

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

<http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v7i2.1965>

## La participación ciudadana en la constitución del Ecuador

### Citizen participation in the constitution of Ecuador

Manuel Leónidas Dután-Narváez

[mdutann@ucacue.edu.ec](mailto:mdutann@ucacue.edu.ec)

Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Cuenca  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-1723-0411>

Enrique Eugenio Pozo-Cabrera

[epozo@ucacue.edu.ec](mailto:epozo@ucacue.edu.ec)

Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Cuenca  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-4980-6403>

Diego Fernando Trelles-Vicuña

[dtrelles@ucacue.edu.ec](mailto:dtrelles@ucacue.edu.ec)

Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Cuenca  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-8466-7165>

Recibido: 01 de mayo 2022  
Revisado: 25 de junio 2022  
Aprobado: 01 de agosto 2022  
Publicado: 15 de agosto 2022

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

## RESUMEN

Se analiza la relación entre la participación ciudadana y la democracia en el contexto de la Constitución. Para luego indagar sobre la participación ciudadana como un derecho constitucional. Por otro lado, se analizan las garantías constitucionales, su relación e importancia para el ejercicio de los derechos en general y en particular los de participación ciudadana. Así también se hace referencia a los mecanismos de participación y los aspectos a tener en cuenta para su implementación. De tipo documental descriptiva. Como resultado se sintetizan los aspectos teóricos, algunos elementos para entender la relación entre ciudadanía, Estado y democracia y cuáles son los limitantes para la una efectiva participación. Finalmente, se trata la importancia de impulsar la participación desde la ciudadanía, para su real empoderamiento y no desde la institucionalidad del Estado únicamente.

**Descriptor:** Participación comunitaria; participación social; inclusión social. (Tesoro UNESCO).

## ABSTRACT

The relationship between citizen participation and democracy in the context of the Constitution is analyzed. Then, citizen participation as a constitutional right is investigated. On the other hand, the constitutional guarantees are analyzed, their relationship and importance for the exercise of rights in general and in particular those of citizen participation. Reference is also made to the mechanisms of participation and the aspects to be taken into account for their implementation. Descriptive documentary type. As a result, the theoretical aspects are synthesized, as well as some elements to understand the relationship between citizenship, State and democracy and which are the limitations for effective participation. Finally, it discusses the importance of promoting participation from the citizenship, for its real empowerment and not only from the institutionalism of the State.

**Descriptors:** Community participation; social participation; social inclusion. (UNESCO Thesaurus).

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

## INTRODUCCIÓN

La Constitución del Ecuador, aprobada en el 2008, responde a un momento histórico determinado por una amplia participación de diversos sectores de la sociedad, que impulsaron sus propuestas con el objetivo de generar profundas transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales. El proceso constituyente permitió el reconocimiento del Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural de derechos, ampliando las concepciones socio-jurídicas y estableciendo como un eje transversal la participación ciudadana.

En el texto constitucional contempla los derechos de participación ciudadana como base sustancial para que la población, a través de sus organizaciones, toma decisiones en la planificación, gestión, veeduría y control de los asuntos públicos; situación que supone potenciar su autodeterminación en el ejercicio de sus derechos, así como de sus responsabilidades individuales y colectivas. La participación podría ser una herramienta para la construcción de una ciudadanía proactiva y profundizar la democracia.

En este contexto de cambios, es importante conocer las potencialidades y limitaciones para el ejercicio pleno de la participación conforme la Carta Magna lo contempla. Si bien se consignan una serie de derechos, varios estudios confirman dificultades y limitaciones para el ejercicio de la participación, principalmente relacionadas con trabas burocráticas o poco conocimiento sobre los mecanismos de participación. El ejercicio participativo interpela al poder lo que deviene en una serie de complejidades sociales, políticas y jurídicas, que se convierten en obstáculos para su pleno cumplimiento.

En este trabajo de investigación, se analizan las garantías constitucionales y el ejercicio de los derechos con énfasis en la participación ciudadana. Además, se reflexiona sobre los mecanismos implementados y los aspectos a tener en cuenta para el ejercicio pleno de la participación. Asimismo, se determinan los limitantes para la participación y la

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

necesidad de contar con una ciudadanía empoderada sobre sus derechos con capacidad de proponer y participar.

Para la presente investigación se partió del análisis teórico sobre la ciudadanía y la participación en el constitucionalismo ecuatoriano, para luego abordar sobre los derechos de participación establecidos en la Constitución ecuatoriana y proseguir con un análisis sobre los limitantes para el ejercicio de la participación.

El objetivo central de este trabajo es analizar las garantías constitucionales para el ejercicio del derecho de participación ciudadana a través de la ley, doctrina y fundamentación teórica. Se trata de una investigación con enfoque cualitativo, basada en fuentes documentales y bibliográficas existentes sobre el tema, las mismas que sirvieron de sustento para el análisis razonado de la problemática propuesta. Es una investigación de tipo exploratoria que indaga sobre los limitantes para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

## **MARCO REFERENCIAL**

### **Ciudadanía, participación ciudadana y sus mecanismos de aplicación, un enfoque constitucional**

#### **El principio de ciudadanía en el constitucionalismo ecuatoriano**

El desarrollo del constitucionalismo en el Ecuador ha estado marcado por diferentes factores tanto endógenos como exógenos, factores que han matizado la política y por ende el tratamiento de lo jurídico en los diferentes ámbitos de la vida social y fundamentalmente las relaciones de los ciudadanos frente al Estado.

En el Ecuador, como varios países de América Latina, la ciudadanía como concepto o como principio, es el resultado de distintos procesos sociales marcados por tensiones. La ciudadanía tiene una naturaleza profundamente política (Procacci, 1999). Se construye en escenarios de pugnas, de conflictos y luchas de poder, y, entre actores estructuralmente antagónicos. En este contexto, varios autores reconocen a la ciudadanía como el ejercicio de derechos y a asunción de responsabilidades, es decir,

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

como la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos (Herrera, 2006).

La ciudadanía como concepto es entendida desde diferentes vertientes teóricas y está en permanente evolución. Desde una corriente liberal, la idea moderna de ciudadanía ha sido asociada con la democracia representativa en los derechos individuales, según lo cual a decir de (Noguera & Navas, 2016) manifiestan:

El individuo era reconocido, aunque no en “lo humano” sino como ente con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, lo que implicaba una “despersonalización del sujeto”. Ello tenía una función y explicación clara, la idea de un sujeto jurídico abstracto, sin tomarse en cuenta su condición de “humano” evitaba que la propia noción de “dignidad” vinculada a este último pudiera actuar como límite a la propiedad (p.248).

Bajo esta concepción se dejó de lado a amplios grupos con sus demandas entre los que están: mujeres, jóvenes, comunidades, pueblos ancestrales, organizaciones ecologistas. Por otro lado; (Quijano, 2014), señala que, en su actual sentido, la ciudadanía y la democracia son fenómenos de la modernidad que no necesariamente responden a la diversa y desigual composición social de estas sociedades, por el contrario, buscan la homogeneización e imposición de procesos de neo colonización en los distintos campos sociales.

En Latinoamérica y en el Ecuador, históricamente el concepto de ciudadanía se ha presentado como la aparente igualdad del ciudadano frente a la ley, pero encubrió las desigualdades sociales, económicas y políticas, al respecto Herrera (2006) señala “A pesar de que se habló de ella (ciudadanía) en lenguaje universal, se acotó su reconocimiento de manera inicial a los hombres, a ciertas etnias los blancos, a tener renta o propiedades, e incluso, algún grado de alfabetización” (p. 101).

La ciudadanía ha sufrido varias modificaciones a lo largo de los tiempos que se han dado en gran medida por la presión social y política de los movimientos sociales que han obligado a los Estados al reconocimiento de derechos para sectores antes

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

excluidos, entre los que se destacan las reivindicaciones de género, étnicas, diversidades sexuales, etarias, entre otras (Herrera, 2006). Nuevas corrientes proponen debates a partir de fenómenos como la globalización para establecer una ciudadanía universal que trasciende al Estado-Nación.

Así mismo; (González & Chacón-López, 2014), establecen tres modelos de ciudadanía: liberal, centrada en los derechos individuales; comunitaria, definida a partir de la pertenencia del individuo a una comunidad; y, por tanto, hay una primacía del bien colectivo por sobre los derechos individuales: republicana, que valora la reivindicación individual pero vinculada a la participación en la esfera pública. Son algunos de los debates sobre la ciudadanía como una propuesta que está en permanente transformación (Almache & Antúnez, 2021). Por lo tanto, podemos concluir que la ciudadanía, es una construcción social y en continua evolución histórica. En referencia a los tipos de ciudadanía, Salamea (2013), señala:

A partir de la definición de ciudadanía como la posesión y ejercicio de un conjunto de derechos, se ha establecido una primera clasificación de ciudadanía en base a los tipos de derechos de los que disponen las personas: ciudadanía política, si disponen de los derechos políticos; ciudadanía civil, si disponen de derechos civiles; ciudadanía social sí disponen de derechos sociales; ciudadanía cultural sí disponen de derechos culturales. (p. 24)

Con relación al principio de ciudadanía en el constitucionalismo ecuatoriano, se ha podido evidenciar que en las veinte constituciones que ha tenido el país, ha existido una intencionalidad segregacionista y manipuladora, al poner una serie de requisitos como límites para ejercicio del derecho de ciudadanía, lo cual ha estado orientado a asegurar el control del poder político de ciertos grupos (Ávila, 2012).

Por otro lado, la ciudadanía como categoría de análisis ha sido estudiada en función de los procesos de adquisición de los derechos que se dan en diferentes períodos, así tenemos que los derechos civiles y políticos corresponden a la primera generación; un

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

segundo período corresponde a los derechos sociales; y, finalmente, un tercer período corresponde los derechos colectivos.

Este relacionamiento determina dos situaciones: 1. Que dicho relacionamiento permita un contacto entre la sociedad y el Estado.; y, 2. Que dichos relacionamientos en asuntos públicos se den al margen de la institucionalidad del Estado, es decir, de una manera autónoma. En el Ecuador, a lo largo de su tradición constitucional, la concepción sobre la ciudadanía se ha manejado desde una visión liberal en la cual su fundamento está en el reconocimiento y garantía de determinados derechos individuales que se consideran inalienables e inviolables, los mismos que deben ser garantizados mediante la vigencia de la Constitución y la ley. (Salamea, 2013).

En este sentido, la ciudadanía se presenta como la igualdad entre las personas, pero cuando revisamos los requisitos para ser ciudadano en el Ecuador desde 1830, se puede decir que, en la mayoría de las constituciones, su tratamiento es excluyente, patriarcal, segregacionista y que se ha manifestado de diferentes maneras, en función de quienes que han controlado el poder político.

En este sentido; “En el modelo liberal, como consecuencia, tenemos el predominio económico y político de grupos humanos identificables, que tienen mayores capacidades para ejercer sus libertades y predomina el individualismo como forma de vida y modelo económico” (Ávila, 2012, p. 9). A partir de estas reflexiones se establece que la ciudadanía no se limita a un cuerpo de derechos aislables -políticos, civiles, sociales- sino a un sistema de derechos en donde cada uno se complementa con los demás, articulando los derechos individuales y los colectivos (Ortiz, 2000).

Así mismo, estos derechos están en proceso de permanente desarrollo determinado por los cambios económicos, el surgimiento de nuevos problemas y la búsqueda de soluciones. La ciudadanía plena implica el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, individuales y colectivos. Supone la capacidad de autodeterminación, participación y representación de intereses y demandas. Requiere el reconocimiento de derechos y responsabilidades individuales y colectivas. Supone potenciar a individuos y

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

colectivos como sujetos activos para cambiar su futuro y dirigir su destino, participando activamente en la esfera pública.

### ***La ciudadanía y la participación en la Constitución Ecuatoriana.***

El concepto de ciudadanía a lo largo de su desarrollo se ha ligado a los derechos de las personas y está vinculado directamente a las relaciones de poder, lo cual ha significado un cambio constante en sus acepciones y fundamentalmente por las connotaciones políticas que ello implica. Por lo tanto, el concepto de ciudadanía, siendo un proceso en construcción, se enmarca dentro de un nuevo imaginario social que significaría la construcción de una sociedad más equitativa en los diferentes ámbitos de la vida social y en armonía con la naturaleza. Desde esta visión, la ciudadanía está intrínsecamente ligada con la participación en los asuntos públicos.

Por otro lado; (Arteaga, 2017), manifiesta: De ese modo, la ciudadanía fue entendiéndose en ese lapso como una manera diferenciadora y diferenciante de lo que no ingresaba en sus propios límites. Tal vez, por ello, pueda avenirse que, en ese periodo, la producción de los análisis teóricos sobre el hecho, casi siempre giraron en torno a este tipo de levantamiento como una expresión legítima de las aspiraciones de la gente mediante la participación ciudadana como una manera de control consiente a los excesos del Estado.

La ciudadanía, como condición política, pudiera entenderse como un requisito para la participación en lo público. Al respecto, varios sujetos políticos como las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, los ecologistas, han cuestionado el concepto vigente de ciudadanía desde el pasado, por considerarlo discriminatorio, sea por género, étnico o sexual, en tal sentido resulta un concepto homogeneizador que no da cuenta de las diferencias. Todos estos sectores sociales han exigido la ampliación de derechos, así como la inclusión de sus propuestas en la vida social y política, es decir, una mayor y mejor participación desde sus necesidades y diferencias.

Por lo cual se hace necesario repensar y deconstruir dicho concepto a partir de la realidad, social y cultural de los pueblos. Christian Arteaga señala "Parecería ser que en

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

ese tablado es comprensible concebir la derivación del funcionamiento de la ciudadanía en varios tipos: ciudadanía activa, ciudadanía participativa, ciudadanía honesta, ciudadanía movilizadora, entre otros" (Arteaga, 2017, p. 112). Generalmente a la ciudadanía se ha concebido como una condición que tienen los ciudadanos para pertenecer a una sociedad políticamente organizada. Por lo tanto; dicha condición está ligada al ejercicio de los derechos políticos, Noguera & Navas (2016) manifiestan:

Así pues, si bien el constitucionalismo de la segunda mitad del s. XX implica el paso del sujeto abstracto a la persona, esta persona puede construirse constitucionalmente de dos maneras distintas. Solo cuando se construye desde la segunda de las formas descritas, como sujeto social, se rompe la idea de participación como mera suma de individuos que disponen del derecho individual al sufragio y a la opinión, y es substituida por la idea de acción colectiva, que es la forma propia de la participación como derecho constituyente (p. 250).

En el Ecuador, como producto de la lucha por los derechos impulsada desde diversos grupos y sectores sociales, se reconoce la progresividad de derechos, principio que está garantizado en la Constitución vigente. En este sentido, se puede observar que hay una evolución en el tema de derechos en general y en particular sobre la participación. La Carta Magna reconoce al Ecuador como un Estado de derechos, sin que exista supremacía de unos sobre otros, más bien define el carácter integral y la interdependencia entre los mismos, así mismo establece las responsabilidades. El proceso para la elaboración de la Constitución fue un ejercicio altamente participativo y contó con propuestas construidas en los momentos históricos de lucha y resistencia (Acosta, 2010). Los sectores movilizadores lograron incluir a la participación como un eje transversal para impulsar transformaciones de fondo.

Al respecto, Larrea (2011), señala que la Constitución ecuatoriana "formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza" (p. 60). Con lo que se propone la participación de la visión de los pueblos y comunidades en la definición de propuestas

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

públicas. El proceso constituyente no fue una concesión del Estado, sino el resultado de décadas de movilizaciones y protestas:

Esta problemática convierte el reconocimiento de conquistas jurídicas en batallas campales, en las que se enfrentan diversas matrices culturales y se presentan roces entre el Estado y otras esferas de la sociedad, referidos a la consecución de derechos que los ciudadanos consideran como fundamentales, enfrentamientos que, aunque centrados en el terreno de lo jurídico, ponen en marcha conflictos en torno a las significaciones culturales sobre el orden social y político. (Herrera, 2006, p. 104)

En este sentido, históricamente el ejercicio de la ciudadanía ha estado necesariamente relacionado con la conquista de derechos, que se han ido ampliando en un proceso de constante conflicto, en donde las luchas sociales han sido el motor para la legitimación y ejercicio de estos. En la Constitución ecuatoriana vigente, la ciudadanía más que una condición, es un concepto político, el mismo que trasciende lo meramente político de la Constitución, en la medida que la participación ciudadana como derecho, es un eje transversal en la normativa constitucional ecuatoriana (Larco & Rodas, 2017).

Esta propuesta se consigna en El título IV de la Constitución, que titula de la “Participación y organización del poder” en el Art. 95 dispone que las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva pueden participar de manera protagónica en las decisiones, la planificación y gestión en los asuntos públicos, así como en el control popular de las instituciones del estado y la sociedad. Y reconoce la participación ciudadana en asuntos de interés público como un derecho, lo cual se lo ejercerá por los mecanismos pertinentes (Constitución de la República, 2008).

Según Santiago Ortiz, citado por (Noguera & Navas, 2016), la Asamblea de Constituyente concibió a la participación, por un lado, como expresión de la autonomía civil y como una forma de incidir en los asuntos públicos; y, por otro lado, trata del poder ciudadano, al mismo tiempo que se reconoce como titulares de derechos a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades, esta nueva concepción sobre la titularidad de derechos, marca una diferencia frente a proyectos constitucionales de corte liberal,

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

en donde el único titular de derechos ha sido el individuo.

Conceptualmente, el Art. 95 de la Constitución es relevante, pues plantea directamente la participación ciudadana con relación a la construcción del poder ciudadano, lo cual significa que la ciudadanía o los ciudadanos se convierten en actores políticos dentro de la organización, la planificación y gestión de lo público y en el control popular de las instituciones del Estado. Por otro lado, la democratización de los diferentes estamentos del Estado y de la sociedad es un proceso complejo, no es suficiente tener una Constitución en la que se reconoce la democracia participativa o directa como ejes de las políticas del Estado y su relación con la ciudadanía. Uno de los aspectos fundamentales que consta en la norma suprema y que se conoce como democracia participativa; es el reconocimiento de la participación ciudadana como derecho.

En tal sentido; este derecho constitucional es importante para que los ciudadanos asuman un papel protagónico en la construcción de una sociedad más democrática y participativa. Sin embargo, al respecto la doctrina advierte que existen algunos factores que impiden una amplia participación, principalmente por las desigualdades sociales:

Los mismos autores que describen las virtudes de la democracia participativa reconocen que su implementación presenta algunos obstáculos importantes, como las desigualdades de clase, sexo y raza que influyen negativamente cuando se quiere afirmar que los individuos son libres e iguales, y justamente en la carencia de recursos y oportunidades la participación activa en la vida política y social se vuelve sistemáticamente limitada (p.182).

De otro lado; la Constitución igualmente contempla otros derechos como son el derecho a la resistencia, el régimen del buen vivir, la revocatoria del mandato, la posibilidad de plantear iniciativas y propuestas legislativas, la garantía para la organización social. Sin embargo, se hace necesaria la voluntad política para llevar a la práctica dichos postulados, caso contrario, quedarán en letra muerta sin ninguna trascendencia en la sociedad.

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

En este sentido, la norma supra debería convertirse en un referente fundamental para la construcción de una ciudadanía capaz de decidir el tipo de sociedad que desea construir, dando cuenta de las actuales condiciones de existencia social, lo cual significa pasar a la acción y a una real participación de la sociedad, como ciudadanos que conocen y exigen sus derechos. Lo cual permitirá desarrollar una nueva cultura jurídica.

En este sentido; (Ávila, 2012), manifiesta que en la etapa del constitucionalismo postmoderno-estado constitucional de derechos, se habla de un constitucionalismo descolonizador, igualitarista, emancipador y que pone límites a los abusos del poder, que cuando se propugna la ciudadanía universal se busca romper los límites de las fronteras y rescatar la soberanía, condenando al imperialismo, al colonialismo, neocolonialismo y se reconoce el derecho de los pueblos a la autodeterminación.

De acuerdo con Pazmiño, citado por (Largo & Rodas, 2017), la Constitución del Ecuador marcó un hito como proceso constituyente y reformuló los tradicionales principios de representación y participación política hacia formas de democracia participativa y directa, señalando al pueblo y sus organizaciones como actores principales para la construcción de la sociedad. La Constitución crea un marco jurídico para otorgar poder a la ciudadanía y restar poder a las corporaciones. La participación ciudadana puede ser fuente de formación de valores y de una diversidad de prácticas ciudadanas, ya que su implementación presupone una serie de innovaciones en los procesos de empoderamiento ciudadano, para la vigilancia y control de la gestión pública desde la perspectiva de la defensa de los derechos de la ciudadanía.

La participación ciudadana como derecho y como principio ya existía en la Constitución de 1998; sin embargo, en la Constitución 2008, ha ganado espacios tanto cualitativa como cuantitativamente dentro de las instancias descentralizadas, empujando hacia nuevas reformas en el ordenamiento social y jurídico del Estado, en la que se integran cosmovisiones tradicionales, que alcanzan legitimidad dentro de la sociedad y que al mismo tiempo develan los problemas estructurales que históricamente arrastran.

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

En tal sentido, este derecho constitucional es importante para que los ciudadanos asuman un papel protagónico en la construcción de una sociedad más democrática y participativa. Sin embargo, al respecto, la doctrina advierte que existen algunos factores que impiden una amplia participación, principalmente por las desigualdades sociales:

Los mismos autores que describen las virtudes de la democracia participativa reconocen que su implementación presenta algunos obstáculos relevantes, como las desigualdades de clase, sexo y raza que influyen negativamente cuando se quiere afirmar que los individuos son libres e iguales, y justamente en la carencia de recursos y oportunidades la participación activa en la vida política y social se vuelve sistemáticamente limitada (p.182).

De otro lado; la Constitución igualmente contempla otros derechos como son el derecho a la resistencia, el régimen del buen vivir, la revocatoria del mandato, la posibilidad de plantear iniciativas y propuestas legislativas, la garantía para la organización social. Sin embargo, se hace necesaria la voluntad política para llevar a la práctica dichos postulados, caso contrario, quedarán en letra muerta sin ninguna trascendencia en la sociedad.

En este sentido; la norma supra debería convertirse en un referente fundamental para la construcción de una ciudadanía capaz de decidir el tipo de sociedad que desea construir, dando cuenta de las actuales condiciones de existencia social, lo cual significa pasar a la acción y a una real participación de la sociedad, como ciudadanos que conocen y exigen sus derechos. Lo cual permitirá desarrollar una nueva cultura jurídica.

Así mismo, (Ávila, 2012), manifiesta que en la etapa del constitucionalismo postmoderno-estado constitucional de derechos, se habla de un constitucionalismo descolonizador, igualitaria, emancipador y que pone límites a los abusos del poder, que cuando se propugna la ciudadanía universal se busca romper los límites de las fronteras y rescatar la soberanía, condenando al imperialismo, al colonialismo,

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

neocolonialismo y se reconoce el derecho de los pueblos a la autodeterminación.

De acuerdo con Pazmiño, citado por (Largo & Rodas, 2017), la Constitución del Ecuador marcó un hito como proceso constituyente y reformuló los tradicionales principios de representación y participación política hacia formas de democracia participativa y directa, señalando al pueblo y sus organizaciones como actores principales para la construcción de la sociedad. La Constitución crea un marco jurídico para otorgar poder a la ciudadanía y restar poder a las corporaciones.

La participación ciudadana puede ser fuente de formación de valores y de una diversidad de prácticas ciudadanas, ya que su implementación presupone una serie de innovaciones en los procesos de empoderamiento ciudadano, para la vigilancia y control de la gestión pública desde la perspectiva de la defensa de los derechos de la ciudadanía.

La participación ciudadana como derecho y como principio ya existía en la Constitución de 1998; sin embargo, en la Constitución 2008 ha ganado espacios tanto cualitativa como cuantitativamente dentro de las instancias descentralizadas, empujando hacia nuevas reformas en el ordenamiento social y jurídico del Estado, en la que se integran cosmovisiones tradicionales, que alcanzan legitimidad dentro de la sociedad y que al mismo tiempo develan los problemas estructurales que históricamente arrastran.

El Ecuador se sustenta sobre raíces ancestrales y por ende la presencia de organizaciones profundamente comunitarias, las mismas que subsisten con muchas prácticas sociales que giran en torno a la preocupación por el bienestar del ser humano, convirtiéndose en el motor de la organización y de la acción política de los movimientos sociales así, como de la ciudadanía en general.

La participación ciudadana es uno de los elementos más importantes sobre lo cual se sustenta una nueva concepción de la democracia y del Estado. En relación con lo conceptual sobre el Estado y las formas de gobierno, lo encontramos que, en la Constitución, se da una ruptura con la forma tradicional de definir al Estado, en el sentido que antes se mencionaba que el Ecuador es un Estado de Derecho, mientras

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

que ahora se contempla en su artículo 1, lo siguiente:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (Constitución de la República, 2008, art. 1)

La participación es un elemento constitutivo en la organización del poder político del Estado, significa un proceso sociopolítico orientado a que la ciudadanía y sus organizaciones asuman la responsabilidad de una participación directa, como actores propositivos y sujetos activos en el accionar público en donde la democracia representativa y la democracia directa se complementan, lo cual permite resolver los límites de la representación política.

De acuerdo con el análisis de (Larco & Rodas, 2017), la participación está considerada como un derecho, una garantía y un principio al respecto se manifiesta: La Constitución tiene una clara intencionalidad: crear un modelo alternativo al modelo democrático liberal clásico de organización política del Estado, a cuyo efecto instituye mecanismos de la llamada democracia deliberativa o participativa, como los siguientes: la iniciativa popular normativa (Art. 103); la consulta popular y el referéndum (Art. 147); las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios (Art. 100); la iniciativa popular de reforma constitucional y constituyente (Arts. 441 y 442) (p.57).

En este marco, la Constitución reconoce algunos espacios para el ejercicio de la acción colectiva y de involucramiento con lo público en donde tiene importancia la metodología, la normativa o reglas de juego, porque cada mecanismo va a contribuir a las distintas formas de participación ciudadana (Contreras & Montesinos, 2019).

La participación es una práctica autónoma, voluntaria e independiente según la

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En concordancia con la normativa jurídica, la participación es un derecho que se concreta en la elaboración de planes, programas, políticas locales, en la definición de agendas de desarrollo, en la rendición de cuentas, en la elaboración de los presupuestos participativos, para ello se destaca la importancia de los procesos de formación y comunicación como estrategias para impulsar y concretar la participación (Larco & Rodas, 2017).

Es importante tomar en cuenta los principales niveles de participación según la Asociación Internacional para la Participación Pública, que son: 1.- Informativo que significa tener acceso a la información pública; 2.- Implicativo que sugiere un trabajo con los ciudadanos y comprender las preocupaciones y aspiraciones; 3.- Colaborativo porque los ciudadanos y los representantes actúan en función de alternativas y soluciones para las soluciones de los problemas; y, 4.- Empoderamiento es un nivel importante en donde los ciudadanos asumen su responsabilidad como actores políticos frente al Estado (Contreras & Montesinos, 2019). A partir de estas definiciones, la Carta Magna del Ecuador se orienta a profundizar la democracia; por ende, la participación en el quehacer social y público.

### **Mecanismos de participación ciudadana en la legislación ecuatoriana**

La Constitución del Ecuador define al Estado como un sistema democrático de participación directa y representativo, al mismo tiempo, se puede diferenciar un derecho general a la participación. De otro lado tenemos los derechos de participación que están acompañados con un diseño institucional orientado a articular procesos participativos entre la sociedad civil y el Estado. Dicho diseño comprende tres componentes que son: 1. mecanismos, 2. garantías y c. una nueva organización institucional. (Noguera & Navas, 2016).

### **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

En relación con la Constitución de este organismo tenemos que el art. 207 que

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

establece, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tendrá como responsabilidades incentivar y promover la participación ciudadana, impulsando y estableciendo los mecanismos de control social en lo público, y designando autoridades y su estructura será desconcentrada y respondiendo al cumplimiento de sus funciones. Además, señala sobre el número de integrantes y como se estructura para su funcionamiento.

De igual manera, el artículo 208 *ibídem* trata sobre los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en donde encontramos temas muy sensibles, entre otros, los relacionados con la elección y selección de autoridades tales como: Conformación de comisiones ciudadanas de selección de autoridades de control; Designar procurador General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente; Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado; Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura. (Constitución de la República, 2008).

### **Principios de participación**

Dentro del marco de la Constitución encontramos dos enfoques con relación a los principios, así lo señala (Larco & Rodas, 2017), la Constitución el 2008 presenta dos enfoques regulativos de la participación: como principio orientador de la actuación de los organismos del sector público y como derecho de los ciudadanos. Como principio orientador, la participación es eje transversal en la institucionalidad educativa, la seguridad social, los consejos nacionales de igualdad, el acceso a la función judicial, la administración pública, los gobiernos autónomos descentralizados, la planificación, la organización de la producción y el sistema de inclusión y equidad social. Como derecho, la participación puede ejercerse en los ámbitos de la comunicación, el espacio público, el proceso educativo, debates de proyectos de ley, fiscalización de los actos del

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

poder público, gestión pública y planificación, entre otros.

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana también en el Art. 4 hace referencia sobre los principios de participación ciudadana, indicando que en todos los asuntos de interés público dicho derecho se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, teniendo en cuenta los principios de igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, Información y transparencia (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

Sobre la participación en los diferentes ámbitos de gobierno, en los artículos 100 y 102 de la Constitución, se aborda sobre la conformación de las instancias de participación y sobre la integración, del ámbito territorial, del nivel de gobierno regido por principios democráticos, señalando el objeto de su creación, así como los mecanismos para su ejercicio (Constitución de la República, 2008).

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el Art. 65, señala sobre la composición y convocatoria de las instancias de participación en los gobiernos locales. Las mismas que deben integrarse por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes dentro del ámbito territorial y nivel de gobierno, la convocatoria estará a cargo de la máxima autoridad deberá ser plural considerando la equidad de género e incluir a los pueblos, nacionalidades y sectores sociales.

Los delegados serán designados por las asambleas ciudadanas de cada localidad y la máxima autoridad de dicho territorio convocará a las instancias locales de participación cuando se requiera por lo menos tres veces al año. A continuación, abordaremos sobre diferentes mecanismos de participación ciudadana que contempla la legislación ecuatoriana: En el título VII trata de los mecanismos de participación ciudadana y en el capítulo primero de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, el Art. 72 de la Ley orgánica de participación ciudadana define como mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, todos los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía para participar en los diferentes niveles de gobierno determinados en la

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

ley.

### **Presupuestos participativos**

El Art. 69 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana con respecto a los presupuestos participativos establece que los mismos, deben estar articulados con los planes de desarrollo y señala que la participación ciudadana se aplicará, entre otros mecanismos, para el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con el Plan de Desarrollo y los consejos locales de planificación territorial correspondiente (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

Por otro lado; sobre los presupuestos participativos manifiesta: "Es una estructura y un proceso de participación comunitarios basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanente, sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal" (de Sousa Santos, 2004, p. 28).

En este sentido, los presupuestos participativos constituyen elementos importantes que tienen que ver con el desarrollo local y la participación de la ciudadanía, cuyo objeto principal es determinar la inversión de recursos municipales en la comunidad. Son procesos de participación ciudadana orientados a mejorar la calidad de vida de la población, a través de una distribución equitativa del poder de decisión en la inversión pública, propiciando una relación directa entre los diferentes organismos y la población.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su Art. 304, establece un sistema de participación ciudadana que debe estar regulado por cada nivel de gobierno y dicho sistema se constituye, entre otras cosas, para la elaboración de los presupuestos participativos de los gobiernos, participar en la definición de políticas públicas, fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen una serie de atribuciones, que han

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

posibilitado acrecentar el poder local sustentado en la organización comunitaria, siempre que sean representativas y que se encuentren realizando acciones en beneficio de sus asociados. Dichas organizaciones pueden ser locales, regionales, étnicas o que se hayan especializado dentro de alguna área. En este sentido se puede decir que los gobiernos locales juegan un papel importante, donde el Estado tiene una presencia marginal, el gobierno local podría responder y tener una mayor incidencia sobre las condiciones de vida de la población local, siempre y cuando cuenten con el apoyo y con los recursos necesarios superando el centralismo y se logre desconcentrar el poder.

### **La silla vacía**

La “silla vacía” es un mecanismo de participación que ha resultado innovador, para el ejercicio del derecho de participación ciudadana, en el Art. 101 de la Constitución se señala que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y que en ellas existirá la “silla vacía” que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito que participe en su debate y en la toma de decisiones.

Se puede decir que, ha resultado innovador la instauración del derecho a participar en la “Silla vacía”, es un derecho que tiene la sociedad civil tanto a nivel provincial, cantonal, parroquial, a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en temas trascendentes en lo local; pudiendo también la ciudadanía participar en la planificación y elaboración de los presupuestos participativos.

Lo cual muestra muchas posibilidades de potenciar el poder ciudadano desde una participación ciudadana activa y consecuente con las necesidades sociales y económicas de la población. En lo que se refiere a este mecanismo de participación ciudadana de la Silla Vacía se encuentra regulado también en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD en el Art.31 señala que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados deben ser públicas en

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

la cual, habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía de acuerdo a los temas a tratarse, participando en los debates y en la toma de decisiones en asuntos de interés general.

### **Audiencia pública**

El Art. 73 de la ley de participación ciudadana establece que la audiencia pública es la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, por iniciativa propia o por pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas, también se convocan para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Dichas audiencias públicas serán convocadas conforme a la constitución y la ley.

Las audiencias públicas son espacios que se convocan en base de un interés común, para el diálogo con las autoridades de los gobiernos locales, para incidir en la gestión pública desde la ciudadanía. En estos espacios la ciudadanía prepara, discute y genera planes, políticas, programas, proyectos y acuerdos con una visión usual acerca del desarrollo del territorio, desde otro punto de vista la Asamblea puede ser fuente de iniciativas y propuestas relacionadas con la localidad, buscando facilitar la gestión de lo local e incidir en las políticas públicas.

### **Consejos consultivos**

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el Art. 80 señala que los consejos consultivos están constituidos por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, constituyéndose estos espacios en organismos de consulta, los mismos que pueden ser convocados por las autoridades y la función que cumplen es únicamente consultiva (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento, están conformados de acuerdo a las temáticas como son de género, pueblos y nacionalidades, pueblo afroecuatoriano y montubio, movilidad humana, LGBTI cuyo rol es representar las demandas de los grupos de atención prioritaria y formular las propuestas según la

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

temática. Veedurías ciudadanas Las veedurías ciudadanas son un mecanismo muy importante que permite la participación de la ciudadanía en los diferentes procesos públicos que son de trascendencia para el control social. Este mecanismo tiene como objetivo involucrar al ciudadano dentro de proyectos nacionales.

El Art. 87 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece sobre las facilidades a las veedurías, señalando que es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales, cuyas actividades estén relacionadas con los intereses de la sociedad, facilitar los procesos de veeduría, garantizando el acceso a la información, para alcanzar y cumplir objetivos para lo cual han sido creadas y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deberá brindar todo el apoyo necesario, asegurando las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias.

Este mecanismo de participación permite, que los ciudadanos ejerzan individual o colectivamente la vigilancia, seguimiento, evaluación, fiscalización y control de planes, programas y proyectos en todas las actividades que desarrolla la administración pública, así como a los particulares que manejan fondos públicos. Se conforman con personas de la comunidad con el fin de ejercer el derecho de vigilar, recomendar-proponer y controlar la gestión pública y de esta forma garantizar el cumplimiento de responsabilidades. Por lo tanto, se puede decir que es una herramienta que contribuye a desarrollar un empoderamiento desde la ciudadanía en los asuntos públicos.

De otro lado, el Art. 96 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana hace referencia a una garantía Constitucional sobre el libre acceso a la información pública, ya que el Estado tiene que garantizar el ejercicio de dicho derecho, lo cual es fundamental para la participación ciudadana, control social y la rendición de cuentas.

## **Observatorios**

Los Observatorios Ciudadanos representan una forma de organización y participación ciudadana que tiene por objeto vigilar, evaluar y controlar el funcionamiento y cumplimiento de las políticas públicas, el desempeño de la gestión de las instituciones

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

públicas. Los informes deberán estar sustentados de acuerdo a los estudios realizados por el observatorio. Además, cumplen la función de identificar y analizar las políticas públicas que puedan incidir, orientar o corregir las políticas públicas, por medio de normas, leyes, reglamentos, planes o programas. En el Art. 100, numeral 5 de la Constitución se hace referencia a los observatorios como uno de los medios importantes para la formación ciudadana y para la participación (Constitución de la República, 2008).

El Art. 79 de La Ley Orgánica de Participación Ciudadana regula sobre los observatorios y señala que se constituyen por grupos de personas u organizaciones de la sociedad que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado y tiene como objetivo elaborar diagnósticos, informes con criterios técnicos e independientes cuyo aporte es impulsar, evaluar, monitorear y vigilar lo relacionado con lo público. En tal sentido, los observatorios ciudadanos, cumplen un papel valioso en el ejercicio de la participación ciudadana y control social, ya que sus informes sirven para orientar o reorientar las políticas públicas, con lo cual, la ciudadanía se convierte en un actor social protagónico dentro de la sociedad.

### **Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es un proceso en el cual, quienes toman decisiones en lo público, tienen que cumplir con el deber y la responsabilidad de explicar, responder a la ciudadanía sobre su manejo en la gestión pública. El Art. 89 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana define a la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarios o sus representantes legales que están obligados a informar y a someterse a la evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en la gestión y manejo de los recursos públicos.

Por otro lado; sobre la rendición de cuentas el Art. 94 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que corresponde al Consejo de Participación

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

Ciudadana y Control Social de conformidad con la Ley: establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, así como de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos o manejen recursos públicos.

Este es mecanismo de participación ciudadana es uno los más importantes para el ejercicio de derecho de la participación ciudadana y control social, porque permite tener una información de manera directa y que al mismo tiempo puede ser confrontada por los ciudadanos, puesto que dichos informes deben ser públicos por parte de quienes han sido gestores en lo público. Por lo tanto; la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos, ya sea en lo privado como en lo público, como lo señalan Almache & Antúnez (2021), quienes manifiestan sobre la importancia de este mecanismo:

Otra arista menos explotada, pero igual de importante, es el derecho de los ciudadanos a ejercer control social sobre las decisiones y actuaciones públicas que los afectan, para que exista una rendición de cuentas por parte de los políticos sobre el cumplimiento del mandato realizado por parte de los ciudadanos. (p.53)

Consecuentemente, se puede decir que es una de las herramientas fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones públicas.

### **Participación ciudadana y Control Constitucional en el Ecuador**

En el sistema político ecuatoriano se reconocen dos grandes tendencias en relación al desarrollo de la democracia que han tenido una expresión constitucional: Una tendencia que se identifica con la movilización y la acción social y que tiene que ver con el apareamiento de formas de democracia directa y participativa, que en muchos casos son alternativas a las instituciones de la democracia representativa y que en otros casos pueden significar una complementación al desarrollo de la democracia. La otra

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

tendencia impulsa la configuración de nuevas instituciones y el replanteo de la justicia constitucional, como máxima instancia de control acerca de la juridicidad y constitucionalidad de los actos políticos y administrativos, desde la perspectiva de la defensa de los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución.

El apareamiento de esta doble línea de participación y control ciudadano potencia y consolida el desarrollo de las instituciones del Estado Constitucional de Derechos, En este caso estamos frente a la irrupción de la ciudadanía ejerciendo el derecho de participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública, La democracia participativa sin duda permite el ejercicio de la participación ciudadana como la manifiestan, Almache & Antúnez (2021):

Por ello, se asevera que la democracia participativa es una expresión amplia que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. La democracia participativa permite una participación ciudadana mayor que en la democracia representativa, pero menor que en la llamada democracia directa” (p. 47).

De otro lado, estamos frente a un nuevo paradigma jurídico de administración de justicia constitucional; ambas dimensiones en la práctica se articulan tanto el Sistema de Participación Ciudadana como el de Control Constitucional.

### **Garantías constitucionales y la participación ciudadana.**

La Constitución del Ecuador establece las garantías constitucionales como mecanismos protección de derechos de todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos e inclusive de la naturaleza, con el objeto de prevenir o evitar la vulneración de derechos, así como también exigir el cumplimiento de estos y ejercer la protección para el caso de alguna circunstancia que se evidencie la omisión por parte del poder.

Las garantías constitucionales se plantean en el caso que haya existido o exista

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

violación de derechos constitucionales, ocasionados por la aplicación de una norma, un acto administrativo, una política pública, así como también por la omisión producida por los particulares, o por autoridad administrativa o judicial. Las circunstancias que permiten plantear las garantías constitucionales son:

La acción preventiva o como medida cautelar, cuyo objetivo es evitar una transgresión de derechos constitucionales; Acción correctiva orientada a frenar la vulneración de derechos, igualmente como medida cautelar; Como una acción reparadora, para el caso en el cual se hayan consumado la violación de derechos constitucionales (Blacio, 2018)

En la Constitución encontramos desde el artículo.84 hasta el artículo 94 un tratamiento amplio sobre las garantías que comprenden: las garantías normativas, las garantías públicas, servicios públicos y participación ciudadana y las garantías jurisdiccionales. Las mismas que deben realizarse en conformidad con los principios de aplicación del Art. 11 del mismo cuerpo legal. El Art. 84 de la Constitución señala que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas de la Constitución, tratados internacionales, y los que fueren necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Señala además que la reforma de la Constitución, de las leyes, normas jurídicas o acto del poder público pueden atentar contra los derechos constitucionales.

Las garantías son mecanismos de protección que tienen por objetivo garantizar la vigencia y la correcta aplicación de la Constitución. Las garantías de políticas públicas y las garantías de participación ciudadana pueden confundirse con las garantías normativas antes señaladas. Sin duda las actividades del Estado se expresan a través de las políticas y servicios públicos, la cual está regulada por la legislación. En el capítulo segundo políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, en el Art. 85 de la Constitución señala, sobre los mecanismos que se imponen a las

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

autoridades en relación con los planes programas que se tienen que desarrollar y cumplir con los derechos constitucionales. En relación a los señalado tenemos el numeral 3 del mencionado artículo que dispone:

El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

En lo que se relaciona con las acciones constitucionales específicamente para el ejercicio de los derechos de participación, la Constitución en el Título III establece las garantías jurisdiccionales, que son los mecanismos que tiene la Constitución para garantizar el ejercicio de los derechos, en este caso los de participación dentro de lo que consta el procedimiento y control. En este sentido; tanto la acción de protección, acción extraordinaria de protección que se plantea contra violaciones de derechos en los procesos judiciales, de hábeas data, del acceso a la información, acción por incumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos y acción de incumplimiento de resoluciones de la Corte Constitucional, dichos procedimientos judiciales se orientan a garantizar los derechos de participación.

Por otro lado; es posible, solicitar medidas cautelares, así como los procedimientos de control abstracto para el control de la norma constitucional, como la acción pública de inconstitucionalidad. El Art. 99 de la Constitución trata también de la acción ciudadana la misma que se puede ejercer en forma individual o en representación de la colectividad, para el caso de la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; debe presentarse ante autoridad competente conforme a la ley. Permittedose otras acciones que garantiza la Constitución y la ley.

Esta acción se debería plantear para el caso del ejercicio al derecho a la resistencia, pues tiene un carácter político, lo cual resulta contradictorio, en cuanto a que la

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

presentación tiene que hacerse ante una autoridad pública, puesto que se entiende que el derecho a la resistencia se ejerce cuando justamente se trata de una acción u omisión de una autoridad pública, es decir cuando un derecho se encuentra amenazado. En este sentido Noguera & Navas (2016) manifiestan que “el derecho a la resistencia queda declarado, pero confundido y reducido a una garantía genérica que además no cuenta con la regulación correspondiente a través de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control” (pág. 91).

Por otro lado, tenemos las garantías de política pública, las cuales se viabilizan a través de instrumentos normativos de menor jerarquía, pero que tienen alto impacto en las leyes. En este sentido, el Art. 85 de la Constitución garantiza la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos así, como la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Se tiene en cuenta que, una garantía que puede ser desarrollada a través de la implementación de medidas estatales.

Las garantías que se han descrito pueden ponerse en acción de manera que se proteja los derechos de participación. Por otro lado, tenemos una serie de mecanismos contemplados en las normas de Derecho Internacional de Derechos Humanos para la justicialidad de los derechos de participación contemplados en el Sistema Interamericano como en el Sistema de Naciones Unidas de Protección de Derechos, cuya inobservancia acarrea responsabilidad al Estado, dicha situación puede darse también cuando no se han creado las condiciones materiales conforme a ciertos estándares nacionales o internacionales para garantizar el ejercicio de los derechos de participación.

Una garantía constitucional fundamental para el ejercicio del derecho de la participación ciudadana tiene que ver con la acción de acceso a la información pública contenida en el Art. 91 en virtud de la cual se garantiza el acceso a ella cuando la misma ha sido denegada de manera expresa o tácita, o cuando la información no sea completa y fidedigna. Se podrá interponer incluso si hay negativa sustentada con el carácter de

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. Para el caso ser información de carácter reservado debe ser declarado con anterioridad a la petición conforme manda la ley.

Para el caso de las garantías en general el juez deberá ordenar inmediatamente y de manera urgente las medidas cautelares; el incumplimiento de éstas será sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales; lo cual significaría la destitución de la autoridad que incumpla con la orden del juez.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación planteada se enmarcó en un tipo descriptivo documental. Se basó en el análisis crítico de fuentes tanto doctrinales, teóricas de tipo bibliográfico como sustento para el análisis razonado de la problemática propuesta y el establecimiento de posibles soluciones, posibilitando la generación de conclusiones a partir del estudio interpretativo de carácter crítico.

## **ANALÍTICA DE LOS RESULTADOS**

### **Limitantes para el ejercicio de la participación ciudadana**

Los limitantes de la participación ciudadana deben ser tratados en el marco de la Constitución y la realidad social, económica, social y cultural del Ecuador. Para comprender la complejidad de lo que significa la diversidad cultural de una sociedad y al mismo tiempo entender la cultura jurídica y el derecho como parte de la misma.

En este sentido; Larco & Rodas (2017), manifiestan al respecto “Las regulaciones constitucionales ofrecen grandes posibilidades, pero al mismo tiempo, existen grandes limitaciones, restricciones y barreras para que las herramientas de participación directa se plasmen en la práctica democrática nacional. El mayor factor limitante es la cultura política” (p. 55) El cambio de paradigmas jurídicos en el Ecuador ha significado cambios en las formas de concebir y pensar el derecho y la justicia.

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

Como consecuencia de aquello se han visto confrontadas formas positivistas y neoconstitucionalistas del derecho en términos del desarrollo doctrinario, jurisprudencial y procedimental. Situación que ha sido previsible, sin duda, es el espacio de enfrentamiento de visiones y concepciones sobre la sociedad, la política y el derecho. El derecho concebido como un fenómeno social expresa los factores sociales, económicos, políticos y culturales que influyen en la creación, desarrollo y extinción de la norma.

El Ecuador es uno de los países con una tradición jurídica positivista, la misma se ha convertido en uno de los limitantes para el desarrollo de nuevas concepciones en materia jurídica y para el ejercicio de la participación ciudadana frente a las instancias del poder político y judicial. En el mismo sentido, (Noguera & Navas, 2016), señalan que la presencia de una cultura jurídica positivista, por un lado; y, por otro, la burocratización de los procesos participativos, son elementos limitantes dentro de los temas participativos.

Mientras que Grijalva & Castro (2021), sostienen en la relación a la protesta social y en particular al desarrollado en el 2019 que “la Corte controló la constitucionalidad de las medidas adoptadas por el Ejecutivo para aquietar las protestas ciudadanas. La Corte señaló que las medidas de suspensión provisional de las libertades de reunión no debían afectar el derecho constitucional a la resistencia”. (p. 50).

Otro limitante a tener en cuenta es la burocratización de los procesos de participación ciudadana, cuyo actor principal es el Estado con todo su aparataje institucional. En la aplicación de los procedimientos se excluyen formas comunitarias de participación, las mismas que tienen su propia dinámica y sus propias lógicas, lo cual entra en conflicto con los objetivos de la participación ciudadana desde la racionalidad institucional. Se debe destacar la enorme legislación generada para regular la participación a través de leyes, reglamentos, ordenanzas. En este sentido, Noguera & Navas (2016) señalan:

La burocratización de la participación proporciona un mecanismo de control social que permite regular en forma óptima la participación, fijando los

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

límites de la misma e impidiendo que esta adquiera ningún carácter problematizador con el statu quo en tanto que se produce un proceso de creciente expropiación, por parte de los organismos públicos especializados, de ámbitos de acción que deberían ser propios de la sociedad civil. Las instituciones estatales pasan a ser el sujeto de la participación y los ciudadanos el objeto de la participación” (pág. 236).

En el mismo sentido; Larco & Rodas (2017) manifiesta que existe una brecha entre lo que establece la Constitución y lo que sucede en la realidad social en los siguientes términos “Existe una significativa brecha entre las prescripciones constitucionales y la praxis, manifestada en el notable déficit de participación ciudadana en las decisiones y políticas públicas y en el control social en todos los niveles de gobierno, lo que debilita, en la práctica, la gobernabilidad y la gobernanza del sistema democrático. (pág. 52). Por otro lado; existe falta de información sobre la participación ciudadana hacia la ciudadanía, como lo demuestran los estudios realizados en Otavalo por Salas (2020) quien en sus conclusiones manifiesta que:

(...) la mayoría de la población manifiesta no conocer el sistema ni tampoco su contenido; ello como consecuencia de la falta de socialización por parte de los dirigentes parroquiales, además, por el desinterés que muestra la población acerca del tema por factores como: Ocupaciones laborales, tiempo y falta de remuneración, entre las más importantes. (pág. 177).

Esta situación lleva a pensar que la falta de información está relacionada con la situación socioeconómica, a la cual tienen que prestar especial atención en razón de su supervivencia. La falta de acceso a la información pública es también un limitante para la participación ciudadana, como lo demuestra un estudio manifestando:

que la mayoría de las provincias (91.66%) y sus ciudadanos no tienen garantizado por el Estado ecuatoriano lo que se considera y debe ser tratado como un derecho fundamental: acceso a información que permita ejercer de manera efectiva la participación ciudadana. Además, evidencia

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

que no hay rendición de cuentas por parte de los organismos que manejan los recursos. Esto imposibilita participar en la construcción de políticas públicas transparentes para, de esta manera, hacer frente a posibles situaciones de corrupción y promover el avance y desarrollo del país”. (Medranda, et al., 2019, p. 372)

Por otro lado; existe una falta de educación en derechos en todos los niveles de la sociedad, que determina otro limitante como es la falta de empoderamiento de los derechos de participación ciudadana. De acuerdo con Salas (2020).

Finalmente, aun cuando en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se encuentran establecidos los mecanismos de participación, que permiten al ciudadano ser partícipe de los procesos que se realizan dentro de sus parroquias, se encontró que en las parroquias rurales del cantón Otavalo solo se aplican cuatro de estos mecanismos como son: Las Asambleas; Presupuestos Participativos, Rendición de Cuentas y Cabildos Populares, lo que deja una interrogante sobre cuáles son los impedimentos para que no se hayan ejecutado el resto de contemplados en la Ley. (p. 177).

De lo indicado podemos deducir que, a más del desconocimiento, está presente el burocratismo y las limitaciones que ello significa al no poder implementar mecanismos importantes como la Silla Vacía. Otro de los limitantes para el desarrollo de la participación ciudadana es el no haber podido viabilizar los mecanismos creados para la implementación de la participación ciudadana como la Silla Vacía que a pesar de presentarse como algo innovador para el involucramiento de los ciudadanos en la política pública, no se ha logrado incorporar al ciento por ciento hasta el momento así lo demuestra el estudio realizado por Compte (2017) quien señala:

No existe por parte de los municipios, la voluntad política de viabilizar la participación ciudadana a través del mecanismo de la Silla Vacía. Algunos de ellos ni siquiera han aprobado la ordenanza, como es el caso de la capital Quito. Los que sí lo han hecho, se han encargado de elaborar y aprobar las respectivas ordenanzas más por su obligación legal de hacerlo, que, por voluntad propia, logrando normas que reflejan muchas cortapisas,

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

obstáculos, condiciones, limitaciones y restricciones. (p. 64).

La metodología de trabajo desde el Estado es el “mobilismo” que finalmente inmoviliza a la ciudadanía es decir en base a las reuniones en general forzadas donde generalmente se busca legitimar las decisiones gubernamentales o intentar incidir en las decisiones de la comunidad, por lo tanto, el Estado se convierte en sujeto y la comunidad en objeto de la participación. Consecuentemente se puede concluir que la ciudadanía desde la participación ciudadana no tiene mayor incidencia en las decisiones sobre políticas públicas entre otros factores por los limitantes analizados. De lo indicado podemos deducir que a más del desconocimiento está presente el burocratismo las limitaciones que ello significa al no poder implementar mecanismos importantes como la Silla Vacía. La metodología es la de las reuniones donde generalmente se busca legitimar las decisiones gubernamentales o intentar incidir en las decisiones de la comunidad, por lo tanto, el Estado se convierte en sujeto y la comunidad en objeto de la participación.

## **PROPUESTA**

De acuerdo con la Constitución la participación es una condición para la construcción de un proyecto de vida en común, en donde cada uno de los actores sociales, individuales y colectivos, propongan sus visiones, estrategias, necesidades, en el marco del bien común. La participación se orienta a impulsar transformaciones sociales, políticas y culturales, desde la realidad de los pueblos. Para desarrollar una propuesta de participación ciudadana efectiva que viabilice los derechos en la práctica social, debe contar con los aportes y experiencias que en el Ecuador se han ejecutado. Desde esta reflexión se plantea generar una sistematización sobre los procesos participativos, estableciendo los éxitos y limitantes para su concreción.

Para la práctica de la participación mayoritaria de la sociedad, la primera condición es que el Estado cumpla con sus responsabilidades para el acceso a una vida digna,

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

genere políticas públicas de bienestar que permita que la población acceda a información y conocimiento. La educación ciudadana se convierta en un eje central para el empoderamiento y la exigibilidad de los derechos, en este sentido es preciso generar una cultura participativa en todos los niveles educativos, organizaciones sociales y culturales.

Se propone eliminar las trabas burocráticas que imposibilitan una participación real de todos los sectores, se sugiere que los mecanismos de participación no generen una brecha entre la ciudadanía y el Estado, sino que sea el resultado de la socialización y democratización de las políticas públicas. La participación no es un ejercicio vertical, ni una concesión desde la autoridad, es un proceso horizontal y en permanente construcción. En concordancia con lo planteado por la CEPAL, la participación debe reunir las siguientes características, ser eficaz para lo que se requiere mecanismos libres de burocratismo; inter-sectorial, con la colaboración desde los diferentes sectores; inter-nivel, inter-temporal, que establezca estrategias de corto, mediano y largo plazo; multi-actor con el involucramiento de las partes interesadas y de distribución del poder; y que cree valor público significativo en concordancia con el bien común. (CEPAL, 2021). Se propone una revisión de las leyes y reglamentos referidos a la participación para armonizar la normativa con relación al espíritu de la Constitución.

## **CONCLUSIONES**

La vigencia de la Constitución en el Ecuador evidencia muchos problemas para su aplicabilidad, en particular en lo relacionado con los derechos de participación ciudadana, lo que ha significado una brecha entre lo establecido en la Constitución y la práctica y realidad social. La implementación de una serie de mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana, así como las normas infra constitucionales, han desnaturalizado el espíritu constituyente de este derecho, pues este concepto no se agota en lo constitucional, ya que la participación ciudadana tiene su propia dinámica, que está más allá de legal.

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

La Participación ciudadana institucionalizada tiene limitantes que impiden el ejercicio de una efectiva y real participación social, porque está determinada por una serie de mecanismos y procedimientos legales que no necesariamente son conocidos por la población o que se convierten en trabas burocráticas al momento de demandar el derecho de participación. Hace falta una mayor difusión y comprensión de la participación como un proceso de involucramiento en la vida pública. Los derechos están consignados, pero se requiere de un mayor empoderamiento social para exigir y demandar su cumplimiento.

## **FINANCIAMIENTO**

No monetario.

## **AGRADECIMIENTO**

A la Jefatura de Posgrados de la Universidad Católica de Cuenca por permitir el desarrollo y fomento de la investigación.

## **REFERENCIAS CONSULTADAS**

- Acosta, A. (2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi [The Good Living on the road to post-development. A reading from the Constitution of Montecristi]. Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS.
- Almache, E., & Antúnez, A. (2021). La participación ciudadana en el Estado de Derecho ecuatoriano, un análisis constitucional en el marco del pluralismo jurídico [Citizen participation in the Ecuadorian rule of law, a constitutional analysis within the framework of legal pluralism]. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 42-69.
- Arteaga, C. (2017). Ciudadanía e Historia Conceptual; Apuntes Teóricos Sobre el Caso Ecuatoriano [Citizenship and Conceptual History; Theoretical Notes on the Ecuadorian Case]. *Revista Ciencias Sociales*, 1(41). Recuperado a partir de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CSOCIALES/article/view/1822>

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

- Ávila, R. (2012). Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano [Evolution of fundamental rights in Ecuadorian constitutionalism]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3821>
- Blacio, G. (2018). Derecho constitucional ecuatoriano [Ecuadorian constitutional law]. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010 Última modificación: 31-dic.-2019. Recuperado de <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Compte, R. (2017). Analysis of the legal norms - elaborated for citizen implementation in the sessions of the municipal councils of Ecuador.. *ATERNATIVAS*, 59-64.
- Constitución de La Republica del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y Participación Ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación [Democracy and Citizen Participation: Typology and Mechanisms for Implementation]. *Revista De Ciencias Sociales*, 25(2), 178-191. <https://doi.org/10.31876/rcs.v25i2.27345>
- de Sousa Santos, B. (2004). Democracia y Participación [Democracy and Participation]. Quito: ILDIS-FES.
- González, E., & Chacón-López, H. (2014). Sobre el concepto y modelos de ciudadanía. Revista científica electrónica de Educación y Comunicación en la Sociedad del Conocimiento [On the concept and models of citizenship. Electronic scientific journal of Education and Communication in the Knowledge Society]. *Etic@net*, 14(2). Disponible en <https://revistaseug.ugr.es/index.php/eticanet/article/view/11980>
- Grijalva , A., & Castro, J. (2021). Derecho constitucional teoría y práctica. En T. N. Miguel Hernández, ¿Puede la justicia constitucional ser un remedio para las patologías democráticas?: Análisis de la jurisprudencia constitucional del Ecuador [Constitutional law theory and practice. In T. N. Miguel Hernández, Can constitutional justice be a remedy for democratic pathologies: Analysis of the constitutional jurisprudence of Ecuador] (p. 37-56). Guayaquil: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

- Herrera, M. (2006). Ciudadanía Social y Cultural: Perspectiva Histórica y Retos del Aprendizaje Ciudadano en el siglo XXI [Social and Cultural Citizenship: Historical Perspective and Challenges of Citizen Learning in the 21st Century.]. *PROCESOS*, 97-113.
- Larco, E., & Rodas, X. (2017). Ciudadanía, formas de participación directa y democracia constitucional [Citizenship, forms of direct participation and constitutional democracy]. *INNOVA Research Journal*, 2(1). 51-87.
- Larrea, A. M. (2011). El Buen Vivir como contrahegemonía en la Constitución Ecuatoriana [Buen Vivir as counter-hegemony in the Ecuadorian Constitution]. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(53), 59-70.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010 Última modificación: 11-may-2011. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)
- Medranda, N., Torres, A., Romero, I., & Caliguill, A. (2019). Comunicación, ciudadanía y transparencia: Acceso a la información ciudadana en la gestión administrativa [Communication, citizenship and transparency: Access to citizen information in administrative management]. *RISTI*, 362-375.
- Noguera, A., & Navas, M. (2016). Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador [The new rights of participation Constituent or constitutional rights? A study of Ecuador's constitutional model]. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Ortiz, S. (2000). Documento de discusión presentado al Movimiento de Sectores Populares [Discussion paper submitted to the Popular Sectors Movement]. Quito.
- Procacci, G. (1999). Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar [Poor citizens, social citizenship and the crisis of the welfare state]. Madrid: Siglo XXI.
- Quijano, A. (2014). Estado-nación, ciudadanía y democracia. En A. Quijano, *Estado-nación, ciudadanía y democracia* [Nation-state, citizenship and democracy. In A. Quijano, *Estado-nación, ciudadanía y democracia*] (p. 608). Buenos Aires: CLACSO. Obtenido de <https://acortar.link/S8LuHx>

Manuel Leónidas Dután-Narváez; Enrique Eugenio Pozo-Cabrera; Diego Fernando Trelles-Vicuña

Salamea, M. (2013). El Déficit de ciudadanía en Ecuador [The Citizenship Deficit in Ecuador]. En M. Salamea, *El Déficit de ciudadanía en Ecuador* (págs. 40 - 41). Cuenca: Universidad de Cuenca.

Salas, M. (2020). Percepción de la participación ciudadana en los gobiernos autónomos parroquiales rurales: Otavalo-Ecuador [Perception of citizen participation in rural parochial autonomous parish governments: Otavalo - Ecuador]. *Revista De Ciencias Sociales*, 26(2), 163-179. <https://doi.org/10.31876/racs.v26i2.32432>

©2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)