Materia Penal | Cynthia Viteri. Asambleísta por el Guayas. Partido Socialcristiano-Madera de Guerrero | 47.000 |
| 23-sep-10 | Ley de creación de la Universidad Estatal Regional Kasama | Consejo Rectoral de la Universidad Nacional Kasama | 80.000 aprox. |
| 01-sep-10 | Proyecto de reforma Ley de Seguridad Social | Gabriel Riera, Asociación de Jubilados a través de los asambleístas Linder Alfafuya y Jorge Escala | 0 |
| 01-sep-10 | Proyecto de Ley de Desarrollo Artesanal | Esperanza Vera Calderón, Junta Nacional del Artesano | ND |
| 01-feb-11 | Proyecto de Ley de Tierras | Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE) | 0 |
| 14-mar-11 | Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior | Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) a través del legislador Jorge Escala | 0 |
| 01-mar-11 | Ley reformatoria a la Ley de Régimen Especial para Galápagos | Ciudadan@s de Galápagos | 200 aprox. |
| 12-oct-11 | Proyecto de Ley de Tierras y Territorios | Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN) y Coordinadora Nacional Campesina | 0 |
| 01-nov-11 | Ley de Igualdad y Libertad Religiosa | Comisión de Libertad e Igualdad Religiosa (CONALIR) | 50.000 aprox. |
| 01-dic-11 | Ley Reformatoria Código de la Niñez | | ND |
| 23-may-12 | Proyecto de nuevo Código del Trabajo | FUT y UGTE a través de los asambleístas Linder Alfafuya, Nivea Vélez y Diana Atamaint | 0 |
| 11-ene-12 | Ley Orgánica de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Posesionarios no autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito | Comité Ciudadano, a través del asambleísta César Rodríguez | 10.000 |
| 23-mar-12 | Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe | Unión Nacional de Educadores (UNE) | 59.060 |
| 20-mar-12 | Ley Orgánica de Tierras y Territorios | Federación de Organizaciones Campesinas, indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN), Coordinadora Campesina Eloy Alfaro, Federación Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), Corporación de Montubios del Litoral. | 41.780 |
| 01-abr-12 | Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Social sobre el régimen especial para el trabajador autónomo | Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador (CUCOMITAE), a través del asambleísta Linder Alfafuya. | 0 |
| 07-mar-12 | Proyecto de Ley para vigilancia del cáncer de mama | Fundación Poly Ugarte | 42.182 |
| 01-oct-12 | Proyecto de Ley Circunscripción Territorial Especial Amazónica | Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Región Amazónica | 18.000 |
| 14-ene-13 | Ley de Veteranos de guerra | Juan José Llasha Guzmán, representante nacional de los combatientes de 1995 | 35.140 |
| 28-oct-14 | Ley Orgánica de Bienestar Animal (LOBA) | Marcela Aguiñaga y Soledad Buendía en representación de un conjunto de organizaciones ciudadanas e instituciones | 100.000 |

Fuente: Elaboración propia en base a los archivos de la Asamblea Nacional del Ecuador. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/module-proceso-de-ley0>

Otro aspecto primordial en la presentación de las iniciativas ciudadanas, es el hecho que, solamente 12 informes (57%) adjuntaron firmas de respaldo; mientras que 7 propuestas (33%) lo hicieron por intermedio de legisladores, por tanto no anexaron rúbricas, con excepción de la Ley Orgánica de Bienestar Animal (LOBA), en tanto que las 3 restantes no buscaron auspicios. De ahí que es importante reflexionar en la figura de “padrinazgo político” que asumen algunos asambleístas para impulsar proyectos de ley y evadir el proceso de recolección de firmas, alterando la naturaleza del mecanismo.

Al comparar la producción legislativa en relación con sus proponentes, los datos cuantitativos no son muy alentadores (ver Cuadro III). De un total de 647 proyectos presentados, en el periodo de estudio, apenas 21 (3.24%) lo hicieron individuos u organizaciones sociales. En cuanto a los proyectos aprobados y publicados en el Registro Oficial, la situación tiende a empeorar, pues de 87 proyectos aprobados, sólo uno corresponde a la organización gremial de los choferes, es decir, el 1,14% de la producción legislativa.

Cuadro III
Proyectos de ley presentados y aprobados por proponente
Asamblea Nacional / Mayo 2009 – Diciembre 2014

| AÑO | PROYECTOS DE LEY | CIUDADANÍA | PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA | FUNCIÓN DEL ESTADO | ASAMBLEÍSTAS | TOTAL |
|-------|------------------|------------|----------------------------|--------------------|--------------|-------|
| 2009 | Presentados | 2 | 19 | 0 | 78 | 99 |
| | Publicados R.O. | 0 | 6 | 0 | 3 | 9 |
| 2010 | Presentados | 4 | 19 | 1 | 143 | 167 |
| | Publicados R.O. | 0 | 14 | 1 | 8 | 23 |
| 2011 | Presentados | 6 | 15 | 2 | 125 | 148 |
| | Publicados R.O. | 1 | 9 | 1 | 6 | 17 |
| 2012 | Presentados | 7 | 6 | 1 | 120 | 134 |
| | Publicados R.O. | 0 | 7 | 0 | 6 | 13 |
| 2013 | Presentados | 1 | 10 | 3 | 33 | 47 |
| | Publicados R.O. | 0 | 9 | 3 | 3 | 15 |
| 2014 | Presentados | 1 | 14 | 0 | 37 | 52 |
| | Publicados R.O. | 0 | 6 | 0 | 4 | 10 |
| TOTAL | Presentados | 21 | 83 | 7 | 536 | 647 |
| | Publicados R.O. | 1 | 51 | 5 | 30 | 87 |

R.O. Registro Oficial del Ecuador

Fuente: Elaboración propia en base a los archivos de la Asamblea Nacional del Ecuador. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/module-proceso-de-ley>

En el Cuadro III, también se puede apreciar que el presidente de la República ha cumplido eficientemente su derecho

constitucional de actuar como co-legislador, ya que 51 leyes aprobadas en la Asamblea Nacional y publicadas en el Registro Oficial

son de su autoría, lo que equivale al 58,62% del total. Esto supera ampliamente la producción legislativa de los 137 legisladores, que en conjunto promovieron 30 leyes (34,48%) y de las funciones e instituciones del estado que hicieron aprobar 5 leyes (5,74%).

En cuanto a la legislación nacional que entró en vigencia durante este período, en el Cuadro IV, se puede ver la organización política a la que pertenecen los proponentes de las mismas. El partido político PAIS impuso sus criterios de forma abrumadora ya que

67 leyes corresponden al presidente de la República y a sus legisladores, 5 leyes a las distintas funciones e instituciones del Estado ocupadas por militantes del movimiento de gobierno y solamente 14 leyes a legisladores de otras bancadas – Izquierda Democrática (1), Pachacutik (1), Partido Socialcristiano (1), Partidos Socialista-Frente Amplio (1), Partido Sociedad Patriótica (1), Ruptura 25 (1), Unidos por Pastaza (1), Conciencia Ciudadana (1), Asambleístas varios (5).

Cuadro IV
Leyes aprobadas y publicadas en el Registro Oficial
Asamblea Nacional / Mayo 2009 – Diciembre 2014

| AÑO | NOMBRE DE LA LEY | PROPONENTE | PARTIDO POLÍTICO |
|------|--|-----------------------------|------------------|
| 2009 | Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador | Presidencia de la República | PAIS |
| 2009 | Ley Orgánica de Empresa Públicas | Presidencia de la República | PAIS |
| 2009 | Ley Reformatoria a Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado | Presidencia de la República | PAIS |
| 2009 | Ley Orgánica Reformatoria al Mandato Constituyente N° 10 | Presidencia de la República | PAIS |
| 2009 | Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional | Presidencia de la República | PAIS |
| 2009 | Ley de Seguridad Pública y del Estado | Presidencia de la República | PAIS |
| 2009 | Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa | Rafael Dávila | CONC.CIUDADANA |
| 2009 | Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social | Virgilio Hernández | PAIS |
| 2009 | Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Provincial | Virgilio Hernández | PAIS |
| 2010 | Ley del Deporte, Educación Física y Recreación | Celso Maldonado | PAIS |
| 2010 | Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal | María Paula Romo | PAIS |
| 2010 | Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos | Paco Velasco | PAIS |
| 2010 | Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria | Pedro de la Cruz | PAIS |
| 2010 | Ley de Protección e Inmunidad de la Comisión de la Verdad | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Derogatoria del Artículo 38 de la Ley de Migración; y, de exoneración económico – tributaria a favor de los haitianos. | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación de los Delitos Cometidos en el Servicio Militar y Policial | Presidencia de la República | PAIS |

Cont... Cuadro IV

| | | | |
|------|--|-----------------------------|----------------------------|
| 2010 | Ley Derogatoria No.1 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Derogatoria No.2 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Orgánica del Servicio Público | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Orgánica de Educación Superior | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | COOTAD | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Derogatoria No.3 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Derogatoria No.4 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidencia de la República | PAIS |
| 2010 | Ley Reformatoria de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos | Procuraduría del Estado | Procuraduría |
| 2010 | Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social | Rolando Panchana | PAIS |
| 2010 | Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral | S. Vela, R. Valarezo | PAIS/MAR |
| 2010 | Ley Orgánica de Participación Ciudadana | Virgilio Hernández | PAIS |
| 2010 | Ley Interpretativa al Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial No. 971 de 20 de junio de 1996 y Ley No.2003-5, publicada en el Registro Oficial No. 90 de 27 de mayo de 2003 | Virgilio Hernández | PAIS |
| 2011 | Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco | Andrés Páez | IZQUIERDA DEMOCRÁTICA |
| 2011 | Ley de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células | Carlos Velasco | PAIS |
| 2011 | Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial | Ciudadanía | Ciudadanía |
| 2011 | Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y a la Ley de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria de Mandato | Consejo Nacional Electoral | Consejo Nacional Electoral |
| 2011 | Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial | Juan Carlos Cassinelli | PAIS |
| 2011 | Ley Reformatoria a la Ley de Propiedad Horizontal | María Paula Romo | RUPTURA 25 |
| 2011 | Ley Derogatoria No.5 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Ley Derogatoria No.6 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Ley Derogatoria No.7 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidente de la República | PAIS |

Cont... Cuadro IV

| | | | |
|------|--|----------------------------|-----------------------|
| 2011 | Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Ley Derogatoria No.9 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Ley Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Ley Reformatoria a la Ley de Creación del Consejo de Gestión de Aguas de la Cuenca del Paute y Derogatoria de la Leyes de Creación de la Junta de Recursos Hidráulicos y Obras Básicas | Presidente de la República | PAIS |
| 2011 | Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Moradores de Predios que se encuentran en la Circunscripción de los Cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo; y, a la Ley de Legalización de Terrenos a favor de los Moradores y el Cantón Huaquillas | Varios Asambleístas | Varios Asambleístas |
| 2011 | Ley Orgánica de Educación Intercultural | Varios Asambleístas | Varios Asambleístas |
| 2012 | Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos | Fernando Vélez | PSP |
| 2012 | Ley Reformatoria a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y... | Francisco Velasco | PAIS |
| 2012 | Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales | Henry Cuji | UNIDOS PASTAZA |
| 2012 | Ley Derogatoria No. 8 para la Depuración de la Normativa Legal | Presidente de la República | PAIS |
| 2012 | Ley Orgánica Regulación de los Créditos para Vivienda y Vehículos | Presidente de la República | PAIS |
| 2012 | Ley de Administración de Bienes | Presidente de la República | PAIS |
| 2012 | Ley Orgánica de Discapacidades | Presidente de la República | PAIS |
| 2012 | Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales | Presidente de la República | PAIS |
| 2012 | Ley Derogatoria a la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (CONEFA) | Presidente de la República | PAIS |
| 2012 | Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías | Presidente de la República | PAIS |
| 2012 | Ley Interpretativa Artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público | Rolando Panchana | PAIS |
| 2012 | Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Salud, Ley 67, para incluir el Tratamiento de las Enfermedades Raras o Huérfanas | Schezarda Fernández | PSC |
| 2012 | Ley Orgánica Reformatoria Al Código de la Democracia | Varios Asambleístas | Varios Asambleístas |
| 2013 | Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de Octubre de 1983 y el 31 de Diciembre de 2008 | Defensoría del Pueblo | Defensoría del Pueblo |
| 2013 | Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública | Eduardo Encalada | PS-FA |

Cont... Cuadro IV

| | | | |
|------|---|---|---|
| 2013 | Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social | Función de Transparencia y Control Social | Función de Transparencia y Control Social |
| 2013 | Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial | Función Judicial | Función Judicial |
| 2013 | Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los moradores que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo | Marcela Aguiñaga | PAIS |
| 2013 | Ley Reformativa a Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley Reformativa a la Ley de Creación del Cantón La Concordia | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley Orgánica Reformativa a la Ley de Minería, a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley Orgánica de Incentivos para el Sector Productivo | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley de Creación de la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley de Creación de la Universidad Regional Amazónica Ikiam | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley de Creación de la Universidad de las Artes | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley de creación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE | Presidente de la República | PAIS |
| 2013 | Ley Orgánica de Comunicación | Varios Asambleístas | PAIS |
| 2014 | Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad | Gerónimo Yantalema | PK |
| 2014 | Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública del Estado | Gilmar Gutiérrez | PSP |
| 2014 | Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados | Holger Chávez | PAIS |
| 2014 | Código Orgánico Integral Penal | Presidente de la República | PAIS |
| 2014 | Ley Orgánica Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua | Presidente de la República | PAIS |
| 2014 | Código Orgánico Monetario y Financiero | Presidente de la República | PAIS |
| 2014 | Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal | Presidente de la República | PAIS |
| 2014 | Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización | Varios Asambleístas | Varios Asambleístas |
| 2014 | Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 | Presidente de la República | PAIS |
| 2014 | Ley Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil | Presidente de la República | PAIS |

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Asamblea Nacional del Ecuador. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/module-proceso-de-ley>

Conclusiones

La producción académica sobre iniciativas legislativas presentadas por la ciudadanía en el Ecuador es exigua, aun cuando hay trabajos que analizan los mdd-p. Probablemente la dificultad para acceder a información por parte del Consejo Nacional Electoral o la Asamblea Nacional, la poca efectividad demostrada por el mecanismo y el recelo de los proponentes para hablar sobre sus proyectos repercute en la realización bibliográfica.

La idea que la participación ciudadana, *per se*, corregiría cualquier deformación sistémica sin la injerencia de la tan manida “partidocracia” se ha quedado como un recurso discursivo de tarima, pues los datos evidencian que muy poco se ha avanzado en la incorporación de la población en el debate político y en el diseño de las políticas públicas.

Las propuestas de ley presentadas por los ciudadanos o las organizaciones sociales en la legislatura no se han tratado eficientemente por dos razones de tipo institucional. Un Legislativo sometido al control presidencial, con poca autonomía e incapaz de tomar decisiones propias, y un modelo de gobierno donde los tiempos, los espacios y las formas de implementar los mdd-p se definen “desde arriba”, de acuerdo a la coyuntura.

No basta una normativa de contenido progresista y/o revolucionario para que una sociedad utilice estos mecanismos y se generen cambios estructurales, esto pasa por la existencia de un estado democrático que respete los derechos fundamentales, la libertad de expresión, el pluralismo político. Un Estado que se gobierna de forma vertical-autoritaria y que maneja clientelaramente la participación política de la ciudadanía no requiere de mecanismos que amplíen la democracia.

Notas:

¹ En cuanto a la producción teórica, una parte de los trabajos han abordado casos nacionales, principalmente Uruguay y Argentina (Monestier 2010; García 2009;

Altman 2002; Gandásegui 1999; Panzer y Paredes, 1991), otros han hecho análisis regionales (Lissidini et al 2008; Payne et al., 2002; Rial, 2000), pero hay escaso análisis comparativo que aborden la realidad americana de forma integral y la situación de estas herramientas a nivel sub-nacional.

² Para tener una visión más completa de la normativa legal también es necesario revisar lo siguiente: Constitución del Ecuador: Artículos 134 - 137 (inciso segundo) y 442; Ley Orgánica de Participación Ciudadana: Capítulo I (Título II); Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: Artículos 303 (inciso tercero) y 309; Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia): Artículos 182 - 183 y 187; y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Artículo 126.

³ La aprobación de una ley en el Ecuador debe recorrer los siguientes pasos:

1.- La iniciativa legislativa. Según la Constitución (art. 134) y la Ley Orgánica de la Función Legislativa (art. 54) pueden realizar la propuesta: i) Asambleístas con respaldo de una bancada legislativa o del 5% de sus miembros; ii) Presidente (a) de la República; iii) Funciones del Estado en los ámbitos de su competencia; iv) Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en las materias que les corresponda; v) La ciudadanía en goce de derechos políticos y las organizaciones sociales con respaldo del 0.25% del padrón electoral nacional.

2.- Calificación. El Consejo de Administración Legislativa (CAL) debe calificar los proyectos de ley enviados por la presidencia de la Asamblea para su conocimiento y trámite posterior, verificando que se cumplan lo siguiente: i) Que se refiera a una sola materia; ii) Que contenga exposición de motivos y articulado; iii) Que cumpla los requisitos de ley.

3.- Informe para primer debate. La Comisión Especializada inicia con el tratamiento del proyecto de acuerdo a la fecha

establecida en la resolución de calificación y en un plazo máximo de 45 días presentará un informe ante la presidencia de la legislatura con sus observaciones al texto original.

4.- El primer debate. Se desarrolla en sesión plenaria, no se vota por el informe, sino se discute y se recogen observaciones, que deben ser entregadas por escrito hasta 72 horas después de concluida la reunión.

5.- Informe para segundo debate. La Comisión Especializada tiene un plazo máximo de 45 días para elaborar un nuevo y definitivo documento con las observaciones realizadas en el Pleno y las que lleguen con posterioridad, teniendo la potestad de incluirlas o no en el texto final. Pueden solicitar una prórroga y la presidencia de la Asamblea Nacional puede concederla o no.

6.- El segundo debate. Se lo realiza en sesión plenaria sobre la base del informe de mayoría y de ser el caso los de minoría. Un comisionado actúa como ponente, que tiene potestad legal para recopilar las observaciones de los asambleístas y realizar cambios al proyecto, antes de la votación final.

7.- Sanción u objeción. Si el presidente de la República manifiesta su acuerdo con la ley aprobada, la Asamblea determina su publicación y promulgación en el Registro Oficial.

En caso de inconformidad el Ejecutivo puede objetar la ley.

- Si la objeción es total el proyecto regresa al legislativo pudiendo ser tratado un año después y para su aprobación se requerirá el voto de las 2/3 partes. Si la objeción es parcial, el documento regresa a la Asamblea con las motivaciones y los textos alternativos. En 30 días la legislatura define si se allana total o parcialmente al veto del ejecutivo, para lo cual se requiere de mayoría simple.
- Si la Asamblea se ratifica en el texto aprobado en su seno, puede hacerlo con el voto de las 2/3 partes de sus miembros.
- Si luego de 30 días no existe

pronunciamiento por parte de la Asamblea a las observaciones presidenciales, el proyecto entra en vigencia por el ministerio de la ley y el ejecutivo enviará el texto definitivo al Registro Oficial para su publicación.

Referencias Bibliográficas

- Altman, David y Pérez Liñán, Aníbal (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". **En Democratization**. Vol. 9, No. 2. Published by Frank Cass, London. Pp. 85-100.
- Bobbio, Norberto (1993). **Igualdad y libertad**. Barcelona, España. Paidós. Universidad Autónoma de Barcelona. Pp.160.
- Budge, Ian (1996). **The new challenge of direct democracy**. Cambridge. Cambridge University Press. Pp. 216.
- Butler, David y Ranney, Austin (1978). **Referendums: A comparative study of practice and theory**. Washington. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Pp.250.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).
- Constitución del Ecuador (1967). Disponible en: http://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf. Consulta realizada el 12 de Mayo de 2016.
- Constitución del Ecuador (1978). Disponible en: <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>. Consulta realizada el 12 de Mayo de 2016.
- Constitución del Ecuador (1998). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/>

- [pdf/0061](#) Consulta realizada el 12 de Mayo de 2016.
- Constitución del Ecuador (2008). Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf Consulta realizada el 12 de Mayo de 2016.
- Cronin, Thomas E. (1989). **Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall**. Cambridge. Mass. Harvard University Press. Pp. 304.
- Dahl, Robert (1989). **La Democracia y sus críticos**. Barcelona, España. Editorial Paidós. Pp. 461.
- García, José (2009). “Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina”. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Vol. LI, No. 205. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 77-96.
- Gandáségui, Marco A. (1999). “The 1998 Referendum in Panama: A Popular Vote Against Neoliberalism”. **Latin American Perspectives**. Vol. 26, No. 2. United States. SAGE Publications. Pp. 159-168.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009).
- Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009).
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (2009).
- Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coord) (2008). **Democracia Directa en Latinoamérica**. Buenos Aires, Argentina. Prometeo Libros. Pp. 297.
- Monestier, Felipe (2011). **Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)**. -1era. ed-. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. (Becas de investigación). Pp.90.
- Pachano, Simón (2010). **Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa**. Ecuador. ILDIS – FES. Pp. 33.
- Panzer, John y Paredes, Ricardo (1991). “The Role of Economic Issues in Elections: The Case of the 1988 Chilean Presidential Referendum”. **Public Choice**. Vol. 71, No. 1-2. United States. Pp. 51-59.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando y Allamand, Andrés (2002). **Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America**. Washington D.C. Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Pp. 332.
- Payne, Mark; Zovatto G., Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (Eds) (2006). **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina**. Washington D.C. BID-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Pp.367.
- Pitkin, Hannah (1985). **El concepto de la representación política**. Madrid, España. Centro de Estudios Constitucionales. Pp. 269.
- Rial, Juan (2000). **Instituciones de democracia directa en América Latina**. Disponible en: www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf Consulta realizada el 19 de Enero de 2018.
- Sartori, Giovanni (1988). **Teoría de la democracia. T.2. Los problemas clásicos**. Madrid, España. Alianza

- Editorial. Pp. 306.
- Sartori, Giovanni (1965). **Aspectos de la Democracia**. México. Editorial Limusa. Pp. 475.
- Schumpeter, Joseph A. (1966). **Capitalism, Socialism, and Democracy**. Nueva York. Londres. Harper & Brothers. Pp. 433.
- Stimson, James A.; Mackuen, Michael B. y Erikson, Robert S. (1995). "Dynamic representation". **American Political Science Review**. Vol. 89, No. 3. Cambridge. Pp. 543-564.
- Welp, Yanina (2008). "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina". **Iconos: Revista de Ciencias Sociales**. No. 31. Quito, Ecuador. Pp. 117-130.
- Welp, Yanina y Uwe Serdult (2009). **Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada**. Buenos Aires, Argentina. Prometeo. Pp.268.
- Zimmerman, Joseph (1986). **Democracia participativa, el resurgimiento del populismo**. México. Limusa. Pp. 238.
- Zovatto, Daniel (Coord) (2008). **Democracia Directa en Latinoamérica**. Buenos Aires. Argentina. Prometeo Libros. Pp. 253-296.