

Democracia procedimental con enfoque intercultural. Una asignatura pendiente para el Estado de Derechos

*Diego Zambrano Álvarez**

RESUMEN

El presente trabajo pretende evidenciar cómo la democracia de los estados plurinacionales, como Ecuador, si bien ha realizado avances importantes en cuanto a la universalización de la participación política dentro de un sistema democrático, ni siquiera se ha planteado la posibilidad de pluriculturalizar los mecanismos por los que se manifiesta la voluntad popular. El hecho de contar con un único sistema electoral, estatal y construido a partir de un enfoque formalista de democracia liberal, como regla de la mayoría, puede producir efectos de participación en desventaja en relación a sectores sociales cuyas tradiciones y formas de participación política son distintas pero no por ello, menos democráticas, si las comparamos con el sistema electoral estatal; de ahí que, el autor plantea esta inquietud como una provocación al debate académico y social sobre el tema.

PALABRAS CLAVE: Democracia; pluralismo; derecho electoral; derechos colectivos; participación política.

SUMMARY

The current work tries to make evident how the democracy of the multicultural states, like Ecuador, although it has made significant progress in terms of universal political participation within a democratic system, it has not even raised the possibility of making available to all ethnicities the mechanisms by which the popular will is expressed.

The fact of having a single electoral state system built from a formalistic approach on a liberal democracy basis, as majority rule, can produce disadvantageous effects of participation in relation to social sectors whose traditions and forms of political participation are distinct but not less democratic as compared with the state electoral system. Consequently, the author raises this concern as a provocation to the social and academic debate on the subject.

KEY WORDS: democracy, pluralism, electoral law, collective rights, political participation.

FORO

* Exdirector del Departamento de Investigación y Técnica Jurídica de Ediciones Legales S.A. Exfuncionario de la Dirección de Asesoría e Investigación del Tribunal Contencioso Electoral.

De acuerdo con el artículo primero de la Constitución de la República, el Ecuador se autodefine como un Estado plurinacional e intercultural. La nacionalidad, como concepto derivado del de nación, es entendida como “una comunidad humana de la misma procedencia étnica, dotada de unidad cultural, religiosa, idiomática y de costumbres”.¹ En esta línea, la plurinacionalidad alude a un conjunto de grupos humanos diversos que coexisten y se interrelacionan bajo estrictas condiciones de igualdad y mutuo respeto.

La identidad de estos grupos se manifiesta en su particular modo de entender su propia existencia, las relaciones entre sus miembros y la de éstos con el grupo; del grupo con la sociedad mayor y con el entorno natural; así también, alude a sus percepciones morales y formas de espiritualidad. La concepción sobre su propia existencia y la necesidad de conservar su identidad, como medio para perennizar su cultura, va creando y desarrollando sistemas sociales, jurídicos y políticos armónicos con su idea de existencia. De ahí que la plurinacionalidad presenta un sinnúmero de aristas en lo jurídico, en lo político, artístico, espiritual, lingüístico, relaciones interfamiliares, entre tantas otras.

El reconocimiento del Estado plurinacional constituye una conquista alcanzada por grupos étnicos minoritarios, a nivel mundial. En el caso ecuatoriano, podemos identificar como principales actores de esta lucha a los pueblos indígenas, pese a que todos y cada uno de los derechos colectivos le son atribuibles a otros pueblos como los afroecuatorianos y montubios. El reconocimiento de la diversidad social de Latinoamérica es el fruto de un largo proceso histórico, marcado por la resistencia y la lucha de clases ante intentos de homologación cultural que planteó como eje fundamental, para su consolidación, la implementación de un Estado uninacional que se sirvió de fundamentos teóricos importados, sin beneficio de inventario, de la ilustración francesa por criollos que, una vez alcanzada la independencia, pretendieron reproducir el sistema europeo continental, sin reparar en lo diversa que es nuestra realidad social.

El presente trabajo pretende incursionar en un recuento histórico que nos permita evidenciar, de forma objetiva, la razón por la que, aun existiendo garantías primarias² dentro de nuestro ordenamiento constitucional, los pueblos originarios y/o minoritarios se encuentran en situación fáctica de desventaja, en cuanto al ejercicio de sus

1. Rodrigo Borja, *Sociedad, cultura y derecho*, Quito, Planeta, 2007, p. 36.

2. Se entiende por garantías primarias aquellas normas sustantivas que reconocen derechos a personas y grupos. En el caso ecuatoriano los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades se encuentran consagrados entre los artículos 56 y 60 de la Constitución de la República. Sobre garantías primarias y secundarias ver: Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel”, en *Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 111-138.

derechos de participación política. Seguidamente, analizaré, desde una perspectiva crítica y pluricultural, el sistema electoral vigente para, finalmente, presentar un sistema de democracia procedimental especial o alternativo para pueblos y nacionalidades diversas que sea capaz de promover su igualdad material, el respeto a sus usos y costumbres y, en consecuencia, potenciar la consolidación del sistema democrático.

LA ETNIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA EN ECUADOR: LA PLURINACIONALIDAD EN SU CONTEXTO HISTÓRICO

Las etapas históricas, según la visión mestiza, difieren sustancialmente de la realidad indígena. Así, la ocupación española del territorio incaico, la independencia criolla y el inicio de la etapa republicana, no tienen igual relevancia para estos dos mundos paralelos que han compartido un mismo territorio, no siempre de forma pacífica. Para fines académicos, la historia del pueblo indígena puede segmentarse de la siguiente manera:³

- a) Desde 1810 a 1895: Separación de los pueblos, en casi todos los aspectos de la vida, dadas las diferencias idiomáticas, religiosas, jurídicas y de organización política.
- b) Desde 1895 a 1960: La cultura dominante rechaza la diversidad y utiliza su posición de privilegio y monopolio del poder para pretender homologar la forma de ser de los pueblos originarios a su imagen y semejanza. La sociedad “justa” y democrática sería concebida bajo criterios de igualdad formal o ante la ley, como instrumento para incorporar a estos pueblos a modos “civilizados” de vida comunitaria.
- c) Desde 1960 hasta nuestros días: Los pueblos indígenas pasan a constituirse en verdaderos actores políticos y sociales, con poder de iniciativa e incidencia, sin que esto implique renunciar a su propia identidad.

El proceso de asimilación cultural parte de la *igualdad formal*, derivada de una ley y de una justicia cubierta los ojos para no considerar las circunstancias específicas de los justiciables. Fiel a la herencia ideológica francesa, José María Urbina propuso en su discurso pre-presidencial la abolición de la esclavitud. Una vez en el poder, impulsó la promulgación de la Ley de Manumisión de Esclavos y la Ley de Indígenas. Este proceso continuó con García Moreno, aunque para este, el elemento

3. En este punto me basaré en el estudio de Juan Maignashca, titulado “La Dialéctica de la Igualdad”, en Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier, comps., *Etnicidad y poder en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Universidad de Bielefeld/Corporación Editora Nacional, 1997, pp. 61-79.

unificador fue la religión católica. La fe vendría a situarse como el único vínculo de cohesión social, política y jurídica. Recordemos que la Constitución de 1869 (art. 10, lit. a) prevé, entre los requisitos para ser considerado ciudadano (entiéndase varón) el ser católico. Pasamos así de la igualdad ante la ley a una igualdad cohesionada por obra del clero. La revolución alfarista tampoco cambió la situación del pueblo indígena, retornaría al modelo urbanista, monocultural, razón por la cual no ahondaremos en detalles.

Si se atiende a tres de los cuatro modelos de configuración jurídica de la diferencia, propuestos por Luigi Ferrajoli,⁴ podemos establecer que la etapa que va desde 1810 a 1895 podría ubicarse en lo que el profesor italiano denomina “la diferenciación jurídica de la diferencia”, caracterizada por una sobrevalorización de lo europeo y su consecuente desvalorización o subvaloración de lo indígena. El mestizo pretende asimilarse a su padre español, renegando de su madre indígena. Se constituye en una casta social intermedia con dificultades para acceder al poder. La casta criolla revolucionaria, fiel a su influencia doctrinaria, pugnaría por la conformación de un Estado diseñado según los cánones establecidos por la Europa continental. Sin embargo, este hito histórico no alteró, en esencia, la situación indígena ya que este sector poblacional poco o nada participaría del poder político y económico⁵ estatal, que había sido arrebatado de manos españolas; además, no constituía un peligro para la clase dominante por su desinterés en la escena política nacional y por haber fijado sus asentamientos en zonas geográficamente periféricas.

La segunda etapa en referencia se encasillaría en el modelo que el autor denomina “homologación jurídica de la diferencia”, según la cual la clase dominante desconoce la existencia de toda diferencia de hecho, en función de una “igualdad ante la ley” en la que todas y todos serían tratados por igual, pese a las evidentes diferencia entre necesidades, intereses y ante relaciones asimétricas de poder. El desconocimiento sistemático e institucionalizado de la diferencia, la adecuación del sistema político y electoral a los usos de la casta que ostenta el poder, irradiaría desde el parlamento todas las reglas del juego político que, por su declarativa imparcialidad, generalidad y abstracción, en principio, permitía que quienes ocupasen una posición socialmente privilegiada aprovecharan las oportunidades creadas por un modelo elitista y excluyente. Así, el mestizo impone una estructura social, la institucionaliza y la *legítima* con fundamento en leyes conscientemente colocadas al servicio de la élite mestiza burguesa.

4. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1994, 4a. ed.

5. La realización del Referéndum aprobatorio de la *Constitución* de 2008 le costó al Estado treinta y cinco millones, treinta y cinco mil, ciento noventa y tres dólares con setenta centavos (35.035.193,70). Tribunal Supremo Electoral, *Ecuador: Referéndum 2008*, Documentos Electorales No. 23, Quito, Tribunal Supremo Electoral, 2008, p. 73.

La confrontación entre una cultura que presiona por la homologación, frente a otra que se resiste a la inminencia de la enajenación de sus cosmovisiones, produjo un enfrentamiento intercultural continuo y, en ocasiones, violento. Existía una contienda en diametral desigualdad entre los pueblos jurídicamente calificados como “civilizados” y otros pueblos constitucionalmente descalificados como “...una clase inocente, abyecto y miserable”.⁶ Bajo este esquema, el diálogo étnico era imposible y las decisiones políticas y sociales quedaron reservadas exclusivamente para los representantes de la cultura dominante, quien, a nombre del pueblo, veló por sus intereses de clase y condenó como bárbarico cualquier forma diferente de concebir el mundo.

Hoy, la Constitución reconoce la pluralidad de comunidades cohesionadas por su historia, costumbres, cosmovisiones, formas de espiritualidad y demás manifestaciones sociales; el Ecuador, a partir de la vigencia de la Constitución de 2008 se ve a sí mismo como un Estado forjado por “mujeres y hombres de distintos pueblos”⁷ en los que no cabe jerarquización social de ninguna naturaleza, aunque se reconozcan la diversidad para valorarla, protegerla y promoverla. La Constitución reivindica también la visión filosófica indígena del *sumak kawsay* y la existencia de diversos idiomas oficiales, como el kichwa y el shuar (art. 2). Esta visibilización de las lenguas indígenas, aunque para muchos siga siendo una novelería folclórica, es parte ya del Derecho Internacional de los Derechos Humanos toda vez que ha sido reconocido por la Corte Interamericana al sostener que “la lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura”.⁸

Podríamos decir que los avances incorporados en nuestro sistema jurídico fundamental pretenden situar a nuestro ordenamiento en el cuarto modelo que Ferrajoli denomina como aquel de *igual valoración jurídica de las diferencias*, pasando así de la igualdad formal, o ante la ley, a una igualdad sustancial o en derechos. Con ello, “se intentará justificar un trato diferenciado, constituido como protección a sectores sociales tradicionalmente discriminados o dotados de menores medios efectivos para la defensa de sus derechos”.⁹

La interrogante que salta a la vista tiene que ver, entonces, con la efectividad o no de las herramientas que nos ofrece el ordenamiento constitucional e internacional para

6. Constitución ecuatoriana de 1830, art. 68. “Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable”.

7. Preámbulo de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez*, Sentencia de Fondo, párr. 171.

9. Ángel Garrorena, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 70.

alcanzar aquella igualdad sustancial en derechos y justicia, no solo desde la perspectiva del ejercicio de derechos colectivos, sino a partir del pleno ejercicio de los derechos de participación política, desde su dimensión personal, colectiva y pluricultural.

La concepción colectivista de los derechos fundamentales se impone ante la evidencia experimental. Han pasado más de sesenta años de evolución para que los sistemas de protección de Derechos Humanos para que la doctrina mayoritaria desconozca el carácter universal de la Declaración adoptada por la Organización de las Naciones Unidas. Entre los posibles argumentos para sostener esta tesis, descansan en el contexto histórico en el que fue adoptada, sus autores y su concepción individualista de la realidad humana.

El carácter reaccionario de este instrumento ante los horrores del holocausto nazi da cuenta de la transición hacia un nuevo orden mundial, dominado por las naciones vencedoras en la segunda gran guerra, cuya imposición, en principio militar y luego ideológica, sería *juridificada* mediante la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, que reservaría el uso exclusivo de la fuerza, mediante un poder de veto especial y permanente, al Consejo de Seguridad, organismo integrado por las cinco grandes potencias triunfadoras de la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Rusia, Francia, Inglaterra y China).¹⁰

La imposición ideológico-jurídica, fortalecida con una declaración pretenciosamente denominada universal, trae implícita la concepción individualista del humanismo europeo. Desde una doctrina liberal, que poco o nada tenía que ver con las cosmovisiones de los pueblos africanos, americano-origenarios¹¹ o de tradiciones como la islámica, hindú, árabe, entre otras. La concepción de igualdad “en dignidad y derechos” quedaría viciada por argumentos fácticos y filosóficos. Los primeros, porque la gran cantidad de pueblos, especialmente africanos, seguían siendo explotados y esclavizados por quienes propagaban la igualdad entre las naciones. Los segundos porque este reconocimiento de derechos inherentes e innatos a la persona no es conciliable con concepciones culturales, como la hindú, para la cual “los derechos solo pueden derivarse de los deberes que rigen la acción meritoria. La idea de reivindicar derechos antes de haber llevado a cabo actos merecedores de los mismos es profundamente ajena a la filosofía tradicional de la India”.¹² En esta línea, Jesús González ve en la Declaración de El Cairo sobre los Derechos del Hombre en el Islam “el prin-

10. Ver: Rodrigo Borja Cevallos, *Sociedad, cultura y derecho*, pp. 357-362.

11. Recordemos que la imposición ideológico-jurídica iniciaría en América con la colonización y el establecimiento de un régimen político que sería ratificado una vez consumado el triunfo criollo.

12. Paul Ricoeur, “Fundamentos filosóficos de los Derechos Humanos: Una síntesis”, en *Los fundamentos filosóficos de los derechos humanos*, Barcelona, Serbal, 1985, p. 26.

principal obstáculo en la tarea de reafirmar la universalidad de los derechos humanos”.¹³ Esta declaración demuestra la inconformidad con el carácter universal de la carta.

Así, los derechos humanos nacerían como derivación de la teoría jurídica del *derecho público subjetivo*. Según Antonio Peña Freire: “El derecho público subjetivo es una teorización jurídica debida a los iuspublicistas alemanes de finales del siglo XIX que intentarán inscribir los derechos humanos en un sistema de relaciones entre los particulares y el Estado-persona jurídica”.¹⁴ Este tipo de derechos complementaría la idea del derecho subjetivo, propio de las relaciones entre individuos, reguladas por del Derecho civil. La consecuencia lógica de esta concepción es que el Estado puede relacionarse con individuos como si fuera uno de ellos, aunque reservándose para sí ciertos privilegios. Por tanto, solo la persona directamente, o como representante de una persona jurídica afectada por un acto u omisión estatal, podía exigir de él una reparación casi exclusivamente pecuniaria. Encontramos, así, el pilar fundamental del Derecho administrativo moderno y la creación de garantías jurisdiccionales, como el recurso subjetivo o de plena jurisdicción.

La hegemonía europeo-liberal “universalizada” por la Carta cerraría el círculo abierto en la etapa de la colonización. Se importará, en consecuencia, modelos sociales y de gobierno, basados en la premisa del Estado-nación, derivado de las consecuencias de la paz de Westfalia de 1648 que respondió a una necesidad histórica exclusivamente europea. El proceso homogenizador, arrogante e irrespetuoso de toda identidad diferente, seguiría abriéndose paso pero jamás llegó a engranar del todo, debido a la resistencia que encontró en los pueblos originarios que no permitieron su enajenación.

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, por medio de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, compartirá esta tendencia individualista de la Declaración Universal, idea que se plasmó en la Convención Americana con frases típicas como “toda persona tiene derecho a” o “nadie puede ser sometido a”. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” tampoco resuelve el problema. No obstante, reconoció, por medio de la sindicalización, un modo asociativo de ejercer derechos. Hasta la fecha, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no ha emitido un instrumento relativo a los derechos específicos de los pueblos indígenas,¹⁵ no así el siste-

13. Jesús González Amuchastegui, “Derechos humanos: universalidad y relativismo Jurídico”, en Rafael Nieto Navia, edit., *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, p. 215.

14. Antonio Peña Freire, *La garantía en el Estado constitucional de Derecho*, Madrid, Trotta, 1997, p. 132.

15. Existe un Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, mas no tendría efectos vinculantes hasta su expedición, suscripción y ratificación formal.

ma de Naciones Unidas que cuenta con la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, en 1957, adoptó el Convenio No. 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, que, en esencia, buscaba la incorporación de los pueblos indígenas a la sociedad mayor.¹⁶ Por este motivo tuvo que ser revisado por el Convenio No. 169 del mismo organismo. Ahora sí, desde una visión ideológica pluralista y respetuosa de la diversidad entre los pueblos, se iniciará una evolución del Derecho internacional sobre la materia. Ya no será un imperativo para los Estados proteger e integrar a los pueblos indígenas a la sociedad dominante, sino “desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.¹⁷ Las nacionalidades y pueblos indígenas se constituirían en plenos sujetos de Derecho internacional no solo como personas individualmente concebidas sino como grupos independientes de las personas que los conforman.

Este derecho de participación de los pueblos indígenas, como colectivos dotados del poder de autodeterminación, obliga al sistema estatal a adecuar sus sistemas internos a fin de crear canales de diálogo que tiendan a alcanzar consensos sólidos en asuntos que podría afectarlos social y culturalmente.

En consecuencia, el derecho al progreso debe relativizarse para que cada sociedad defina, a partir de su propia cosmovisión, criterios como bienestar o buen vivir. Esto implica reconocer la riqueza de sistemas sociales, políticos, jurídicos y culturales de nuestros territorios, de modo que cada uno tenga libertad de adoptar las decisiones que creyere más adecuada para la subsistencia del grupo, lo que implica claramente la reestructuración, desde las bases, de los procedimientos que se seguirán para la toma de decisiones a nivel local, provincial, nacional y de circunscripciones políticas especiales, de ahí la necesidad de repensar los sistemas electorales y de partidos y organizaciones con fines políticos.¹⁸

16. En este sentido, el art. 2 del convenio en referencia prescribe: “incumbe principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a *la protección de las poblaciones* en cuestión y a su *integración progresiva* en la vida de sus respectivos países” (el énfasis en el subrayado me pertenece).

17. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, art. 2.

18. Maurice Duverger, mediante la aplicación de un método comparativo experimental, establece la relación directa que existe entre la estructura interna y la articulación de los partidos políticos con el funcionamiento del sistema democrático de los Estados. Para nuestro estudio, el término partido político debe entenderse desde una perspectiva amplia, análoga a toda forma de organización con fines de incidencia política. Ver: Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 34-90.

LOS DERECHOS COLECTIVOS DESDE UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

EL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

El derecho a la autodeterminación de los pueblos nace unido a los criterios de soberanía, entendida como una cualidad exclusiva de los, hasta entonces, únicos sujetos del Derecho de gentes. Los Estados libres, independientes y soberanos solo eran tales si encontraban reconocimiento por parte de la Comunidad Internacional. Hoy por hoy, no solo que el autogobierno difiere mucho de la idea de soberanía sino que en ciertas circunstancias y, especialmente en Estados plurinacionales como el nuestro, suelen entrar en pugna al no coincidir con los límites territoriales de los Estados. Si bien el ejercicio de la soberanía sigue siendo un atributo de los Estados internacionalmente reconocidos para desarrollar sus relaciones diplomáticas, no es menos cierto que el derecho de autodeterminación relativiza el carácter absolutista de este poder otorgado por la academia ortodoxa al Estado-nación, descendiendo a niveles subestatales.

Según reza la Constitución de la República (art. 1, inc. 2), “la soberanía radica en el pueblo”.

El concepto pueblo puede ser interpretado de manera jurídica y antropológica. Su acepción jurídica se define como la población de un Estado que goza del derecho a la autodeterminación interna, sobre la base de los principios democráticos. El significado desde el punto de vista antropológico incluye una combinación de características territoriales, históricas, culturales y étnicas de un grupo de gente con un sentido propio de identidad...¹⁹

cuando la Carta Fundamental, en su capítulo cuarto reconoce la existencia de derechos específicos de “pueblos y nacionalidades”, se traslada desde la concepción jurídico-tradicional a la antropológica. Luego dirá: “los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”. Según venimos analizando, dentro del territorio del Estado ecuatoriano, existe más de un pueblo con derecho a ejercer su autogobierno. Así, el Estado ha dejado de ser un enorme *Leviatán*, según la concepción *hobbesiana*, para convertirse en un ente obligado a garantizar derechos fundamentales, tanto de grupos como de individuos. Ningún pueblo puede ser considerado más importante que otro, ni

19. Jeanette Kloosterman, *Identidad indígena: entre romanticismo y realidad*, trad. E. Magaña, Amsterdam, Thela Publishers, p. 5.

siquiera por su calidad de mayoritario. Por tanto, la soberanía ha tenido que repartirse entre las diferentes maneras de ejercer el autogobierno, aunque en la práctica sigamos observando que esta escisión del poder sigue siendo desigualmente ejercida y el poder político, aunque, con ciertos matices, aun se encuentra centralizada en virtud de una democracia representativa, basado en un sistema electoral único, formalista y concebido desde una perspectiva estatal.

Por ejemplo, pese a la existencia de diversos niveles de gobierno, la superestructura institucional reconocida como Estado se reserva para sí la propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable de los recursos naturales no renovables; los productos del subsuelo y toda “sustancia cuya naturaleza sea distinta de la del suelo”. Por otro lado, se reconoce la propiedad de los territorios ocupados ancestralmente por los pueblos indígenas, pero solo sobre la superficie. Si llegásemos a aceptar que los pueblos indígenas, por medio de sus autoridades legítimamente elegidas, son incapaces de decidir sobre qué hacer con lo que se encuentra debajo de su territorio, no podríamos sustentar entonces la tesis de una ciudadanía de igual valor y nivel para todos quienes habitamos en este territorio. Tendríamos que reconocer que los derechos de participación poseen titulares de primero, segundo y quizás tercer nivel y que los sistemas políticos ancestrales siguen subordinados a los designios de la sociedad mayor.

La ciudadanía no es sino el vínculo jurídico político en virtud del cual se ejercen los derechos de participación. Esta facultad de incidir en los destinos del propio pueblo, tanto desde una perspectiva individual como colectiva, constituye un prerequisite indispensable dentro de todo sistema democrático. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro del caso *Yatama* expresa: “la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos, sustentadas en los términos aludidos [en el párrafo anterior] es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria, cuando se trate de grupos de ciudadanos que, de otra forma, podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa”.²⁰

La autodeterminación trae para sí el poder de decisión sobre los asuntos que directa o indirectamente afectan a una población determinada. Esto, a su vez, constituye el ejercicio de los derechos de participación atribuible a toda persona considerada ciudadana o ciudadano. Esta relación lógica entre derechos y toma de decisiones va construyendo una democracia, en sentido estricto, y la necesidad de adaptar procedimientos electorales incluyentes y efectivamente participativos, en vez de una dictadura de las mayorías, generalmente de carácter clientelar o plebiscitaria, sino como una salvaguarda de respeto, protección y promoción de los derechos de todas y todos.

20. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de Fondo, párr. 217.

En la mayoría de los casos, la violación de derechos humanos tiene su origen directa o indirectamente, activa o pasivamente, en acciones u omisiones estatales que son justificadas como prerrogativas de la soberanía, impuestas por restricciones presupuestales o en nombre de los intereses y objetivos de seguridad nacional definido por el Estado.²¹

La democracia, en sentido material, viene a ser un sistema que da amplitud para que los diferentes modos de ver el mundo puedan coexistir y entablar diálogos auténticos, tendientes a encontrar soluciones satisfactorias para los participantes, ante situaciones que evidencien intereses contrapuestos. Si la última palabra la tiene un sector y, el otro, meras expectativas de persuadir al primero, no se lograría una relación entre interlocutores válidos. Asimismo, si el sistema electoral es abiertamente favorable a grupos mayoritarios, es aún más difícil que pueblos ancestrales puedan acceder a cargos de decisión política. Bajo estas circunstancias el diálogo no es posible, como tampoco lo sería la construcción de una sociedad justa, en la medida en que los derechos fundamentales de unos no pueden ceder, siempre y en abstracto, ante el ejercicio de otros derechos porque los intereses no pueden ser jerarquizados sino ante situaciones concretas y, en tal medida, que no sea capaz de anular el derecho cedido; todo esto, de acuerdo con las reglas de *ponderación*²² y la teoría del *contenido esencial* de los derechos.²³ En este sentido, la consulta informada y previa no tendría razón de existir si el consentimiento de una de las partes resulta ineficaz en relación con el poder de veto atribuible a su contraparte. El cumplimiento de formalismos no tiene sentido si sus efectos no son verificables en la realidad.

En suma, no basta la realización de elecciones generales si la participación del elector no se produce en un marco de justicia y equidad. Por tanto, la democracia en sentido material solo es posible si se democratizan los sistemas procedimentales de elección de dignatarios y los diferentes foros de deliberación política. *Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales.*²⁴

En tal virtud, procederé a analizar, desde una perspectiva crítica, al sistema electoral formal a fin de identificar los obstáculos sustantivos y adjetivos que impiden una participación política eficaz de grupos minoritarios.

21. Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del Derecho*, trad. César Rodríguez, Bogotá, Unibiblos, 1998, p. 189.

22. Luis Prieto Sanchis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 217-260.

23. Pedro Serna y Fernando Toller, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales*, Buenos Aires, La Ley, 2000, pp. 37-75 y 155-158.

24. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Universidad Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 36.

La existencia de un solo sistema electoral en Ecuador puede explicarse por razones históricas. Recordemos que la calidad de elector estaba reservada para quienes tenían el estatus jurídico de ciudadano, lo cual concernía a un mínimo sector poblacional, por los requisitos exigidos para el efecto. Durante la vigencia de las Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, y 1852 la universalidad del sufragio constituiría la excepción a una regla de exclusión generalizada.

El ejercicio del sufragio activo y, con mayor razón del sufragio pasivo, sería un privilegio que se otorgaba exclusivamente a las élites sociales, políticas y económicas. La figura del *optimu iure* político estaba representada por el varón, alfabeto, mayor de 25 años, en el caso de las Constituciones de 1830 y 1835; la Constitución de 1843 establecía como edad mínima dieciocho años; y las de 1845, 1851 y 1852 exigían veintiún años o haber contraído matrimonio, y gozar de la propiedad de bienes raíces o justificar una renta anual de doscientos pesos, provenientes de alguna profesión, arte, ciencia o industria útil, sin encontrarse en relación de dependencia, en calidad de sirviente, doméstico o jornalero.²⁵ En tal contexto, y concebido el Estado ecuatoriano como un Estado-Nación, y al sufragio como una *función pública*²⁶ y no como un derecho fundamental, no tenía sentido identificar, menos aún tener en cuenta, los criterios y necesidades de grupos vulnerables y/o diversos. Sería absurdo considerar las aspiraciones políticas de una “clase inocente, abyecta y miserable” como la indígena, que, por tales características, hacía necesario que el Congreso proceda a nombrar a “los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas” (art. 68, *Constitución* de 1830).

Los escaños a ser repartidos en elecciones pluripersonales, desde la creación de la República hasta la carta constitucional de 1906, fueron adjudicados bajo criterios de simple mayoría. Es decir, los candidatos más votados, sin importar la lista u organización política de la que provinieren, se convertían en adjudicatarios del cargo en disputa. Este sistema eliminó, casi por completo, la posibilidad de obtener representación política para grupos tradicionalmente excluidos como el sector indígena, afroecuatoriano o montubio, inclusive de la mujer de cuyo derecho a sufragar aún se discutía dado que el texto constitucional concedía este derecho al elector, que, a su vez,

25. El antecedente del *optimu iure* político podría ser el *civis optimo iure del Derecho Romano*. El ciudadano dotado de plenos derechos civiles y políticos adquiría este estatus jurídico privilegiado, a través el desarrollo de los *iura* (*ius suffragii*, *el ius conubii*, *ius commercii*, *ius honorum*). Estas personas eran ciudadanos, en sentido estricto, y tenían competencias para regular sus relaciones personales, familiares, patrimoniales, políticas, etc. Disponible en: [http://antiqua.gipuzkoakultura.net/ciudadania_eu.php].

26. Autores como Sieyés, Mill, Tocqueville, entre otros, influyeron en restringir el ejercicio del sufragio a las clases ilustradas ya que la elección de las autoridades que decidirán los destinos del país debía ser realizada por quienes poseían mayores elementos de juicio para el efecto. En este sentido, el sufragio consistía una función pública que competía únicamente a los más capacitados. Angelo Papacchini, *Filosofía y derechos humanos*, Santiago de Cali, Facultad de Humanidades, 1994, pp. 142-150.

debía ser ciudadano (art. 31). El ejercicio de este derecho, por parte de la mujer, tuvo que posponerse hasta 1929, año en el que la constitución tuvo que consagrar expresamente que la ciudadanía es atribuible a hombres y mujeres.

La Creación del Tribunal Supremo Electoral, en 1946, si bien institucionaliza y concede cierto grado de independencia a este órgano frente a las demás funciones del Estado, mantiene el modelo único de elecciones. Por otro lado, los organismos supranacionales de cooperación internacional, mediante la suscripción de convenios de cooperación, han favorecido a la homologación de los sistemas electorales ya que su aporte, generalmente, se basa en la implementación de tecnología que promueve una única forma de entender el proceso electoral. Asimismo, las críticas, conclusiones y juicios de valor que manifiestan tales misiones observadoras encuentran sustento en un sistema homologado y globalizado de elección, que atiende más al contexto político del país de origen del observador que al del país observado. A partir de tales recomendaciones, suelen celebrarse nuevos convenios de cooperación horizontal tendientes a profundizar la homologación de los sistemas, ya que suele entenderse a la diferencia como un una falencia de carácter técnico.

El enfoque contextual se cuida de no relacionar un modelo estático de efectos con un sistema electoral determinado, ni en aplicación con los distintos países, ni dentro de un mismo país a lo largo de su historia (...) sistemas electorales que en una época determinada de la historia nacional produjeron, como ha quedado demostrado, integración y favorecieron la formación de mayorías, tienen efectos parcialmente distintas.²⁷

En tal virtud, el reconocimiento de lo que hemos denominado democracia procedimental cada vez es más remoto y, en consecuencia, la exclusión de pueblos diversos es más aguda e invisibilizada. El hecho de mantener un sistema electoral único, concebido desde la perspectiva de un solo sector poblacional, debilita la presencia de grupos minoritarios, favorece al *populismo plebiscitario*, a la *mendicidad electoral* y a la descalificación de expresiones políticas diversas. Todo esto restringe el pleno ejercicio del Derecho, la efectiva participación ciudadana y promueve circunstancias de lucha desigual en la carrera por alcanzar el poder y tener la facultad de tomar decisiones que afecten, no solo al elector, sino a la comunidad, en su conjunto.

Por primera vez, la Constitución de la República (art. 57, num. 9) reconoció a los pueblos y nacionalidades que integran el Estado ecuatoriano el derecho a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social”. Entre las formas de organización social encontramos aquellas relativas a elegir y desarrollar formas propias de dirimir los conflictos que se susciten entre sus miembros (*disenso interno*), así como el de protegerse de interferencias abusivas externas, capaces de

27. Dieter Nohlen, *Instituciones políticas en su contexto*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2007, p. 92.

limitar o entorpecer el ejercicio de su derecho al autogobierno.²⁸ En esta perspectiva, un país multicultural, como el nuestro, está en la obligación de identificar a estas *nacionalidades diferenciadas* y adoptar las medidas materiales y normativas necesarias para que todo ciudadano y ciudadana pueda ejercer, a plenitud, sus derechos de participación política, dentro de un marco de respeto y tolerancia de sus peculiaridades, *so pena* de mantener el estado actual de discriminación.

La tutela efectiva de la autodeterminación de los pueblos, en su calidad de derecho humano, en sentido estricto y colectivo, requiere contar con la estructura y medios necesarios que permitan su viabilidad. Así, el desarrollo de procedimientos electorales propios o diferenciados, en relación al acuñado por la sociedad mayor, no constituye una concesión estatal o una medida populista para conquistar el voto indígena; se trata de una obligación en sentido fuerte, que, de no ser cumplida, provocará tensión social. Se trata, por tanto, de un tema que si bien no ha sido parte de la agenda prioritaria de los pueblos y nacionalidades, debe dilucidarse a fin de posibilitar salidas debatidas y oportunas, antes de que la reivindicación y la agitación política desborden toda posibilidad de diálogo.

La tensión nacida de la obligación de abstraer a la persona concreta para no interesarse más que en ciudadanos abstractos es cada día más difícil de controlar. Es grande la tentación de regresar a los modelos de tipo comunitario basados en la etnia, el idioma, la religión o los tres combinados a su manera. Lo cierto es que la administración electoral debe considerar este problema, el cual no está en posición de controlar, ya que necesita de los esfuerzos colectivos de toda la nación.²⁹

Como sistema democrático hemos dado pasos agigantados hacia el pleno reconocimiento de la pluralidad social y política. El reconocimiento de derechos específicos de titularidad de grupos minoritarios se alcanzó con la expedición de la Constitución Política de 1998 (Capítulo 5, título 2, arts. 83-85). Para efectos de este trabajo, me centraré en el derecho de pueblos indígenas y afroacuetorianos “a conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad”. La aptitud de generar actos de autoridad, es decir, tomar decisiones que afecten al colectivo, solo puede emanar, al menos en condiciones pacíficas y democráticas, de un procedimiento legitimador que puede ser diverso en su forma pero que debe apuntar a la plena garantía del ejercicio de los derechos de participación de sus miembros, en igualdad y respeto y, al mismo tiempo, que debe ser protegido y promovido por el Estado.

28. Will Kymlicka, “Derechos individuales y derechos colectivos”, en *Los derechos colectivos: hacia su efectiva comprensión y protección*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, No. 16, 2009, p. 5.

29. Nguyen Huu Dong, “El voto de la práctica individual a la práctica social”, en *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 637.

La Constitución de 2008, siguiendo la línea de su predecesora, aunque ampliándola al pueblo montubio, establece que “los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura”. En este sentido, se faculta a estos pueblos a ejercer las prerrogativas atinentes a su autogobierno, en zonas predeterminadas. Las únicas restricciones legítimas al ejercicio de tal derecho estarían dadas por las reglas propias del razonamiento ponderativo, sea en abstracto o en concreto; es decir, es necesario establecer estándares mínimos que hagan posible una compatibilización entre su ejercicio y el respeto de los derechos de sus miembros y de terceros. El derecho al autogobierno implica no solo el reconocimiento de la autoridad elegida por el grupo y las decisiones tomadas en representación de la voluntad general; involucra, también, el reconocimiento del procedimiento por el cual tal o cual persona resultó electa.

El reconocimiento constitucional sobre la validez de procedimientos alternativos, para la elección de autoridades y representantes, de acuerdo a sus usos y costumbres, implicaría un reconocimiento expreso de una pluralidad de sistemas electorales formales y vigentes. La cosmovisión de comunidades indígenas, como una forma de *democracia procedimental*, constituye una herramienta básica para viabilizar la democracia en sentido sustancial, inclusiva y respetuosa. En 1998, la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CONAIE), en su planteamiento a reformas constitucionales, ya estableció en el punto 5.6 que “la elección de representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de sus autoridades, se regirá por el sistema electoral especial previsto por la ley orgánica correspondiente”.³⁰ Por tanto, este tema no es una novedad; se trata de una asignatura pendiente para el sistema constitucional de derechos y justicia que necesita ser colocada sobre la mesa del debate político general.

Debemos reconocer que los órganos administrativos de la Función Electoral han desplegado esfuerzos considerables para dar un enfoque intercultural a su sistema de elecciones.³¹ No obstante, la participación política de grupos diversos y la implementación de una democracia procedimental no se agota con la difusión de publicidad electoral en idiomas ancestrales o con la promoción de una cultura cívica monocultural, toda vez que el sistema de elecciones y las concepciones de civismo que

30. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, *Las nacionalidades indígenas y el Estado plurinacional*, Quito, Nuestra Amazonía, 1998, p. 33.

31. Dentro del Plan Estratégico 2010 del Consejo Nacional Electoral, en la Línea de Acción denominada de Promoción Político-Electoral (meta 4), punto 11, tiene previsto generar proyectos de conocimiento y estudios sobre temas políticos electorales, con enfoque intercultural, así como la creación de espacios de diálogo político-electoral. En la misma línea, se prevé el desarrollo de la primera campaña nacional cívico-electoral con énfasis en intercultural y ruralidad. No obstante, el enfoque intercultural no deja de desarrollarse en torno a un único sistema de elecciones.

conforman la malla curricular pueden no corresponder a la cosmovisión de pueblos diversos. No es posible hablar de una democracia representativa, en sentido material, cuando personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios no cuentan con igual oportunidad de participación en la escena político-electoral, respecto de la sociedad mayor.³²

En consecuencia, el sistema electoral vigente es un procedimiento político impuesto, homologador y colonizador en el que las reglas del juego están parcializadas a favor de sectores mayoritarios. Durante las elecciones generales de 2006 se evidenció que el 71,8% de los recintos electorales, ubicado en los cantones de Riobamba, Otavalo y Cañar, es decir, donde se concentra la mayor cantidad de población indígena, se encuentra alejado de las zonas rurales; que el 94,2% de recintos electorales no cuenta con información en una lengua diferente al castellano. Este dato es preocupante si se considera que un gran porcentaje de la población indígena es analfabeta y que las autoridades electorales no asisten a estas personas de manera respetuosa, por el contrario, han adoptado posturas paternalistas, violentas y discriminatorias. Se asume que el 54,6% de personas analfabetas tuvo inconvenientes para sufragar y que el 48% de la población indígena es mayormente vulnerable a la inducción del voto, según el Observatorio Electoral Intercultural.³³ El número reducido de votantes indígenas, en relación con la sociedad mayor, no solo es una dificultad cuantitativa; lo es cualitativa, en cuanto la población mestiza tiende a votar por el candidato no indígena por razones xenofóbicas.³⁴ Estos aspectos evidencian que el sistema electoral ecuatoriano es estructuralmente discriminatorio, enajenante y no responde a las aspiraciones políticas de todos los sectores sociales.

La vulnerabilidad electoral de los grupos indígenas, en relación al ejercicio del derecho al sufragio activo, fomenta el populismo, la compra de votos, la feria de promesas irrealizables, la creación de alianzas políticas multinacionales que solo provoquen que las diferentes comunidades voten a favor de tal o cual candidatura, sin que esto represente un acuerdo que pueda evidenciarse en la ejecución del plan de acción gubernamental presentado. En este sentido, los pueblos y comunidades tradicionales

32. “La Corte considera que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos (...) es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Yatama vs. Nicaragua*, *sentencia de fondo*, junio 2005, párr. 217.

33. Fundación Q’ellkaj, *Participación política electoral en el Ecuador; una mirada intercultural*, Quito, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2008, pp. 105-114.

34. Klaus von Beyne demuestra, desde la perspectiva histórica, que en la Alemania de los años 70, la votación de los conservadores aumentó significativamente por quienes se identificaban con tendencias liberales en las poblaciones con grandes núcleos de inmigrantes, debido a criterios xenofobos. Klaus von Beyne, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 1996, p. 360.

han sido utilizados como una estrategia de coyuntura para la consecución de objetivos partidistas de grupos de poder, que no permite que las minorías étnicas alcancen los fines que motivaron la conformación de alianzas con fines electorales.

Las falencias del sistema electoral, que fomentan la exclusión de grupos minoritarios, desde una perspectiva plurinacional, no solo tiene una explicación histórica o normativa sino cultural, técnica y práctica.

Desde la perspectiva cultural, debemos entender que los sistemas políticos, jurídicos y sociales indígenas poseen una tradición esencialmente oral. En tal virtud, resulta poco práctico que estas personas procedan a identificar a los candidatos de su preferencia, dentro una papeleta infestada con nombres, símbolos, fotografías, leyendas y opciones limitadas de voto. Este modo de elegir, por ser ajena a su tradición oral, visual y gesticular de las comunidades y pueblos indígenas producen un alto porcentaje de votos nulos. En los resultados de las elecciones presidenciales del 2006, se determinó que, en los cantones donde existe mayor concentración de población indígena, el 15,6% de votos nulos correspondía al segundo rubro más alto de la votación total.³⁵

La escasa difusión de información electoral, en lenguas nativas, constituye otro de los obstáculos culturales restrictivos del cabal ejercicio de los derechos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas. Pese a que el Consejo Nacional Electoral ha realizado un esfuerzo importante al difundir propaganda electoral multilingüe, resulta complejo que dicha difusión sea reproducida en al menos 14 lenguas, que corresponderían a las 14 nacionalidades reconocidas por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).³⁶ Por otro lado, en buena parte de las comunidades indígenas se evidenció que, si bien llegó material educativo en lenguas ancestrales, en ocasiones los idiomas utilizados llegaron a comunidades cambiadas; por ejemplo, a comunidades en las que se habla kichwa llegó material en shuar o viceversa.³⁷

Esta limitación no se agota en un problema terminológico o en ligerezas en la distribución de material. Es importante motivar la participación de los sectores indígenas, lograr que sean parte medular del proceso eleccionario. La familiaridad que debe existir entre electores y autoridades electorales es indispensable para motivar la par-

35. Fundación Q'ellkaj, *Participación política electoral en el Ecuador; una mirada intercultural*, p. 101.

36. Las nacionalidades indígenas reconocidas por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador son: Awá, Chachi, Epera, Tsa'chila, Shuar, Achuar, Andoa, Siona, Secoya, Wuaorani, A'iconfán, Shiwiari, Zápara y Kichwa. La calidad de nacionalidad se da, entre otras cosas, al poseer una estructura social y jurídica propia. Disponible en: [www.codenpe.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=227], acceso: 16-09-2009.

37. Misión de Observación Electoral, Informe Final Ecuador, Elecciones presidenciales y para Asamblea Nacional, Unión Europea, junio de 2009, p. 32.

ticipación responsable de quien se siente parte de un sistema del que se asume beneficiario. Esta fluida relación llegará a darse una vez que las comunidades tradicionales se empoderen del sistema estatal, cosa que no ha ocurrido en un siglo de sufragio universal, o hasta que se reconozcan como formales, sistemas propios, tradicionales y cultural y constitucionalmente aceptables.

Un sistema ajeno a la cosmovisión cultural produce apatía, desmotivación, lo que a su vez se evidencia con el alto porcentaje de ausentismo registrado. Las limitaciones logísticas de transporte, infraestructura adecuada y desconocimiento de ciertos criterios culturales por parte de la autoridad electoral, especialmente del coordinador de recinto, que por lo general es mestizo aun en territorios donde se asientan comunidades indígenas, profundiza la brecha entre el ser y el deber ser del proceso electoral.

La multa prevista en la Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia tampoco constituye una medida efectiva para motivar la participación del sector indígena. En primer lugar, porque, en caso de no cancelarse la multa, lo peor que podría suceder es que la persona no obtenga el certificado de votación que poco o nada sirve a un campesino, que no posee expectativas de viajar al extranjero, realizar trámites notariales o postularse a cargos públicos. Tampoco es efectivo porque la obligación de sufragar, bajo la promesa de una sanción, no es consecuente con el objetivo de crear responsabilidad en la ciudadanía, en cuanto al determinante rol que tiene el sufragio en la construcción diaria de democracia.

Otro aspecto es la concepción colectivista de los derechos fundamentales, desde la cosmovisión indígena. A diferencia de la sociedad mayor en la que el derecho al sufragio constituye un derecho público subjetivo,³⁸ de primera generación, la idea colectivista produce efectos diametralmente distintos no solo de concepción sino en el modo de ejercicio. Por una parte, las decisiones políticas en comunidades indígenas suelen darse por consenso; es decir, existe un proceso de deliberación ampliado en el que participan todos los miembros de la comunidad interesados en ello, hasta llegar a un acuerdo basado en el diálogo y la argumentación. El derecho a elegir, desde la perspectiva estatal, es un derecho individual y, por tal, debe ser universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente. A la luz de estos principios fundamentales, la elección de autoridades indígenas es una decisión colectiva en la que todos participan; no se puede hablar, por tanto, de un derecho igual porque existen

38. Humberto Quiroga distingue entre tres casos de derechos subjetivos constitucionales: a) como facultad (como derecho a la propia conducta, es decir como libertad; b) como derecho público subjetivo (correlato a una conducta debida del Estado, grupo en el que incluye a los derechos políticos; y, c) como garantía (derecho a la jurisdicción estatal). Humberto Lavié Quiroga, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1987, p. 154, citado por: Piccato Rodríguez Antonio, "El Sufragio Pasivo", en Serrano Migallón, Fernando, coord., *Derecho electoral*, México, Porrúa, 2006, p. 85.

personas con mayor prestigio que otras, tampoco es secreto porque el proceso de deliberación es oral y requiere que la persona que presente una candidatura, quienes la apoyan y quienes no expresen públicamente las razones que motivan a aconsejar o no tal designación; el escrutinio público tampoco sería aplicable, si se trata de un sistema de deliberación oral, público y ampliado. La *certeza electoral*³⁹ y la pureza de los resultados están seguros por la publicidad del proceso deliberativo.

El alto grado de acercamiento con la autoridad designada posibilita la implementación de efectivos sistemas de fiscalización política y participación directa en la toma de las decisiones que conciernen a la comunidad. El mismo debate ampliado que legitimó la entrega del mandato a la persona correspondiente puede avalar su sustitución o destitución inmediata, por no hacer justicia a los intereses que motivaron su designación. Los sistemas políticos indígenas no están cubiertos de tantas formalidades como el sistema estatal, según el cual, para que proceda la revocatoria del mandato, es indispensable contar con requisitos de difícil cumplimiento (10 o 15% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente, según el caso). Por su parte, el sistema indígena se presenta mucho más directo, consensuado, económico y capaz de evidenciar la pureza de la voluntad comunitaria. Por ser directo e inmediato, no existen tantas posibilidades de manipulación como ocurre con los sistemas informáticos y la propaganda electoral. Luego, en los sistemas deliberativos indígenas los miembros de la comunidad poseen, de primera mano, la información completa y objetiva que justifica la adopción de la decisión correspondiente.

El sistema de justicia electoral tampoco posee un enfoque intercultural de fondo. Su concepción legalista, formalista, escrita y no deliberativa constituye un verdadero obstáculo para la exigencia de los derechos de participación de pueblos y nacionalidades indígenas que, por su parte, han desarrollado otros sistemas de justicia más acordes a su idiosincrasia, en los que todo conflicto, sea público o privado, converge porque dicha distinción es irrelevante ante la necesidad de tomar medidas para solucionarlo.⁴⁰ Sin perjuicio del régimen sancionatorio electoral, el Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer y resolver sobre la legitimidad de las actuaciones del Consejo Nacional Electoral y demás organismos desconcentrados. En este

39. “Poner en peligro la certeza electoral despierta la alerta social y suspicacias de sectores que podrían verse ilegitimamente beneficiados por eventuales defraudaciones a la pureza de la voluntad popular, todo lo cual se opone a los objetivos propios de los mecanismos de democracia representativa, previstos en la Constitución y al rol garantista de la Función Electoral”. Tribunal Contencioso Electoral Sentencias No. 404-2009-TCE; y, 544-553-2009-2009-TCE.

40. “No existe distinción entre conflictos civiles, penales o de cualquier otra naturaleza porque el parámetro de conducta inapropiada está dado por la afectación de las actuaciones humanas, a la armonía con la comunidad y para con la naturaleza. Esta paz puede ser importunada por la injerencia del “otro”, lo que obliga a la comunidad a crear mecanismos de autodefensa”. Diego Zambrano Álvarez, “Justicias ancestrales: analogías y disanalogías

sentido, el máximo órgano de justicia electoral únicamente resuelve casos que previamente ingresaron a la esfera institucional del Estado, arrastrando desde su origen las dificultades establecidas en líneas anteriores. Asimismo, la legislación electoral no prevé *garantías fundamentales subsidiarias* o recursos contencioso-electorales flexibles que permitan atender la exigencia de derechos políticos, con dimensión colectiva, ya que toda la legislación gira en torno a un solo derecho de participación: el sufragio, tratado y regulado a partir de una concepción individualista, propia de su naturaleza, como derecho subjetivo público.

Por otro lado, el acceso a la justicia electoral, por parte de sujetos colectivos, que no fuesen organizaciones políticas, debidamente acreditadas, es inexistente ya que solo los partidos, movimientos y alianzas son considerados sujetos políticos y, como tal, poseen legitimación activa exclusiva para presentar su conflicto ante este órgano jurisdiccional. La legitimación activa recae también sobre personas naturales o jurídicas que fuesen capaces de acreditar la vulneración de un derecho subjetivo; es decir, un derecho individual y de libre disponibilidad, por parte de su titular.⁴¹ En cualquiera de los dos casos, el planteamiento de un proceso judicial ante el Tribunal Contencioso, por parte de una comunidad indígena, no cumple con los requisitos de admisibilidad; por tanto, el asunto de fondo ni siquiera llega a ser conocido por esta Corte.

En suma, las comunidades ancestrales como tales no son sujetos de tutela efectiva por parte del sistema de justicia electoral en Ecuador. En contraposición, la justicia electoral mexicana sentó jurisprudencia en el sentido de que el análisis de la legitimación activa, en el juicio para la protección de derechos político-electorales de un ciudadano, *debe ser flexible* cuando sea necesario atender a las circunstancias particulares de los integrantes de grupos étnicos diversos.⁴² Recordemos que el Estado de Oaxaca incorporó en su texto constitucional el derecho de los municipios con población indígena a elegir a sus autoridades por usos y costumbres, es decir, mediante un sistema electoral propio. Este derecho se complementa con aquel de recibir tutela efectiva a nivel federal para garantizar el ejercicio de este derecho colectivo.⁴³ En la

entre sistemas jurídicos concurrentes”, en Carlos Espinosa y Danilo Caicedo, eds., *Derechos ancestrales. Justicia en contextos plurinacionales*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, No. 15, 2009, pp. 219-249.

41. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador, art. 244, “se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y candidatos (...) Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas podrán proponer los recursos previstos en esta Ley *exclusivamente* cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados” (la cursiva me pertenece).
42. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Caso Moisés Ramírez Santiago y otros vs. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y otra, Tesis XX/2008. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral*, año 1, No. 2, 2008, p. 53.

misma línea, la Constitución panameña (art. 144, num. 5) bajo la figura del *circuito electoral* abre la posibilidad para que en poblaciones con mayoritaria concentración de población indígena y factores históricos y culturales diversos puedan conformar un circuito electoral y desarrollar un proceso electoral conforme a sus tradiciones.⁴⁴

La propuesta de alcanzar un sistema electoral plurinacional, capaz de integrar a sus partes, sin despersonalizarlas, es una exigencia ante un modelo de imposición cultural homogenizadora, enajenante e impositiva. Se plantea un reconocimiento mutuo, respetuoso, coordinado y de mutuo aprendizaje sobre las diferentes formas y métodos con los que se puede llevar a efecto un proceso electoral. Esto, lejos de romper la unidad democrática del país, será capaz de profundizarla al potenciar el efectivo ejercicio de los derechos de participación de grupos humanos minoritarios, tradicionalmente excluidos. La investigación politológica contextualizada y el diálogo intercultural intenso posibilitarán que pueblos diversos elijan, de forma democrática y respetuosa de los derechos de grupos e individuos, a sus autoridades y representantes, y que tomen partida por la situación política del país.

La democracia procedimental tiene que ser versátil, mutable, pero, en esencia, buscar el mismo fin: la consolidación de un sistema de democracia real. La imposición de métodos electorales excluye la participación de sectores sociales, desvirtuando el fin perseguido. La *democracia procedimental*, con enfoque plurinacional, posibilita la consolidación de una democracia representativa y participativa bajo condiciones igualitarias de participación dentro de los sistemas políticos latinoamericanos.⁴⁵

43. María Luisa Acevedo y María Teresa Pardo, “Reformas constitucionales y derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca”, en *Cuaderno del Sur*, No. 4, Oaxaca, 1993, citado por: Bárcenas, López *Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, p. 355, en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/20.pdf>], acceso 15-10-10.

44. “El Circuito Electoral no es más que la agrupación de una determinada cantidad de población electoral. (...) Para agrupar la población en circuitos electorales, se debe tomar en cuenta como criterios básicos: (...) las divisiones políticas actuales; la proximidad territorial; la concentración de la población indígena; los lazos de vecindad; las vías de comunicación”. Ver: Dirección Nacional de Organización Electoral, Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales y otros, *Organización política del Estado panameño y Los criterios electorales para escoger sus autoridades*, Módulo 4, 1995, disponible en: [www.tribunal-electoral.gob.pa/eleccion/educa_civica/.../modulo-04.doc].

45. Vitale Ermanno, “Norberto Bobbio y la Democracia Procedimental”, Roma, Universidad de Sassari, disponible en: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2005-26-CA504E04-8130-9FA1-B22B-6C683-F071869&dsID=norberto_bobbio.pdf acceso: 04-01-2010].

LA CONSULTA PREVIA VINCULANTE: UN DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA OCULTO EN EL SISTEMA DE DERECHO INTERNACIONAL

CONSULTA PREVIA, SEGÚN EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

El art. 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dice:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su *consentimiento libre e informado* antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. (el énfasis con la cursiva me pertenece)

Bajo esta directriz, la participación de la que habla el Convenio 169 no solo tendrá que ser de buena fe y demás calificativos que pudiesen resultar vacíos al momento de contrastarlos con la realidad, sino que adquiere fuerza vinculante, tanto para los Estados como para los demás integrantes de la sociedad. Elevado el estándar, la consulta previa adquiere connotaciones vinculantes, lo que conlleva la obligación de armonizar los ordenamientos internos, sin atenuaciones jurídicamente viables.

No cabe duda de que la armonización exige un primer ejercicio de interpretación, en abstracto, por parte del legislador, sobre el alcance y su aplicabilidad en el escenario de lo concreto. Sin embargo, las reglas de interpretación que emanan de la Declaración Universal (art. 30) prohíbe cualquiera que pueda “conf[erir] derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o a realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos”.⁴⁶

Esta primera interpretación oficial debe ser entendida y aplicada, por los operadores jurídicos, a la luz de los principios del Derecho internacional, por lo que una restricción en el ámbito de protección de los derechos humanos, en general, y de los derechos colectivos, en particular, respecto del derecho a decidir sobre asuntos capa-

46. El espíritu de esta regla de interpretación tienen concordancia con el art. 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

ces de afectarlos económica, social y culturalmente, lleva implícita la mora en cuanto al cumplimiento de obligaciones internacionalmente asumidas por el Estado.

De esta manera, el Sistema Universal evoluciona hacia una concepción colectivista de los derechos humanos, siguiendo la línea anteriormente trazada por instrumentos como la Proclamación de Teherán, la Declaración de Machu Picchu que vincula la definición de democracia con el respeto y la promoción de la pluriculturalidad, la Declaración de Quito de 1990 que toma “en cuenta que los DESC forman parte de los valores fundamentales de una verdadera democracia, entendida como el conjunto de prácticas socio-políticas que nacen de la participación y libre autodeterminación de los ciudadanos/as y los pueblos”, la Declaración de Barbados que entiende al territorio como prerrequisito indispensable para el ejercicio del autogobierno.

La respuesta que da el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al tema, aunque sin seguir el mismo rumbo, llega a conclusiones similares.

CONSULTA PREVIA, SEGÚN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Si bien la evolución del Sistema Interamericano difiere del sistema universal en su proceso, las consecuencias y exigencias impuestas a los Estados producen efectos similares. El Sistema Interamericano no cuenta actualmente con un instrumento positivo sobre derechos de los pueblos indígenas y, consecuentemente, sobre consulta previa. No obstante, el proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas puede ser asumido como una referencia válida, a manera de *soft law* para direccionar la práctica jurídica dentro de los sistemas jurídicos internos.

Más allá de la aceptación o no del valor efectivo de un proyecto de declaración, la Corte Interamericana, bajo el amparo de su interpretación evolutiva, ha tomado como punta de lanza al art. 21 de la Convención Americana, relativo al derecho a la propiedad privada, para abrir un canal hacia el pleno reconocimiento de los derechos colectivos. El primer precedente significativo es el caso de la Comunidad Mayagna (*Sumo Awas Tingni vs. Nicaragua*), en virtud del cual se reconoce la existencia de derechos territoriales específicos de los pueblos originarios. En esta oportunidad la Corte expresó que: “Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”. Luego dirá: “El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan

de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad”.⁴⁷

El precedente continuaría en expansión por ocasión del caso Yakie Axa y Sawhoyamaxa, hasta consolidarse en el Caso Saramaka en ejercicio de sus atribuciones interpretativas sobre el mismo art. 21, la Corte avanza en el alcance de dicho precedente y “considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, *no solo de consultar* a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones” (el énfasis con la cursiva me pertenece).

Ahora bien, de conformidad con el art. 62, num. 1 de la Convención, la Corte tiene competencia sobre todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención. Dado que el Sistema Interamericano no prevé instrumento positivo sobre consentimiento previo, la ha tenido que crear, vía desarrollo jurisprudencial. Esta nueva norma que emana de una interpretación oficialmente autorizada por la Convención, y, por tanto, por los Estados partes entre los que se encuentra Ecuador,⁴⁸ adquiere idéntica jerarquía respecto de la norma interpretada. El principio del *paralelismo de las formas*⁴⁹ obliga al reconocimiento de la jerarquía *convencional* de toda interpretación oficial ya que es, precisamente por ello, que la jurisprudencia de la corte crea precedentes vinculantes, no solo para las partes en un caso concreto sino que va creando normas de Derecho internacional con efectos *erga omnes* que, irreductiblemente, deben encontrar resonancia en la normativa interna de sus signatarios. Este principio general del Derecho no solo tiene razón de ser en el sentido de dar valor material a los designios de la norma positiva sino, también, para garantizar su ductilidad y acoplamiento a las nuevas realidades y requerimientos sociales.

Una vez creado un precedente de observancia obligatoria y vinculante para Ecuador, es indispensable incorporarla al ordenamiento jurídico interno. Si ahondamos en principios de Derecho internacional público, la teoría del *desdoblamiento funcional* de Scelle⁵⁰ obliga al ordenamiento interno de cada Estado a “desdoblarse” o expandir su inmediato cometido, a fin de convertirse en un mecanismo apto para la recepción y efectivización de la vigencia práctica de las normas y principios de Derecho

47. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*, Sentencia de Fondo, párrs. 149 y 151 respectivamente.

48. Ecuador es Estado Parte de la Convención Americana desde el 28 de diciembre de 1977 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte del 24 de julio de 1984.

49. Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho constitucional*, Madrid, Ed. Jurídicas y Sociales, 2000, 7a. ed., pp. 172-176.

50. José Pástor Ridruejo, *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 167.

Internacional. Así lo ha entendido el art. 2 de la Convención que obliga a los Estados a adoptar disposiciones de derecho interno para lograr la garantía efectiva de los Derechos Humanos.

El inciso segundo del art. 424 de la Constitución reconoce la primacía de los tratados internacionales “que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución”. Con ello, la norma fundamental establece, tácitamente, la vigencia de la teoría del *bloque de constitucionalidad* en virtud de la cual los derechos no previstos por el ordenamiento interno, pero reconocidos por el Derecho internacional, “se encuentran incorporados al derecho interno de cada país con la misma jerarquía que la Constitución pero sin integrarla. Constituyen el bloque de constitucionalidad, es decir el conjunto de disposiciones que incluyen a la Constitución y al resto de las normas con su mismo rango”.⁵¹ La cláusula abierta del art. 11, num. 7 de la Constitución lo afirma.

Comparativamente, el derecho y la consecuente obligación por parte del Estado de obtener el consentimiento informado previo, prescrito por el Sistema Universal y el Sistema Interamericano, mediante evolución jurisprudencial puede entrar en contradicción con el estándar del art. 57, num. 7 que se refiere a la “consulta previa, libre e informada” lo que nos remite a uno de los principios básicos de interpretación de derechos humanos (art. 11, num. 5) por el cual, en materia de derechos fundamentales, se deberá “aplicar la norma que más favorezca su efectiva vigencia”.

La norma internacional sobre consulta previa no solo se entiende incorporada al derecho interno por las obligaciones generales del art. 2 de la Convención Americana y la teoría del bloque de constitucionalidad, sino que, al establecer un estándar más favorable a la efectiva vigencia de los derechos humanos, prevalece por sobre la propia Constitución, por existir expresa disposición que obliga a la aplicación directa de los tratados y convenios internacionales. No podemos sino concluir que, en el Ecuador, no basta consultar previa e informadamente a los pueblos y nacionalidades indígenas sino que es necesario alcanzar su pleno consentimiento, libre de todo vicio de la voluntad, en virtud del ejercicio al derecho de autodeterminación de los pueblos y al derecho de propiedad ancestral, igualmente consagrado.

51. Ariel E. Dulitzky, “La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado”, en Martín Abregú y Christian Courtis, comps., *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Ed. del Puerto, 1997, p. 48.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, María Luisa, y María Teresa Pardo, “Reformas constitucionales y derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca”, en *Cuaderno del Sur*, No. 4, Oaxaca, 1993, citado por López Bárcenas, *Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, disponible en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/20.pdf>].
- Borja, Rodrigo, *Sociedad, cultura y derecho*, Quito, Planeta, 2007.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, *Las nacionalidades Indígenas y el Estado plurinacional*, Quito, Nuestra Amazonía, 1998.
- Consejo Nacional Electoral, Plan Estratégico 2010.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Álvarez, sentencia de Fondo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de fondo, junio 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingni, sentencia de Fondo.
- De Sousa Santos, Boaventura, *La globalización del Derecho* (traducción: César Rodríguez), Bogotá, Unibiblos, 1998.
- Dulitzky, Ariel E., “La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado” en Martín Abregú y Christian Courtis, comps., *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Ed. del Puerto, 1997.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1994, 4a. ed.
- Fundación Q’ellkaj, *Participación política electoral en el Ecuador: una mirada intercultural*, Quito, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
- Garrorena, Ángel, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1991.
- González Amuchastegui, Jesús, “Derechos humanos: universalidad y relativismo jurídico”, en Rafael Nieto Navia, edit., *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994.
- Huu Dong, Nguyen, “El voto de la práctica individual a la práctica social”, en *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

- Klaus von Beyme, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- Kloosterman, Jeannette, *Identidad indígena: entre romanticismo y realidad* (traducción E. Magaña), Ámsterdam, Thela Publishers, 1997.
- Kymlicka, Hill, “Derechos individuales y derechos colectivos”, en *Los derechos colectivos: hacia su efectiva comprensión y protección*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, libro No. 16, 2009.
- Lavié Quiroga, Humberto, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1987, citado por Antonio Piccato Rodríguez, “El sufragio pasivo”, en Fernando Serrano Migallón, coord., *Derecho electoral*, México, Porrúa, 2006.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador.
- Maiguashca, Juan, “La dialéctica de la igualdad”, en Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier, eds., *Etnicidad y poder en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Universidad de Bielefeld/Corporación Editora Nacional, 2007.
- Nohlen, Dieter, *Instituciones políticas en su contexto*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Universidad Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Papacchini, Angelo, *Filosofía y derechos humanos*, Santiago de Cali, Facultad de Humanidades, 1994.
- Pastor Ridruejo, José, *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2000.
- Peña Freire, Antonio, *La garantía en el Estado constitucional de Derecho*, Madrid, Trotta, 1997.
- Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho constitucional*, Madrid, Ed. Jurídicas y Sociales S.A., 2000, 7a. ed.
- Pisarello, Gerardo, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel”, en *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.
- Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Ricoeur, Paúl, “Fundamentos filosóficos de los derechos humanos: una síntesis”, en *Los fundamentos filosóficos de los derechos humanos*, Barcelona, Serbal, 1985.
- Sanchís, Luis Prieto, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003.
- Serna, Pedro, y Fernando Toller, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales*, Buenos Aires, La Ley, 2000.
- Tribunal Contencioso Electoral Sentencias No. 404-2009-TCE.
- Tribunal Contencioso Electoral Sentencias No. 544-553-2009-2009-TCE.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Caso Moisés Ramírez Santiago y otros vs. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y otra, Tesis XX/2008. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral*, año 1, No. 2, 2008.

Tribunal Supremo Electoral, *Ecuador: Referéndum 2008*, Documentos Electorales No. 23, Quito, Tribunal Supremo Electoral, 2008.

Unión Europea, Misión de Observación Electoral, Informe Final Ecuador, Elecciones presidenciales y para Asamblea Nacional, junio de 2009.

Vitale, Ermanno, “Norberto Bobbio y la Democracia Procedimental”, Roma, Universidad de Sassari, disponible en: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2005-26-CA504E04-8130-9FA1-B22B-6C683F071869&dsID=norberto_bobbio.pdf].

Zambrano Álvarez, Diego, “Justicias ancestrales: analogías y disanalogías entre sistemas jurídicos concurrentes”, en Carlos Espinosa y Danilo Caicedo, eds., *Derechos ancestrales justicia en contextos plurinacionales*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, No. 15, 2009.

Fecha de recepción: 19 de diciembre de 2010

Fecha de aprobación: 20 de marzo de 2011