PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

"SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA Y LA SILLA VACÍA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS"

ALENCASTRO MOYA, JUAN JOSÉ

DIRECTOR: MARCO PROAÑO DURÁN

QUITO, 2014

Quito, 18 de diciembre de 2013

octora
ette Haboud
ecretaria de la Facultad de Jurisprudencia
ntificia Universidad Católica del Ecuador

mi consideración:

atención al Oficio No. 709 -SJG- 2013 de 28 de noviembre de 2013, recibido el 03 de diciembre de 2013, en el cual de conformidad con el glamento de Grados se me designa como Profesor Informante de la Disertación previa a la obtención del título de Licenciado en Ciencias ídicas del alumno Juan José Alencastro Moya titulada "Soluciones a los problemas para el ejercicio de la iniciativa popular normativa y la silla cía en los gobiernos autónomos descentralizados", me permito realizar las siguientes puntualizaciones:

- La disertación contiene: Introducción (p. 4-6), Capítulo 1. Democracia y mecanismos de participación ciudadana (p. 7-39), Capítulo 2. La iniciativa popular normativa (p. 40-69), Capítulo 3. La silla vacía (p. 70-84), Conclusiones y Recomendaciones (p. 85-87), y Bibliografía (p. 93-94).
- En la Introducción, el alumno anuncia que existen inconvenientes en la aplicación de estos mecanismos participativos en los gobiernos autónomos descentralizados (GADS); para ello por una parte deja planteado el análisis de un caso concreto de iniciativa popular normativa (propuesta por la organización Diabluma al Concejo del Distrito Metropolitano de Quito -DMQ-) en el cual denota que la comisión calificadora no se ha pronunciado (en virtud de que se ha interpretado que no tiene plazo legal para hacerlo); y por otra parte deja planteado que la regulación de la silla vacía daría lugar a la discrecionalidad de los GADS puesto que tienen que reglarla en sus ordenanzas (denota que el DMQ no la ha emitido).
- En el Capítulo 1 "Democracia y mecanismos de participación ciudadana" se evidencia tres momentos. En un primer momento el estudiante aborda conceptualmente la democracia directa (advierte que desde su origen en la antigua Grecia, actualmente sólo 2 cantones de Suiza la mantienen); prosigue con la democracia semidirecta (expone que la misma no excluye a los mecanismos de democracia directa); así como con la democracia indirecta o representativa (evidencia que se encuentra en crisis por la falta de participación real); y se remite al derecho comparado para señalar que actualmente se están planteando nuevas formas de participación como la democracia 2.0 (plataforma online de consulta permanente al pueblo propuesta en Argentina como un especie de "termómetro" democrático) y al voto electrónico (implementado por ejemplo en Venezuela y cuyo plan piloto para el Ecuador se implementará en las elecciones seccionales del 2014 en las provincias de Azuay y Santo Domingo, dejando constancia que no es una solución perfecta por cuanto no todos están capacitados para ejercerlo y podría ocasionar "fractura social", menciona que Holanda ha dejado de utilizarlo y en Alemania se ha declarado su inconstitucionalidad). En un segundo momento el alumno establece una distinción entre la gobernabilidad y gobernanza, refiriendo que puede haber gobernabilidad sin gobernanza, pero no gobernanza sin gobernabilidad, debiendo el sistema democrático tender a una verdadera gobernanza para alcanzar la eficiencia y eficacia en gobernar, proyectando que una real participación conduce a la gobernanza. En un tercer momento el estudiante plantea los niveles de gobierno y señala que es en los GADS en los que la participación ciudadana debe tener plena aplicación, para generar un "vínculo" en los que se plasmen los principios participativos de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y del Código de la Democracia (CDM), a través de varios mecanismos entre ellos las audiencias públicas y los cabildos populares (p. 33); la consulta previa, la consulta popular, el referéndum, la revocatoria del mandato, los presupuestos participativos (p. 34-38); poniendo énfasis en la iniciativa popular normativa y la silla vacía puesto que han sido figuras poco aplicadas y estudiadas en nuestro sistema democrático, a las que analizará en los capítulos 2 y 3 respectivamente.
- En el capítulo 2 "La Iniciativa popular normativa", el alumno efectúa el análisis de la evolución de esta figura, denotando que el anterior régimen constitucional este mecanismo se encontraba deficientemente regulado y es con el nuevo régimen constitucional y legal que se lo amplía, ya que no se refiere sólo a proyectos de ley sino de todo acto emitido por un órgano con potestad normativa conforme el Art. 103 de la CRE, Arts. 6 a 12 de la LOPC, Arts.193 a 194 del CDM, y el Reglamento para el Ejercicio de los Mecanismos de Democracia Directa emitido por el Consejo Nacional Electoral (CNE) mediante Resolución No. 8 promulgada en R.O. 536 de 16 de septiembre de 2011. En este punto considero que deben realizarse dos precisiones. La primera que el alumno siguiendo un criterio doctrinario señala que la iniciativa popular normativa se trata de una *"transmisión de la potestad de iniciar del procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una fracción del cuerpo electoral"* (p. 40), debiéndose precisar que constitucionalmente el pueblo es el titular de la soberanía que la ejerce de forma directa o por los órganos de poder público (Art. 1 de la CRE), pues es el mandante, y no es que el órgano con potestad normativa (Función Legislativa, GADS) el que efectúa la denominada "transmisión", pues el pueblo no ha perdido su derecho a la autodeterminación precisamente mediante los mecanismos de participación democrática directa, esto seguramente porque en la línea del estudiante la iniciativa popular no es un mecanismo de democracia directa sino un "mecanismo de democracia semidirecta" (p. 45), debido a que el órgano debe procesarla y por ello específicamente la configura como una "iniciativa ad parlamentum" siguiendo a la doctrina que configuró de este modo a la figura pero en el contexto constitucional anterio, en el cual la iniciativa se trataba pero no necesariamente se aprobaba -cabe señalar que la cita del Dr. Rafael Oyarte, corresponde a su obra Curso de Derecho Constitucional del año 2007, es decir anterior a la CRE- (p. 52-53). Esta es justamente la segunda precisión, porque actualmente si el órgano con potestad normativa no trata la propuesta en el plazo establecido, el proyecto se aprueba directamente, dado que el órgano *"tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia"* (inciso segundo del Art. 103 de la CRE), cuestión que el estudiante la plantea contraponiendo el Art. 10 de la LOPC que establece el plazo para "empezar a tratar" y el Art. 194 del CDM que lo establece como plazo para el tratamiento (p. 52-53) y la resuelve con la aplicación literal, expresa y jerárquica de la norma constitucional, señalando entre las propuestas para mejorar el ejercicio de la iniciativa normativa, que el plazo no es para "empezar a tratar" sino para el tratamiento, el mismo que debe contarse desde que el CNE notifica al órgano el cumplimiento del requisito de respaldo de firmas, cuestión de la cual también plantea una mejora para evitar un "doble traslado" entre el órgano de potestad normativa y el CNE -citando para el efecto el Dictamen de la Corte Constitucional No. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013 que determinó que el CNE primero debe certificar el cumplimiento de las firmas de respaldo- (p. 66-69). En el análisis de caso que realiza el estudiante de la iniciativa popular normativa presentada por la organización Diabluma en el Concejo del DMQ, se plantean cronológicamente sus momentos, así: recepción de formularios en CNE (septiembre 2012), ingreso al DMQ e informe del Subprocurador -Ab. Salim Zaidán- (octubre 2012), conformación de la comisión calificadora e informe del Procurador Metropolitano -Dr. Ernesto Guarderas- (noviembre 2012), reuniones de la comisión y notificación al solicitante del incumplimiento de los 6 requisitos establecidos en el Art. 8 de la LOPC (mayo 2013)

2013), luego de lo cual la comisión se ha reunido sin que todavía consolide su informe final para el órgano decisor con potestad normativa esto es el Concejo del DMQ (hasta septiembre 2013). En este punto el estudiante considera que la propuesta no ha recibido pronunciamiento en más de un año, tanto más que a su criterio los informes del Subprocurador y del Procurador Metropolitano se contraponen acerca de la existencia o no de un plazo para la comisión, en torno al contenido del Art. 9 inciso primero e inciso segundo primera parte de la LOPC que establece: *"La iniciativa popular normativa se presentará ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días. Para resolver la admisibilidad, el órgano legislativo competente conformará una comisión de calificación, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley"*. El estudiante deja constancia de lo siguiente: *"En mi opinión la interpretación literal que realiza el Dr. Ernesto Guarderas del artículo 9 de la Ley de Participación Ciudadana, según la cual la comisión calificadora no cuenta con un plazo para revisar el cumplimiento o incumplimiento de requisitos es correcta, y saca a luz un importante vacío legal, sin embargo considerando que ha pasado un año sin que la comisión presente su informe, la interpretación del Ab. Salim Zaidán según la cual los 15 días plazo si aplicaban para dicha comisión, resulta mucho más beneficiosa para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a presentar iniciativas populares, a la luz del numeral 5 del artículo 11 de la Constitución..."* (p. 61). Esta cuestión debe quedar dilucidada, acorde a las disposiciones de la CRE que en el Art. 226 consagra el principio de estricta legalidad por el cual los órganos de poder público solamente pueden ejercer las competencias asignadas en la Constitución y la ley, en el Art. 427 determina que las normas se aplicarán literalmente acorde a la voluntad del constituyente debiendo en caso de duda interpretarse en el sentido que más favorezca a los derechos, y en el Art. 436 No. 2 establece como competencia de la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de las normas, denotándose en este punto que la norma cuenta con claridad expresa, no generándose duda de su alcance ni contradicción, razón por la cual cabe la aplicación de su tenor literal, sin que ello implique violación de derecho alguno, tanto más que la norma no ha sido declarada inconstitucional, lo que implica que en el caso de estudio se ha proseguido el "trámite propio de cada procedimiento" como ordena el Art. 76 No. 3 parte final de la CRE, puesto que la comisión calificadora debe consolidar su informe y elevarlo al Concejo del DMQ, a fin de que éste decida sobre la admisibilidad de la propuesta en el plazo de 15 días, y en caso de admitirla contará para el tratamiento de la propuesta con el plazo de 180 días contado desde la notificación por parte del CNE, debiendo entrar en vigencia directamente la propuesta si ha culminado dicho plazo sin existir pronunciamiento del órgano decisor. Este análisis el estudiante no lo efectúa, cuando el mismo método jerárquico y literal ya lo había empleado para resolver otro punto.

- En el Capítulo 3 "La Silla Vacía", el alumno aborda esta figura como un mecanismo para debatir y decidir, es decir que otorga "voz y voto"; analiza la parte normativa prevista en el Art. 101 de la CRE, Art. 77 de la LOPC y Art. 311 del COOTAD, afirmando que se corre el riesgo de "politizar este derecho" (p. 73), debido que desde su punto de vista: *"La Ley de Participación Ciudadana y el COOTAD mandan expresamente a que sea cada gobierno autónomo descentralizado quien regule estas y otras cuestiones que no se encuentren en la Ley"* (p. 74), tanto más que a su criterio se presenta una *"preocupante interpretación que ciertos gobiernos autónomos descentralizados han dado a la redacción del inciso 3 del Art. 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana"* (p. 76). En este punto vale indicar que el Art. 77 inciso tercero de la LOPC establece: *"En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados"*; disposición clara y expresa, pero que a criterio del alumno *"no hace sentido alguno"* (p. 76) dado que desde su enfoque *"deja abiertos algunos temas permitiendo así la discrecionalidad"* (p. 77). El estudiante además deja constancia de que: *"El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es justamente uno de los GAD donde la experiencia en la materia es negativa por cuanto aún no se ha regulado el derecho a ocupar el derecho a la silla vacía...se han negado ya siete peticiones para ejercer este mecanismo de participación alegando falta de normativa, a pesar que el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución indica que los derechos y garantías establecidos en la Constitución son de directa e inmediata aplicación"* (p. 77). Estas dos cuestiones deben precisarse. En cuanto a la primera, el alumno anteriormente había indicado a las audiencias y cabildos populares como parte de mecanismos participativos (p. 33), sin embargo luego considera inapropiada su implementación en la figura de la silla vacía, cuando justamente con éstos mecanismos expresamente previstos en la en el Art. 77 inciso tercero de la LOPC se podría lograr una mejor implementación de la figura. En cuanto a la segunda, la remisión de la regulación de la silla vacía a la normativa de cada GAD que según el alumno vulneraría el Art. 11 No. 3 de la CRE, cabe indicar que la Sentencia de la Corte Constitucional No. 011-12-SCN-CC publicada en el R.O. S. 743 de 11 de julio de 2012 ha señalado que: *"Al efecto, vale citar el artículo 11 numeral 3 inciso segundo de la Constitución que dispone: "Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley". Esta disposición señala que el ejercicio de un derecho no puede supeditarse a la exigencia de condiciones o requisitos que no encuentren previstos en la Constitución y en la ley en ese orden...En este contexto se denota que existen condiciones constitucionales y requisitos legales que regulan la exigencia...la cual ha sido desarrollada reglamentariamente....no limitando el ejercicio de derechos constitucionales"*, es decir que resulta constitucional la remisión legal al desarrollo específico reglamentario de una figura, en este caso de la silla vacía a las ordenanzas y reglamentos de cada GAD, más aun cuando el Art. 101 de la CRE consagra este mecanismo *"en función de los temas a tratarse"* lo que implica que cada GAD cuenta con la potestad de establecer los parámetros para la operación de la silla vacía en su circunscripción acorde a sus propias connotaciones. Este análisis de aplicación expresa y jurisprudencial no ha sido efectuado por el alumno.
- Reconociendo el esfuerzo investigativo del estudiante, considero que su trabajo investigativo cumple con las exigencias académicas para su aprobación, puesto que contiene un estudio integral de las figuras de la iniciativa popular normativa y de la silla vacía, dejando constancia que desde mi punto de vista algunas conclusiones y recomendaciones merecen de precisiones, así: la conclusión número cinco "quedan ciertos vacíos que no permiten el efectivo ejercicio de mecanismos de participación ciudadana" y número seis "la figura reconocida en la legislación ecuatoriana es específicamente la de iniciativa ad parlamentum" (p. 85) y concomitantemente la recomendación número uno "reformar la regulación de la iniciativa popular normativa en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de tal forma que se establezcan plazos claros" (p. 87); así como la conclusión número 8 "La regulación legal existente sobre la silla vacía deja demasiada discrecionalidad a los GAD" (p. 86) y concomitantemente la recomendación número cuatro "En cuanto a la silla vacía también habría que hacer una reforma a la Ley de Participación Ciudadana, de tal manera que se limite la discrecionalidad que la gozan actualmente los gobiernos autónomos descentralizados" (p. 87).

Por las puntualizaciones indicadas asigno a la presente disertación la nota de 9/10.

Atentamente,

Msc. Diego F. Mogrovejo Jaramillo
Profesor de la Facultad de Jurisprudencia

Quito, 30 de abril de 2014

Señor Dr.
Santiago Guarderas I.
DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE
En su despacho.

Señor Decano:

En contestación al atento Oficio mediante el cual me comunica que he sido designado profesor informante de la Disertación de Licenciatura titulada "SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PARA EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA Y LA SILLA VACIA EN LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS" elaborada por el señor Juan José Alencastro Moya, me permito presentar el informe requerido.

Disertación desarrolla, en el primer capítulo, una aproximación al concepto de democracia y una retada revisión de los diferentes mecanismos de participación ciudadana. Al hacerlo se deslizan algunas precisiones acerca de la naturaleza de los temas tratados y en otros casos no se menciona ni se sarrolla las teorías o escuelas que podrían esclarecer algunas de sus posiciones. Por la forma en que es ordado este capítulo, termina siendo casi descriptivo.

capítulo segundo lo dedica al estudio de la iniciativa popular normativa, análisis mejor logrado en tanto hace no solo recurriendo a un enfoque histórico sino con mayor detalle y procurando plantear no solo s defectos e inconsistencias encontrados sino con la presentación de posibles soluciones a los mismos.

r fin, el capítulo tercero lo dedica a la revisión de la institución denominada silla vacía. Por tratarse de o de los temas centrales de la tesina, debió ser desarrollado con mayor detenimiento y al realizar el álisis de las experiencias en su implementación en los gobiernos autónomos descentralizados del uador pudo haber sido más completo incluyendo en él cantones más representativos y referencias más ncretas respecto de su utilización y los problemas o distorsiones que ha generado la misma.

ecisamente, los vacíos detectados y ciertas imprecisiones, que a mi parecer existen, serán motivo de flexión el día de la defensa de la tesina.

Por último, a lo largo de la tesina se han deslizado varias faltas ortográficas y/o de redacción que, por tratarse de la versión final de la tesina, debieron corregirse a tiempo.

Respecto de la bibliografía utilizada me parece pertinente aunque pudo ser más actualizada. Además, el alumno ha tenido el cuidado de realizar las citas correspondientes siempre que ha acudido a la opinión de los tratadistas.

En fin, la presente Disertación cumple con los requisitos que esta clase de trabajos académicos demanda y por las consideraciones expuestas, es mi parecer que debe ser aprobada con la nota de 9/10.

Atentamente,

Julio Michelena A.
PROFESOR INFORMANTE

ABSTRACT:

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la regulación existente y revisar las experiencias en el ejercicio de la silla vacía y de la iniciativa popular normativa, para encontrar posibles soluciones que permitan mejorar la aplicación de estos derechos.

Para ello, en un primer capítulo, denominado "Democracia y mecanismos de participación ciudadana", se realiza un acercamiento al concepto de democracia, a su historia, a su evolución y a su presente, concluyendo que, por razones como la crisis de los partidos políticos, la cuestionable calidad de las leyes, la falta de interés y aprecio popular por la política, y la poca representación que permite a las fuerzas políticas más pequeñas el sistema electoral ecuatoriano vigente, es importante y necesario defender los espacios de participación ciudadana. En este primer capítulo también se estudia la organización territorial del Estado ecuatoriano, y se revisan los conceptos de gobernanza y gobernabilidad.

A continuación, en el capítulo segundo y en el tercero se estudian específica y respectivamente, la iniciativa popular normativa y la silla vacía, su regulación constitucional y legal, y las experiencias en su ejercicio. Es justamente en la revisión de las experiencias en la aplicación de estos derechos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que se concluye como una posible solución a algunos problemas en la ejercicio de estos derechos una reforma a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, de tal forma que se establezca claridad en cuanto a los plazos para la tramitación de la iniciativa popular normativa, y se limite la discrecionalidad de los gobiernos autónomos descentralizados en cuanto a la regulación local del acceso a la silla vacía.

TABLA DE CONTENIDO:

INTRODUCCIÓN: 5

1. DEMOCRACIA Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 8

1.1. Democracia: 8

1.1.1. Democracia directa y democracia representativa: 8

1.1.2. Democracia semidirecta y democracia participativa: 11

1.1.3. Tecnología, democracia y participación: 13

1.2. Participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador: 20

1.2.1. Gobernanza 22

1.2.2. Desconcentración y descentralización: 25

1.2.3. Los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador: 27

1.2.4. La participación ciudadana: 30

2. LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA: 41

2.1. Definición: 41

2.2. Evolución de la iniciativa popular normativa en el Ecuador: 41

2.2.1. Constitución 1978-1979: 41

2.2.2. Constitución Política de 1998: 42

2.2.3. Constitución de 2008: 43

2.2.4. La iniciativa normativa popular en la legislación ecuatoriana: 46

2.3. Estudio del caso: Iniciativa popular normativa presentada por la Agrupación Diabluma al Municipio de Quito: 57

2.3.1. Presentación de la iniciativa: 58

2.3.2. Calificación de la iniciativa: 59

2.4. Propuestas para mejorar el ejercicio de la iniciativa normativa popular: 66

2.4.1. Plazo para la comisión de calificación: 66

2.4.2. Revisión de firmas antes de que pase al organismo con competencia normativa: 67

2.4.3. Procedimiento y plazos para que el ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente resuelva sobre la solicitud de llevar la iniciativa a consulta popular: 68

2.4.4. Plazo máximo para tratar iniciativa: 69

3. LA SILLA VACÍA: 71

3.1. Definición: 71

3.2. La silla vacía en la legislación ecuatoriana: 71

3.3. Experiencias en el acceso a la silla vacía en los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador: 78

3.4. Posible solución para un acceso más efectivo a la silla vacía: 82

3.4.1. Reforma legal: 83

3.4.2. Legislación seccional: 85

CONCLUSIONES: 86

RECOMENDACIONES: 88

BIBLIOGRAFÍA: 94

INTRODUCCIÓN:

El derecho y la democracia se encuentran en constante evolución. Así, las instituciones democráticas reconocidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano han avanzado a lo largo de nuestra historia adaptándose a la mencionada evolución.

La Constitución y la legislación ecuatoriana, como la mayoría de legislaciones a nivel mundial, contemplan una democracia representativa en la que el pueblo designa a sus representantes mediante elecciones periódicas; sin embargo, siendo el voto el primer y más importante mecanismo de participación ciudadana, habrá que decir que la imagen de la democracia representativa se encuentra en un mal momento por cuestiones como la crisis de los partidos políticos, la baja calidad de las leyes, la falta de aprecio popular por la política, y, sobre todo, la poca o casi nula representación que permite el sistema electoral a las fuerzas políticas más pequeñas por cuestiones como los métodos de asignación de escaños, la forma de la votación, o la división del territorio en pequeñas circunscripciones electorales.

Es justamente en este orden de cosas, que cobran particular importancia aquellos mecanismos que permiten a los ciudadanos involucrarse en la cosa pública y que se han incorporado hace algún tiempo ya en nuestro ordenamiento jurídico, como son la consulta popular, el referéndum, la revocatoria del mandato, y la iniciativa popular normativa; y, aún más recientemente, en la Constitución del 2008 se han establecido otros mecanismos de participación con la intención de crear nuevos espacios y oportunidades para que la ciudadanía se involucre en la gestión pública, tales como son los presupuestos participativos, las audiencias públicas, los cabildos populares o la silla vacía.

Tan necesario es reconocer y garantizar a los ciudadanos su participación en la democracia actual, que revisaremos en este trabajo como para algunos autores no se puede concebir un régimen democrático si su ordenamiento jurídico no cuenta con suficientes mecanismos y garantías para la participación de los ciudadanos en los procesos decisionales.

Habrá que rescatar como algo positivo que actualmente la participación ciudadana en nuestro país ha alcanzado a todos los niveles de gobierno, sin embargo, es justamente en los gobiernos autónomos descentralizados donde existen ciertos inconvenientes para el ejercicio de ciertos derechos de participación.

Así, este trabajo se enfocará específicamente en los problemas en el ejercicio de la iniciativa popular normativa y la silla vacía en los gobiernos autónomos descentralizados, dos figuras que brindan grandes posibilidades de participación a los ciudadanos, pero que requieren de ciertas reformas legales para su efectiva aplicación.

En cuanto a la iniciativa normativa popular, analizaremos la normativa existente y el caso de la propuesta presentada por el Grupo de Izquierda Radical Diabluma al Concejo del Distrito Metropolitano de Quito. En lo principal, dicho proyecto normativo, presentado en octubre de 2012, no ha sido resuelto hasta la fecha de elaboración y presentación de este trabajo, por lo que ha pasado ya más de un año sin que exista siquiera un pronunciamiento de la comisión calificadora de la iniciativa sobre el cumplimiento o no de los requisitos legales con los que debe contar la propuesta para su admisibilidad; todo esto, puesto que Procuraduría Metropolitano ha entendido en su interpretación de la norma, que la comisión calificadora no tiene un plazo legal para poner su dictamen en conocimiento de Concejo Metropolitano.

A más de ello, quedan ciertas dudas sobre cómo proceder en el caso de que los proponentes de la iniciativa soliciten que se lleve su proyecto a consulta popular por no encontrarse conformes con el texto que resulte del tratamiento que Concejo dé a su iniciativa.

También revisaremos que sucede respecto al manejo que se debe dar a las firmas de respaldo para la iniciativa, en el que como no podía ser de otra manera el Consejo Nacional Electoral juega un papel sumamente importante.

Finalmente analizaremos la pertinencia del plazo con el que cuenta el órgano con competencia normativa para tratar la iniciativa popular.

En lo relativo a la silla vacía encontramos falta de regulación sobre el procedimiento para acceder al ejercicio de este derecho, por lo que queda abierta una gran brecha de discrecionalidad por parte de cada gobierno autónomo descentralizado, que hará que el acceso a la silla vacía sea más o menos complicado para los ciudadanos dependiendo del GAD en el

que pretendan ocupar la silla vacía, rompiendo así el principio de igualdad de la participación ciudadana consagrado en la Ley que regula la materia. Esto no es una situación menor puesto que en el país existen 24 gobiernos provinciales, 221 gobiernos municipales, 412 parroquias urbanas y 816 parroquias rurales.

La discrecionalidad aplicará por ejemplo para el número de ciudadanos que puedan ocupar la silla vacía, los requisitos necesarios para que los ciudadanos se acrediten ante la secretaría del cuerpo colegiado, la forma en que el ciudadano deberá justificar la pertinencia de su relación en los temas a tratarse, o el método de consenso para la contabilización o no del voto en aquellos casos en que participe más de un ciudadano.

Más allá de la mencionada discrecionalidad, lo que resulta más grave es que aun cuando la silla vacía se encuentra reconocida en nuestro ordenamiento desde el año 2008 con la entrada en vigencia de la Constitución, y regulada desde el año 2010 por medio de la Ley de Participación Ciudadana, a la fecha aún hay gobiernos autónomos descentralizados, como el Distrito Metropolitano de Quito, donde acceder a la silla vacía no es una posibilidad por la falta de expedición de la normativa que regule la figura. Luego, aun cuando los derechos constitucionales son de directa aplicación, varios colectivos ciudadanos han recibido la negativa de la Secretaría del Concejo Metropolitano para ocupar la silla vacía en las sesiones de dicho organismo.

Es de gran importancia que los mecanismos de participación ciudadana cuenten con una regulación clara que garantice su efectivo ejercicio puesto que las experiencias negativas en la materia desalientan a los ciudadanos a intervenir en la cosa pública, cuando se debe propender a todo lo contrario, es decir, a incentivar que la ciudadanía se inmiscuya en forma individual y colectiva en la toma de decisiones, en la fiscalización del poder, en la elaboración de normativa, y, en general, en la gestión pública que les afecta en forma política, social, cultural, económica, o ambiental.

1. DEMOCRACIA Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

1.1. Democracia:

Entendemos por democracia, quizás desde una definición muy básica y no por ello inexacta o insuficiente, el gobierno "de la multitud", como la definía Platón, o el gobierno "de los más", como la definía Aristóteles.

Etimológicamente, la palabra democracia proviene de los vocablos griegos *dḗmos* y *krátos*. Demos puede traducirse como pueblo y kratos como poder, teniendo así que la democracia es aquel gobierno en el que el pueblo ejerce el poder.

Profundizando un poco más, Alf Ross define a la democracia como *"aquella forma de gobierno en que las funciones políticas son ejercidas por el pueblo con un máximo de intensidad, efectividad y latitud"*.[1]

La intensidad hace referencia al número de personas que participan, la efectividad al nivel en que dichas personas pueden verdaderamente influir en la toma de decisiones, y la latitud a los espacios en que dichas personas pueden participar.

Es importante para el presente trabajo entender el concepto de democracia puesto que sin él no habría necesidad de que el poder cuente con mecanismos de participación ciudadana, mismos que, a la postre, no son más que herramientas para que las decisiones y la cosa pública estén en la medida de lo posible en manos "de la multitud" o "de los más".

1.1.1. Democracia directa y democracia representativa:

Establecida la indispensable necesidad de que en una democracia los ciudadanos participen en la cosa pública, es decir, en la toma de decisiones de sus gobiernos, podemos distinguir dos

[1] Alf ROSS. *¿Por qué democracia?* Madrid, Ed. Centro de estudios constitucionales, 1989. Página 96.

formas de democracia/participación institucionalizada: la democracia directa y la democracia representativa[2].

La primera, la democracia directa, implica la participación de los ciudadanos por medio de *ágoras* o asambleas, en las que todos los ciudadanos participan directamente en el debate y en la toma de decisiones. Habrá que aclarar que en Grecia, donde nace la democracia directa, no se consideraban ciudadanos ni a las mujeres, ni a los extranjeros, ni a los esclavos, por lo que sólo podían participar los varones libres y mayores de 18 años[3].

Sartori al referirse a la democracia directa nos dice que es *"aquella que carece de representantes y de correas de trasmisión representativa"*[4], siendo el mismo ciudadano el encargado en forma directa de su participación y de su representación.

Por otro lado, la democracia representativa es aquella en la que el pueblo traslada el poder de decisión a sus representantes cada cierto tiempo mediante elecciones, es decir que, *"el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen"*[5].

Vale aclarar que *"los electores dan la confianza, pero no le dan instrucciones al representante"*[6].

Mientras que Jean-Jacques Rousseau, gran participe de la democracia directa, sostenía que los ciudadanos al elegir representantes renuncian a una parte de su soberanía y dejan de ser libres, sosteniendo incluso que democracia y representación son términos incompatibles, Montesquieu, defensor de la democracia representativa, era del criterio de que es justamente

---

[2] Sergio CASTEL. "La juridificación de la participación ciudadana". En *Participación ciudadana... para una administración deliberativa,* Aragón, Editorial del Gobierno de Aragón, 2009. Página 73.
[3] Rojas DÍAZ y Ricardo COLINA. *La participación ciudadana.* México, Ed. Porrúa, 2007. Página 36.
[4] Giovanni SARTORI. *Teoría de la democracia, Tomo I: El debate contemporáneo".* Buenos Aires, Ed. REI Argentina S.A., 1990. Página 150.
[5] Ídem.
[6] DÍAZ y COLINA. Obra citada. Página 15.

en ejercicio de su soberanía que el pueblo podía designar sus representantes y encargarles la toma de decisiones.

Se entiende que en sociedades de pequeña población y territorio, donde el universo de ciudadanos con capacidad de decisión sea reducido, pueda ser aplicable la democracia directa; sin embargo, las formas de organización social actuales, es decir, los Estados, agrupan grandes poblaciones en grandes territorios y cuentan con grandes universos de ciudadanos con capacidad de decisión, por lo que pensar en asambleas del estilo de la antigua Grecia resulta, por llamarlo menos, muy complicado.

Habrá que decir que en una forma muy cercana a como fue pensada en las antiguas polis griegas, la democracia directa pervive actualmente en forma excepcional, por ejemplo, en 2 cantones suizos: Appenzell Rodas Interiores y Glaris.

En dichos cantones funciona la *Landsgemeinde*, o Asamblea cantonal, que consiste en la reunión del pueblo en la plaza pública de la ciudad o en una pradera una vez al año para aprobar las leyes, el presupuesto y las reformas constitucionales.[7] Empero, en opinión de Serra Rojas, la democracia directa *"sólo existe en la teoría. En la práctica no puede existir por meros impedimentos físicos. Resulta imposible que todo un pueblo esté dedicado permanentemente a la actividad política. La democracia directa jamás ha existido, aunque se diga que opera en los cantones de Suiza"*[8].

En otros cantones suizos, como Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, y Appenzell Rodas Exteriores, la propia *Landsgemeinde* ha entendido conveniente terminar con esta forma de democracia, siendo Obwalden en 1998 el último cantón en pasar a una democracia representativa.

---

[7] Mabel ROMERO, "Formas directas de participación ciudadana". *Revista Lecciones y Ensayos*, Volumen 75, Buenos Aires, 2000. Páginas 68 y 69.

[8] Andrés SERRA ROJAS. *Diccionario de ciencia política, Tomo I.* México, Ed. Más Actual Mexicana de Ediciones, 1997. Página 438. (Citado en DÍAZ y COLINA. *La Participación Ciudadana.* México, Ed. Porrúa, 2007. Página 14).

En 1920 Hans Kelsen aportaría importantes elementos al debate sobre lo que constituye y lo que necesita un régimen democrático en su obra "Esencia y valor de la democracia", escrita a finales de la primera guerra mundial. En dicha obra, el maestro establece como una necesidad de la democracia la existencia, el reconocimiento constitucional, y la democratización interna de los partidos políticos, llegando a sostener que *"la democracia requiere necesaria e inevitablemente un estado de partidos"*[9], y calificando a los partidos políticos como *"uno de los elementos más destacados de la democracia real"*[10]. Kelsen afirma finalmente que la democracia directa ya no es posible en el Estado moderno, siendo la única democracia posible la representativa.

1.1.2. Democracia semidirecta y democracia participativa:

Ahora bien, entendiendo conveniente la democracia representativa como base para los Estados modernos, con el paso del tiempo los ciudadanos vemos como algo importante que nuestro ámbito de participación se amplíe, es decir, mantener una democracia representativa pero aumentar las posibilidades de intervenir en la cosa pública más allá del derecho al sufragio para la elección de representantes. A esta forma de democracia se la conoce como democracia participativa.

Ampliar el ámbito y las posibilidades de participación de los ciudadanos es importante pues, como indica Sartori, la intensidad del voto, es decir su efectividad, es inversamente proporcional al número de participantes, así: *"En un grupo de cinco la parte de cada participante es de un quinto; en uno de cincuenta, una quincuagésima parte; y así sucesivamente. (...) A medida que aumenta el denominador, <<la prorrata>> (la porción, el peso, la importancia) de cada participante disminuye proporcionalmente"*[11].

---

[9] Hans KELSEN. *Esencia y valor de la democracia.* Madrid, Ed. Punto Omega, 1977. Página 36.
[10] Ibídem. Página 35.
[11] Giovanni SARTORI. Obra citada. Página 153.

Cabe aclarar que de ninguna manera la democracia representativa se opone a la democracia participativa, toda vez que en esta última se mantiene como base del sistema democrático la elección de representantes encargados de la toma de decisiones, pero se implementan, como hemos dicho, nuevos mecanismos o herramientas que permiten la participación más efectiva de la ciudadanía. Ello sumado claro está a que el sufragio es bajo toda luz la primera y más importante forma de participación ciudadana.

El referéndum, la consulta popular, la revocatoria de mandato y la iniciativa normativa popular son, de conformidad con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, *"mecanismos de democracia directa"*[12] que permiten al pueblo involucrarse en la cosa pública más allá del sufragio; sin embargo, para el Dr. Manuel Martínez Sospedra, los mencionados no son mecanismos de democracia directa, sino institutos de democracia **semidirecta**, que surgen para evitar que las instancias representativas adquieran el monopolio de la representación y se conviertan en el único protagonista de la voluntad del Estado[13].

Por su parte, Sergio Castel afirma que *"hoy día no puede hablarse de un sistema político y social verdaderamente democrático si su ordenamiento jurídico no cuenta con suficientes garantías para la participación de los ciudadanos en los procesos decisionales"*[14], y siguiendo esta línea, permitir que los ciudadanos se involucren en la cosa pública o se acerquen a las urnas para decidir sobre cuestiones que tradicionalmente podrían ser resueltas por sus representantes, es a toda luz una forma de profundizar la democracia.

A más de los ya citados mecanismos que encontramos en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el artículo 77 del mismo cuerpo normativo se regula la silla vacía, otro interesante y novedoso mecanismo de participación ciudadana reconocido en nuestra legislación y en nuestra Constitución.

---

[12] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. RO 175 de 20 de abril de 2010. Artículo 5.
[13] Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Derecho Constitucional Español.* Valencia, Ed. Fundación Universitaria San Pablo, 1995. Página 307.
[14] Sergio CASTEL. Obra citada. Página 75.

Este trabajo, analizará en los siguientes capítulos específicamente la iniciativa normativa popular y la silla vacía, por tres razones que merece la pena indicar:

En primer lugar puesto que la silla vacía y la iniciativa normativa popular son dos mecanismos sobre los que se ha realizado poca investigación, en comparación con los estudios existentes sobre los otros mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional.

En segundo lugar porque son dos mecanismos sobre los que existe insuficiente legislación (sobre todo con relación a la silla vacía).

Y, en tercer lugar, porque se han dado problemas en el ejercicio de ambos mecanismos de participación ciudadana justamente por la falta de legislación.

Así, el objetivo principal de este trabajo será, como su nombre lo indica, encontrar posibles soluciones a las deficiencias normativas de la iniciativa popular y de la silla vacía, para así mejorar el ejercicio efectivo de estos derechos por parte de los ciudadanos.

1.1.3. Tecnología, democracia y participación:

Hemos establecido ya en este trabajo que no es real la posibilidad de que en los Estados modernos se utilice la democracia directa, y con esa afirmación concuerda José Tudela, Doctor en Derecho y letrado de las Cortes de Aragón, sin embargo, el Dr. Tudela incluye un nuevo factor en la ecuación democrática: la tecnología.

Argumenta Tudela que:

> *"Durante años, la convicción de que los problemas técnicos de llevar la democracia directa a grandes espacios eran insuperables, durmieron, al menos en parte, el mencionado conflicto. En nuestros días, la creencia de que esas dificultades técnicas han desaparecido gracias a las aportaciones derivadas del desarrollo tecnológico ha provocado, como se dijo, un renacer del*

debate que ha contribuido al debilitamiento del actual modelo de democracia representativa".[15]

Resulta pues para Tudela, que la democracia representativa, se encuentra en un mal momento por circunstancias como *"la crisis de los partidos políticos, la pérdida de la calidad de las leyes, la debilidad de la idea de responsabilidad parlamentaria, (y) la erosión del aprecio popular por la política"*[16], circunstancias que resultan familiares y a las cuales yo aumentaría, específicamente en el caso ecuatoriano, la poca o casi nula representación que permite el sistema electoral a las fuerzas políticas más pequeñas por cuestiones como los métodos de asignación de escaños[17], la forma de la votación, o la división del territorio en pequeñas circunscripciones electorales. Todo lo indicado atenta contra la imagen de la democracia representativa y hace cada vez más deseable la existencia de mecanismos que permitan que, en ciertas ocasiones, todo el pueblo se involucre y decida sobre ciertos temas y, es justamente allí, donde según Tudela en un futuro no muy lejano la tecnología permitirá nuevas oportunidades a la democracia.

En relación con el tema, Sartori nos habla de la posibilidad de una democracia de referéndum, que no es otra que *"aquella en la que el demos decide directamente los problemas sin reunirse, sino caso por caso, a través del instrumento del referéndum. (...) cabe añadir que (la democracia de referéndum) representa la superación –facilitada por la tecnología- de las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa"*[18].

---

[15] José TUDELA. "La juridificación de la participación ciudadana". En *Participación ciudadana... para una administración deliberativa,* Aragón, Ed. Gobierno de Aragón, 2009. Página 33.

[16] Ibídem. Página 32.

[17] Así, en la elección de asambleístas del año 2013 "Alianza País, como fuerza política dominante, logró una exagerada sobrerrepresentación en la Asamblea Nacional: en promedio, con el 53 por ciento de la votación, Alianza País logró el 73 por ciento de la representación parlamentaria. Se dieron casos impresentables como los de Azuay (56 por ciento de votos; 100 por ciento de escaños), Esmeraldas (47 por ciento de la votación; 75 por ciento de escaños)". César MONTUFAR. *Aprendizaje necesario.* El Comercio. http://www.elcomercio.ec/cesar_montufar/Aprendizaje_necesario_0_997700372.html (acceso a 14/XI/13).

[18] Giovanni SARTORI. Obra citada. Página 151.

Para ayudarnos a dimensionar las oportunidades y los desafíos de utilizar la tecnología como una herramienta democrática, podemos revisar la forma en que se seleccionó en el año 2012 el nombre para el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito.

Para llevar a cabo aquella tarea, el Municipio de Quito realizó una encuesta/votación abierta en línea a la que se accedía desde una página web creada para el efecto. Al respecto, en una nota de prensa de El Telégrafo encontramos que: "De las 27.981 personas que participaron en la elección, 15.048 votaron a favor de mantener el nombre actual: Mariscal Antonio José de Sucre, con el cual se inauguró la terminal aérea el 6 de agosto de 1960".[19] La opción perdedora fue la de nombrar al aeropuerto como Ciudad Mitad del Mundo.

Habrá que decir que en esta iniciativa votaron 28.000 ciudadanos de un universo de 2.239.191 personas que habitan en la ciudad de Quito[20]; es decir, que apenas el 1,25% de los quiteños participaron en la encuesta/votación, sin considerar que pudieron haber participado personas de otras ciudades del país e incluso de otros países.

También es importante aclarar que los resultados de la encuesta fueron conocidos por el Concejo Metropolitano, organismo que en realidad tuvo la última palabra sobre el nombre que llevaría el nuevo aeropuerto, ventajosamente, y con bastante lógica, el Concejo respetó la opción que resultó ganadora en la votación realizada[21].

La selección del nombre del Nuevo Aeropuerto de Quito fue un tibio intento de utilizar la tecnología para democratizar una decisión que, quizás por su poca trascendencia, o por no

---

[19] El Telégrafo. *Nuevo aeropuerto de Quito conservará el nombre de Mariscal Sucre.* http://www.telegrafo.com.ec/noticias/quito/item/nuevo-aeropuerto-de-quito-conservara-el-nombre-de-mariscal-sucre.html (acceso a 14/XI/2013).

[20] De conformidad con el último censo de población y vivienda realizado en el Ecuador en el año 2010.

[21] Se debe mencionar que hubo una primera votación anterior a la definitiva, en la que el Cabildo propuso como posibles nombres para el nuevo aeropuerto: Ciudad Mitad del Mundo, Eugenio Espejo, Carlos Montúfar y Manuela Sáenz. En esta primera votación ganó la opción Ciudad Mitad del Mundo, sin embargo, los reclamos ciudadanos (incluido el del Presidente de la República), por no haberse tomado en cuenta el nombre Mariscal Antonio José de Sucre no tardaron en hacerse escuchar, obligando al Concejo a realizar la segunda y definitiva votación, entre las opciones Ciudad Mitad del Mundo y Mariscal Antonio José de Sucre, nombre que como hemos mencionado, a la postre sería el escogido.

existir los mecanismos idóneos, en otras circunstancias hubiera sido tomada únicamente con la votación de los concejales.

Sin embargo, a pesar de calificar esta iniciativa como un tibio intento de utilizar la tecnología en pro de la democracia, habrá que rescatar que la campaña para nombrar al Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito logró involucrar a los ciudadanos, quienes de otra manera no hubieran tenido peso alguno en la decisión.

Ya en la práctica tenemos que una decisión que competía a un Concejo Metropolitano conformado por 16 representantes electos (15 concejales y 1 Alcalde), fue tomada de conformidad con una votación en la que participaron 28000 ciudadanos, hecho que merece la pena ser tomado en cuenta.

En el futuro, necesariamente las votaciones electrónicas deberán propender a garantizar, cuando menos, que el voto sea universal, igual, directo y secreto.

No olvidemos que consultar al pueblo, es decir, organizar una votación "tradicional", es sumamente costoso, factor que si limita la posibilidad de hacerlo en forma recurrente; sin embargo, organizar votaciones por internet supone la creación de un software al que todos los ciudadanos puedan tener acceso y que cuente con las seguridades necesarias para evitar *hackeos* al sistema, reduciendo considerablemente los costos.

En nuestro país el primer desafío será sin duda llevar la tecnología a toda la población y, aún más importante, educar a toda la población sobre la utilización de dicha tecnología, de tal forma que no se ocasione lo que Tudela llama una "fractura social", que restrinja la participación política y democrática, cuando en realidad lo que se busca es todo lo contrario, es decir, ampliar la participación política y democrática.

1.1.3.1. Democracia 2.0.

Justamente en un intento de *"mejorar la democracia aprovechando las virtudes del Internet"*[22], y así llevar la relación entre tecnología y democracia, o tecnología y participación, un paso más allá, un grupo de jóvenes argentinos han fundado en su país un partido político llamado el Partido de la Red (PDR).

El Partido de la Red, *"propone un modelo de participación ciudadana que es un híbrido entre democracia directa y democracia representativa"*[23], y basan su propuesta de campaña en que, de llegar a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus legisladores votarán de acuerdo a lo que la ciudadanía decida en una plataforma online destinada para el efecto.

En la práctica, si los candidatos del PDR llegan a la Legislatura de Buenos Aires, serán representantes con una vía de contacto cercano y constante con todos los ciudadanos de Buenos Aires, con la consiguiente facilidad para socializar y debatir las propuestas con quienes ingresen a la plataforma online, y, como hemos indicado, votarán de conformidad con lo decidido por los usuarios de la plataforma.

La plataforma online, pieza fundamental para el funcionamiento de esta iniciativa, llevará por nombre Democracia OS. En ella podrán registrarse todos los ciudadanos mediante la validación de una credencial online (una cuenta de mail, Facebook o twitter), la validación de la credencial de ciudadanía o DNI, y la validación de identidad por parte de otros 6 participantes del software[24]. Con estas tres validaciones se pretende garantizar que las cuentas que se creen en Democracia OS sean reales, y que cada ciudadano pueda tener únicamente una cuenta, y en este orden de cosas, un solo voto.

La plataforma permite también que los ciudadanos que no se sientan suficientemente inteligenciados en las materias sobre las que trata un determinado proyecto de ley, deleguen su voto a otros ciudadanos de su confianza. En este caso, el sistema mostrará, a quien delegó su voto, el sentido en el que votó la persona delegada (a favor, en contra, o abstención), de tal manera que el usuario confirme o modifique la votación de conformidad con su mejor criterio, caso contrario el voto no se contabiliza.

---

[22] Página web del Partido de la Red. http://partidodelared.org/ (acceso a 14/XI/13).
[23] Ídem.
[24] Democracia OS. http://wiki.partidodelared.org/index.php/Democracia_OS (acceso a 14/XI/13).

Es necesario indicar que para que el voto sea vinculante para el legislador se aplica un criterio de quorum en la votación; así, se necesita que más del 30% de los usuarios voten.[25]

Los candidatos del PDR trabajaron su campaña en base a un discurso de inclusión y participación, graficando su propuesta con un caballo de Troya que quiere entrar a la Legislatura Porteña, un caballo de Troya lleno de las ideas de esos ciudadanos que buscan que la democracia se transforme, ser realmente tomados en cuenta y así tener miles de ideas ciudadanas en una banca de la Legislatura.

Esta iniciativa del Partido de la Red lleva a la democracia representativa a un nivel casi ideal, donde si bien los ciudadanos escogen sus representantes, la participación no termina allí, y llega hasta la posibilidad de influir directamente en la forma en que el legislador votará.

Al final del día, dependiendo del nivel de penetración que logre tener Democracia OS en la ciudadanía, los resultados que se obtengan de la votación electrónica no serán únicamente un resultado vinculante para los legisladores del Partido de la Red, sino también una suerte de termómetro de voluntad u opinión popular al alcance de todos los miembros de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, independientemente de su partido o ideología.

Quizás para finalizar la idea sobre el PDR y la forma en que utilizan la tecnología como un mecanismo para conectarse con la ciudadanía, habrá que mencionar la importancia que han tenido las redes sociales en su campaña, siendo su página web, su página de facebook, su cuenta de twitter y su cuenta de YouTube, enormes herramientas no sólo para informar, sino para absolver dudas de los electores con respecto a su propuesta.

[25] Ídem.

En nuestro país ya se siente también la trascendencia que puede llegar a tener las redes sociales en estos campos. Tanto es así, que el propio Presidente de la República, Rafael Correa, hace fuerte uso de su cuenta de twitter (@MashiRafael) para acercarse a la ciudadanía. En su cuenta el Presidente recibe quejas, felicitaciones, comentarios y sugerencias, y, en varias ocasiones, desde el mismísimo twitter el Presidente ha encargado a funcionarios e instituciones gubernamentales dar respuesta a solicitudes ciudadanas.

Con este tipo de experiencias es difícil negar la importancia que pueden llegar a tener las redes sociales en la cercanía entre los ciudadanos y sus representantes y en la participación ciudadana propiamente dicha.

1.1.3.2. El voto electrónico:

En las elecciones seccionales que tendrán lugar en febrero de 2014, se realizará un plan piloto para implementar el voto electrónico en nuestro país. En esta ocasión el proyecto se aplicará en las provincias de Azuay y de Santo Domingo de los Tsáchilas[26].

Para este proyecto piloto se contará con la ayuda de Venezuela, Argentina, y Rusia, país que implementó el voto electrónico en 1995[27].

Dentro de los objetivos del plan piloto que llevará adelante el Consejo Nacional Electoral encontramos mejorar la calidad de los procesos electorales del CNE con la implementación de mecanismos tecnológicos en el proceso de votación y escrutinio, y posicionar en la ciudadanía la imagen de transparencia de los procesos electorales con un sistema de votación que permita entregar resultados en el menor tiempo posible, de manera correcta y veraz.

---

[26] Ecuador y Rusia acuerdan cooperación para voto electrónico. http://www.cne.gob.ec/index.php/Noticias-br-CNE/Noticias-Delegacion-Chimborazo/ecuador-y-rusia-acuerdan-cooperacion-para-voto-electronico.html (acceso a 14/XI/13).

[27] Ídem.

La mayor ventaja del voto electrónico consiste en la velocidad de los conteos, puesto que al no ser un trabajo manual, los resultados se obtienen en tiempos considerablemente más cortos. En la misma línea, al no ser un trabajo manual, se elimina la posibilidad de que se presenten errores humanos debidos a subjetividades durante los conteos.

Habrá que decir que el voto electrónico no goza de total aceptación. Así, Holanda dejó de usarlo en 2008 y Alemania lo declaró inconstitucional en 2009[28].

Existen dos razones principales por las que se cuestiona al voto electrónico:

La primera ataca a la complejidad de los sistemas informáticos implementados para el voto electrónico, toda vez que, para verdaderamente comprender el sistema, es indispensable tener un alto grado de conocimientos informáticos, por lo que un ciudadano promedio no podría comprobar el correcto funcionamiento del sistema y así detectar errores o, incluso, fraudes electorales.

La segunda razón por la que se cuestiona el voto electrónico es la posibilidad de que el voto no sea secreto, es decir, que quien maneja el sistema informático pueda identificar voto y votante, temor presente especialmente en los electores venezolanos opositores al gobierno de turno.

Lo que no se podrá negar es que en un futuro, tan cercano como el desarrollo de los Estados y la confianza en los sistema tecnológicos lo permitan, tendremos gracias a las nuevas tecnologías, nuevas alternativas de participación política y democrática.

1.2. Participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador:

Como hemos ya establecido, las poblaciones de los Estados modernos son sumamente grandes y se encuentran en continuo crecimiento, razón por la cual, con la finalidad de llegar a

[28] Beatriz BUSANICHE. *Voto electrónico: los riesgos de una ilusión.* La Nación. http://www.lanacion.com.ar/1392827-voto-electronico-los-riesgos-de-una-ilusion (acceso a 14/XI/13).

satisfacer efectivamente las necesidades de toda la población, los Estados "fraccionan" su poder en el territorio.

El Ecuador, en el artículo 1 de su Constitución vigente[29], se define como *"un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente,* ***unitario,*** *intercultural, plurinacional y laico"* (las negrillas son propias).

Entendemos por Estado unitario aquel que cuenta con un único centro de poder político. Así, en un Estado unitario, existirá un solo gobierno o poder ejecutivo central elegido por todos los ciudadanos, un solo poder legislativo con la capacidad de legislar para todo el país, un solo poder judicial con jurisdicción a nivel nacional, y una sola Constitución Política a la que se someten todos los ciudadanos del Estado.

Un Estado federal por su parte, es aquel que puede tener una o más de las características que hemos indicado en los estados unitarios, pero en él sus divisiones territoriales tienen la posibilidad de, en mayor o menor medida, autogobernarse. Así, en un Estado federal, sus divisiones territoriales pueden tener leyes, gobierno y tribunales propios, sin que eso les otorgue independencia, ya que aún con estos elementos, se deben a un gobierno superior, con leyes superiores y tribunales superiores. En palabras de Jellinek, las divisiones territoriales no podrían considerarse Estados *"porque no tienen ningún órgano superior de mando independiente y que sólo a ella(s) corresponda"*[30].

Ahora bien, los estados unitarios también han organizado su territorio en distintos niveles de gobierno sin que ello implique romper con la unidad del territorio.

---

[29] Constitución de la República del Ecuador. RO 449 de 20 de octubre de 2008.
[30] Georg JELLINEK. *Teoría General del Estado.* Argentina, Ed. Albatros, 1981. Página 370.

En el caso ecuatoriano, en el año 2010 se publicó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)[31], instrumento jurídico en el que se *"establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio"*[32].

1.2.1. Gobernanza

Más allá de la forma en que se organicen los Estados, sin duda una de sus mayores preocupaciones –sino es la mayor– es garantizar el bienestar social a toda su población.

El reto del Estado entonces no es sólo gobernar, sino gobernar bien.

El diccionario de la Real Academia Española, define gobernanza como:

> *"Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía"*[33].

En mi opinión, gobernanza es el término que se utiliza para describir el buen gobierno, la buena administración pública.

La gobernanza nace como resultado de la crisis de los Estados, en la que la ineficacia y negligencia gubernamental no permite a la población gozar de buenos servicios básicos ni satisfacer sus necesidades. Gobernanza es entonces buscar una nueva y más eficiente forma de gobernar.[34]

---

[31] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). RO Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
[32] Ibídem. Artículo 1.
[33] Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española Tomo I.* Madrid, Ed. Espasa, ed. vigésima segunda, 2001. Página 1141.
[34] Apuntes de clase de la cátedra de Derecho Municipal, impartida por el Dr. Miguel Ángel Bossano en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

1.2.1.1. Principios de la gobernanza:

Podemos establecer los principios necesarios para alcanzar la gobernanza en base al Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea[35], tenemos así:

- **Apertura:**

Entendido como la imprescindible actitud propositiva frente al cambio, a la innovación y a la modificación de la forma en que se maneja el gobierno, otorgando más importancia a la transparencia, y a la comunicación de las decisiones por medio de un lenguaje accesible para la ciudadanía en general. En última instancia la apertura busca fomentar la confianza en el Estado, en las labores que éste realiza y en las decisiones que éste toma.

- **Participación:**

Sin los ciudadanos no hay gobierno, sin la participación de los ciudadanos en el gobierno, no hay gobernanza.

Así, nuevos retos del gobierno serán: a) dotar a los ciudadanos de mecanismos para participar activa y responsablemente en el debate así como en la toma de decisiones; b) garantizar la efectividad de dichos mecanismos de participación; y, c) incentivar a los ciudadanos a utilizarlos.

No olvidemos además que la participación ciudadana reviste de legitimidad a las decisiones de poder.

- **Responsabilidad:**

Cada una de las instituciones del Estado debe tener clara sus funciones y preocuparse porque la población también las tenga claras, de tal manera que sea atribuible la responsabilidad en

[35] Unión Europea. *Gobernanza Europea, Un Libro Blanco*. 25 de julio de 2001.

caso de acciones u omisiones. Fruto de la responsabilidad de las instituciones del Estado viene su obligación de rendir cuentas.

- **Eficacia:**

Las medidas y políticas adoptadas por el Estado deben ser eficaces, es decir que deben producir los resultados esperados en los momentos oportunos.

- **Coherencia:**

Requiere de lógica y consecuencia entre las distintas instituciones del Estado en todos sus niveles de gobierno.

Este principio se lo alcanza únicamente si el Estado respeta políticas públicas claras que hayan sido planteadas considerando la realidad social a largo plazo.

- **Proporcionalidad:**

Implica el estudio detenido de cómo se idean y se aplican las políticas públicas, de tal suerte que el gobierno evalúe si su actuación es verdaderamente necesaria, y en qué medida o proporción es necesaria dicha actuación, pudiendo existir materias en las que la intervención del Estado resulte contraproducente.

- **Subsidiariedad:**

Así los niveles del gobierno (central y local), deben trabajar coordinadamente de tal manera que ninguna necesidad quede insatisfecha, o por el contrario, sobre atendida.

Mucho más se puede decir sobre la gobernanza, lo que se ha mencionado aquí no es más que una introducción al término.

1.2.1.2. Gobernanza y gobernabilidad:

Es importante indicar que no debe confundirse el término gobernanza con gobernabilidad puesto que no significan lo mismo.

La gobernabilidad y la ingobernabilidad guardan relación con la capacidad de un gobierno para gobernar, sin juzgar si dicha capacidad se lleva a cabo en base a ciertos parámetros, o en este caso, principios.

En otras palabras: puede existir gobernabilidad sin alcanzar la gobernanza, pero no se puede hablar de gobernanza sin gobernabilidad.

Finalmente, dado el tema de este trabajo, habrá que destacar que la participación es uno de los principios indispensables para alcanzar la gobernanza, así: un buen gobierno necesariamente será un gobierno que involucre a los ciudadanos y garantice su participación en la toma de decisiones.

1.2.2. Desconcentración y descentralización:

La desconcentración y la descentralización son para el Estado ecuatoriano principios de la administración pública de conformidad con el artículo 227 de la Constitución.

La desconcentración es una técnica de descongestión de la administración central. Implica la transferencia de competencias mediante un simple desplazamiento o división territorial de funciones que siguen siendo controladas o supervisadas por la administración central. Es decir que se confieren competencias a órganos administrativos subordinados, se mantiene un control jerárquico sobre la actividad desconcentrada, no es necesaria la creación de un organismo nuevo, la función desconcentrada se ejerce en nombre de la entidad que desconcentra, y se requiere de autorización legal.

La descentralización por su parte implica la transferencia de funciones, atribuciones, competencias y recursos desde el gobierno central a las entidades del régimen seccional autónomo.

En la descentralización, el traslado opera en tal manera que la administración central se desprende de una facultad orgánica y funcionalmente, permitiendo a la administración receptora local ejercer dicha facultad libre de sujeción jerárquica.

Es necesario subrayar que en la descentralización la transferencia de recursos debe acompañar indefectiblemente el traslado de la facultad o competencia.

El artículo 51 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, incluye la característica de definitiva a la descentralización administrativa cuando esta es hecha por órganos de la administración central a favor de entidades del régimen seccional autónomo.

Así mismo, de conformidad con el numeral 6 del artículo 3 de la Constitución, es un deber primordial del Estado: "promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización".

Entendemos por autonomía, de conformidad con el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, *"el derecho y la capacidad efectiva (...) para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes"*.

En virtud del artículo 238 de la Constitución del Ecuador, *"los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera (...)"*, así:

La autonomía política implica la potestad de cada gobierno autónomo de ejercer las facultades normativas y ejecutivas de conformidad con las competencias otorgadas por la legislación.

La autonomía administrativa tiene relación con la facultad de cada gobierno autónomo de organizar y gestionar sus recursos humanos y sus activos para el ejercicio y cumplimiento de sus competencias y atribuciones.

Y la autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos de recibir y utilizar, en la manera que consideren correcta, los recursos que le correspondan de conformidad con su participación en el Presupuesto General del Estado para el desarrollo de sus competencias. A su vez, los gobiernos autónomos tienen autonomía financiera en cuanto pueden generar recursos propios y decidir la forma en que utilizarán los mismos.

Finalmente queda recalcar que ni la desconcentración, ni la descentralización, ni la autonomía implican de manera alguna un atentado contra el carácter unitario del Estado.

1.2.3. Los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador:

En base a lo que se desprende de varias disposiciones del COOTAD, podemos definir al gobierno autónomo descentralizado (GAD) como una forma de organización político-administrativa que goza de las ya explicadas autonomías política, administrativa y financiera, en su respectiva circunscripción territorial, sin intervención de otro nivel de gobierno, y para el beneficio de sus habitantes.

1.2.3.1. Niveles de gobierno:

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, a más de los regímenes especiales de organización donde encontramos los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades

indígenas, afroecuatorianas y montubias, y el Consejo de Gobierno de la Provincia de Galápagos[36].

- **Parroquias rurales[37]:**

Son el nivel de gobierno más básico reconocido en el COOTAD. La parroquia rural es una circunscripción territorial dentro de un cantón. Para la creación de una parroquia rural el territorio debe tener por lo menos 10.000 habitantes[38], 2.000 de los cuales deberán ser residentes de la futura cabecera parroquial.

La creación o modificación de parroquias rurales corresponde a los concejos municipales. También pueden tener la iniciativa para la creación de una parroquia el 10% de los ciudadanos mayores de edad de la futura circunscripción.

Dos o más parroquias rurales contiguas pueden fusionarse para crear una nueva siempre que se cuente con el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros de las juntas parroquiales involucradas. Dicha iniciativa se presentará al Alcalde del cantón, quien pondrá la misma en conocimiento del concejo municipal para su aprobación. El COOTAD establece un incentivo a la fusión de parroquias rurales.

- **Cantones[39]:**

Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. Para la creación de un cantón se necesita una población de al menos 50.000 habitantes, 12.000 de los cuales deberán ser residentes de la

[36] COOTAD. Artículo 10.
[37] COOTAD. Artículos 24, 25, 26 y 27.
[38] En el caso de las parroquias rurales que se encuentren dentro de provincias amazónicas o fronterizas el requisito es de 2.000 habitantes y en los cantones conformados por población indígena afroecuatoriana o montubia el requisito es de mínimo 5.000 habitantes.
[39] COOTAD. Artículos 20, 21, 22 y 23.

futura cabecera cantonal[40]; a más de ello, las parroquias rurales deberán tener por lo menos 10 años de creación.

La iniciativa para la creación de un cantón corresponde al Presidente de la República, y se requiere el informe favorable del gobierno provincial y la decisión favorable de la ciudadanía del futuro cantón expresada mediante consulta popular.

Dos o más cantones vecinos pueden fusionarse para formar un nuevo cantón. Para ello se requerirá el voto favorable de los concejos municipales involucrados, quienes presentarán el proyecto de ley al Presidente de la República quien los remitirá a la Asamblea Nacional. El COOTAD establece un incentivo a la fusión de cantones.

- **Provincias[41]:**

Las provincias son territorios integrados por cantones. Para la creación de una nueva provincia, es necesario que el territorio de la futura provincia sea de al menos 10.000 km^2, que la población residente sea de al menos el 3% del total nacional, que los cantones que vayan a conformar la provincia tengan por lo menos 10 años de creación, y la delimitación física del territorio.

La iniciativa para la creación de una provincia es privativa del Presidente de la República, y requiere de un informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y de la decisión favorable de la población de los cantones que vayan a conformar la futura provincia mediante consulta popular.

- **Regiones[42]:**

Las regiones serán en su momento una circunscripción territorial conformada por provincias. Para esto, las dos o más provincias que decidan conformar una región deberán tener continuidad territorial, una superficie mayor a 20.000 km^2, y población superior al 5% del

[40] En los cantones de provincias amazónicas y fronterizas el requisito de población es de 10.000 habitantes.
[41] COOTAD. Artículos 17, 18 y 19.
[42] COOTAD. Artículos 14, 15 y 16.

total nacional. A más de ello, entre las provincias que decidan constituirse en regiones, deberá existir afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas. El territorio de ninguna región podrá superar el 20% del territorio nacional.

La iniciativa para la conformación de una región corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y requiere de la realización de una consulta popular en la que la población se pronuncie sobre el estatuto de autonomía.

- **Regímenes especiales:**

Los regímenes especiales son niveles de gobierno, o de organización territorial, constituidos por razones de población, cultura o conservación ambiental.

En los regímenes especiales, como hemos indicado, se encuentran los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, y el Consejo de Gobierno de la Provincia de Galápagos.

1.2.4. La participación ciudadana:

Para el ex Presidente Rodrigo Borja, *"no existe democracia sin participación"*[43], y no podemos estar más de acuerdo. Hemos revisado en este trabajo la estrecha relación entre participación y democracia, y hemos visto como para la Unión Europea la participación es requisito fundamental para alcanzar la gobernanza.

En este orden de cosas, un Estado que trabaje por profundizar la participación, es un Estado que trabaja por profundizar la democracia.

1.2.4.1. Participación ciudadana y derechos de participación:

[43] Rodrigo BORJA. *Enciclopedia de la política.* México, Ed. Fondo de cultura económica, 1997. Página 393.

Encontramos la definición legal del término participación ciudadana dentro de los principios para el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados, en la letra g) del artículo 3 del COOTAD, como:

> *"(...)* ***un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía.*** *El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria,* ***con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía,*** *así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley"* (las negrillas son propias).

Por participación ciudadana en su sentido más amplio, entendemos toda actuación de la ciudadanía en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, fiscalización del poder, elaboración de normativa, y en general, en la gestión pública que les afecta en forma política, social, cultural, económica, o ambiental.

Una vez que hemos definido lo que entendemos por participación ciudadana, en el artículo 61 de la Constitución del Ecuador encontramos los llamados derechos de participación, que no son otra cosa que los derechos políticos, y que consisten en:

- Elegir y ser elegidos.
- Participar en los asuntos de interés público.
- Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
- Ser consultados.
- Fiscalizar los actos de poder público.
- Revocar el mandato de las autoridades de elección popular.
- Desempeñar empleos y funciones públicas.
- Organizarse en movimientos y partidos políticos.

Sobre los derechos políticos, o de participación, Serra Rojas nos dice que:

> *"Son los derechos que otorgan o reconocen las Constituciones u otras normas fundamentales de los Estados, en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercen fuera del ámbito privado. Se les considera inherente e inseparables de la calidad de ciudadano. Permite la Constitución a los ciudadanos a intervenir en la formación de la voluntad del Estado y en todos los asuntos de la esencia del mismo"*[44].

A más de ello, el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos, se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y protegido por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[45].

1.2.4.2. Objetivos de la participación ciudadana:

Si bien hemos hecho ya referencia a algunos de los beneficios y virtudes que trae la participación ciudadana a la democracia, vale la pena revisar cuales son los objetivos que persigue la participación ciudadana.

Tenemos así que la participación ciudadana establece un vínculo entre la ciudadanía y los diferentes niveles de gobierno, permitiendo al ciudadano intervenir en defensa de aquello que le podría afectar individual o colectivamente. Esta intervención resulta positiva no sólo para el ciudadano, sino también, y sobre todo, para el Estado, puesto que las decisiones adoptadas conjuntamente con los ciudadanos gozan, al menos en principio, de una legitimidad mayor que las decisiones tomadas únicamente desde el gobierno, y en este mismo orden de cosas, existirá mayor voluntad de cumplimiento por parte de la ciudadanía.

---

[44] Andrés SERRA ROJAS. Obra citada. Página 337.

[45] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. En vigor desde el 23 de marzo de 1976.

A su vez, la participación ciudadana otorga vías institucionalizadas para la expresión de opiniones y criterios contrarios, favoreciendo el disenso, tan necesario para la democracia.

Otro objetivo de la participación ciudadana, específicamente de sus mecanismos, es complementar la democracia representativa. Esto es sumamente importante, pues como hemos indicado, la democracia representativa se encuentra actualmente cuestionada por las razones ya esgrimidas.

Finalmente, desde mi punto de vista, el objetivo máximo de la participación ciudadana será promover y respaldar en la ciudadanía el interés por la cosa pública, consolidando de esta forma un sistema verdaderamente democrático.

1.2.4.3. Principios de la participación ciudadana:

El legislador ecuatoriano en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana ha establecido 12 principios[46] que deben regir el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Tenemos así: Igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo, y solidaridad.

En resumen, los 12 principios enunciados buscan que todos los ciudadanos tengan igualdad de derechos y oportunidades para participar, sin que pueda existir discriminación a los pueblos o nacionalidades indígena, a los grupos sociales, o a los ciudadanos en general por condiciones como: etnia, lugar de nacimiento, género, edad, estado civil, idioma, religión, ideología política, pasado judicial, condición económica, discapacidad, o cualquier distinción personal o colectiva. De forma complementaria los principios persiguen que la participación provenga de todos los sectores de la población, privilegiando así el intercambio de argumentos y reconociendo la libertad de pensamiento, expresión y difusión de opiniones diferentes.

[46] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 4.

1.2.4.4. Mecanismos de participación ciudadana:

Dentro de la doctrina y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana encontramos los siguientes mecanismos de participación ciudadana[47]:

- **Audiencias públicas:**

Es una instancia de participación en la que, por pedido de la ciudadanía o por iniciativa propia, la autoridad atiende pronunciamientos o peticiones ciudadanas, y expone y motiva sus decisiones y acciones. La ciudadanía podrá pedir una audiencia pública con el objetivo de solicitar información sobre actos y decisiones de la gestión pública, presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos, y debatir problemas de interés colectivo.

Esta figura se da en gran parte de los Estados Unidos de América, toda vez que se la reconoce en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal[48].

Las audiencias públicas son obligatorias para todo nivel de gobierno[49].

- **Cabildo popular[50]:**

Es una instancia de participación a nivel cantonal, que consiste en la realización de sesiones públicas abiertas a la participación de toda la ciudadanía para la discusión de asuntos específicos de la gestión municipal. El cabildo popular tiene únicamente un carácter consultivo.

---

[47] La Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su Título VIII establece como "mecanismos de participación ciudadana" las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, los observatorios, los consejos consultivos, y la consulta previa; en el Título II de la Ley encontramos, bajo el nombre de "democracia directa" a la iniciativa popular normativa, la reforma constitucional por referéndum y por iniciativa popular, la consulta popular, y la revocatoria del mandato; en el Título VIII se trata la figura de los presupuestos participativos; y, dentro del Título IX de la Ley llamado "del control social" tenemos, nuevamente, las veedurías ciudadanas.

[48] Rojas DÍAZ y Ricardo COLINA. Obra citada. Página 33.

[49] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 73.

[50] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 76.

- **Consulta popular:**

La consulta popular, en términos muy sencillos, consiste en llamar al pueblo a las urnas para que éste se manifieste sobre el o los temas a ser consultados.

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana encontramos la consulta popular dentro del Título II, llamado "de la democracia directa", sin embargo, en opinión del jurista Jaime Urcullo, la consulta popular no es un mecanismo de democracia directa en cuanto no permite al pueblo la discusión de aquello sobre lo que se va a pronunciar[51]. Más allá de ello, la consulta popular permite al soberano expresar directamente su voluntad sobre aquellos temas por los que puede verse afectado, y esto no es una virtud menor.

A pesar de lo beneficioso que puede resultar este mecanismo de participación, dos son los principales cuestionamientos que se le realizan:

En primer lugar habrá que mencionar la dificultad de utilizarlo en forma recurrente, toda vez que llevar al pueblo a las urnas implica una importante inversión de recursos. Quizás esto pueda solucionarse en un futuro cuando existan los ya mencionados mecanismos tecnológicos idóneos que permitan consultar a la población con menores dificultades.

También habrá que indicar que no siempre el pueblo estará inteligenciado lo suficiente sobre ciertas materias, en especial si se trata de asuntos sumamente técnicos. Esta insuficiencia de conocimientos sobre los temas a ser consultados abre más la siempre existente posibilidad de que la consulta popular se vea afectada por intereses políticos subyacentes.

La legislación ecuatoriana prevé tres posibilidades para convocar a Consulta Popular:

En primer lugar la Consulta generada por iniciativa del Presidente de la República[52], de conformidad con sus facultades constitucionales; una segunda opción es la consulta popular convocada por decisión de por lo menos las tres cuartas partes de los integrantes de los

---

[51] Jaime URCULLO REYES. *Proceso democrático, Situación Jurídica y Reforma Constitucional en Bolivia.* La Paz, Ed. Urquizo, 1993. Página 126. (Citado en Rafael OYARTE MARTÍNEZ. *Curso de Derecho Constitucional, Tomo I.* Quito, Ed. Fundación Andrade y Asociados, 2007. Página 229).

[52] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 19.

gobiernos autónomos descentralizados[53] sobre temas de interés propios de la jurisdicción territorial; y, finalmente la consulta popular puede también ser propuesta por el diez por ciento (10%) de los ciudadanos inscritos en el registro electoral respectivo, en el caso de ser una consulta de alcance local, o con el cinco por ciento (5%) de apoyo de los ciudadanos que consten en el registro electoral cuando la consulta tenga carácter nacional[54].

En los casos en que la consulta provenga de una iniciativa del Presidente de la República y trate sobre la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas o zonas intangibles, la Asamblea deberá declarar de interés nacional la pregunta con la votación favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes en dos debates[55].

La consulta popular es requisito indispensable para la conformación de cantones, provincias, regiones y distritos metropolitanos autónomos, y para la convocatoria a Asamblea Constituyente por solicitud del Presidente de la República o del doce por ciento (12%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional[56].

La consulta popular grafica perfectamente uno de los objetivos de la participación ciudadana, puesto que contar con la expresión de voluntad popular otorga legitimidad al proceso de toma de decisiones.

- **Consulta previa[57]:**

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como a los pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho a la consulta previa.

En esta figura la legislación le da particular importancia a los temas ambientales, estableciendo que la comunidad deberá ser consultada de toda decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente.

---

[53] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 20.
[54] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 21, inciso tercero.
[55] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 22.
[56] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 24.
[57] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 81, 82 y 83.

Sin embargo, la consulta previa no es vinculante, toda vez que aun con oposición mayoritaria de la comunidad sobre el proyecto consultado, se establece la posibilidad de que la instancia administrativa correspondiente decida la ejecución del proyecto, siempre que establezca parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades.

En lo personal, la consulta previa me parece una burla del legislador a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Consultar al pueblo, con la posibilidad de que la autoridad posteriormente vaya en contra de lo decidido, relativiza y atenta contra la imagen de la participación ciudadana.

- **Iniciativa popular normativa:**

Diremos por ahora, a manera introductoria, que este mecanismo consiste en la posibilidad de la ciudadanía de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional, o ante cualquier órgano o institución con competencia normativa.

A esta figura la analizaremos con detenimiento en el siguiente capítulo del presente trabajo.

- **Presupuestos participativos[58]:**

De conformidad con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, los presupuestos participativos son procesos mediante los cuales los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden contribuir en la toma de decisiones de los presupuestos estatales. Este mecanismos supone abrir a la ciudadanía el debate sobre en que se destinarán los recursos públicos, permitiendo mayor control e inclusión.

- **Referéndum:**

El referéndum es un mecanismo de participación mediante el cual se pone a consideración de la ciudadanía un acto normativo concreto, es decir, un texto específico, para su aprobación o rechazo. Para el Dr. Rafael Oyarte, el referéndum es un tipo de consulta popular y puede

[58] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 67.

presentarse en tres formas: legislativo si trata sobre la aprobación o reforma de una ley, constitucional si pretende una reforma o enmienda constitucional, y constituyente si su objeto es la aprobación de una Constitución[59].

En Ecuador, el ocho por ciento (8%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional puede proponer la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución mediante referéndum, siempre que no se pretenda alterar la *"estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no se establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución"*[60].

Sin embargo esta figura podría resultar poco atractiva, toda vez que se puede presentar a la Asamblea Nacional una propuesta de reforma constitucional mediante iniciativa popular normativa con el apoyo de apenas el uno por ciento (1%) de los ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional. La diferencia fundamental consiste en que, en el caso de la iniciativa popular, la propuesta debe ser tratada por el órgano legislativo posterior a lo cual se convoca a referéndum[61]; mientras que en el caso del referéndum, la propuesta se presenta directamente a los electores para su decisión en las urnas. Ambos procedimientos deberán contar, evidentemente, con el visto bueno de la Corte Constitucional.

- **Revocatoria de mandato:**

La revocatoria del mandato es una figura que permite revocar el mandato de aquellas autoridades de elección popular que no cumplan con su plan de trabajo, que contravengan disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, o que incumplan sus funciones y obligaciones tanto constitucionales como legales.

El fundamento de la revocatoria del mandato es el principio de soberanía y confianza popular, puesto que, si es el pueblo quien escogió a un ciudadano como su representante, es justamente el pueblo quien debe poder retirarle la confianza en base a ciertas consideraciones.

---

[59] Rafael OYARTE MARTÍNEZ. *Curso de Derecho Constitucional, Tomo I.* Quito, Ed. Fundación Andrade y Asociados, 2007. Página 232.
[60] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 13.
[61] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 442, inciso segundo.

La revocatoria de mandato es otro tipo de consulta popular junto con el referéndum y el plebiscito, y puede ser de dos tipos: individual, es decir contra un funcionario específico, en cuyo caso la figura se conoce como *recall*; o, puede también tratarse de una revocatoria que afecte a la totalidad de una asamblea de representantes, en cuyo caso se tratará del *abberufungsrecht*[62].

En el caso ecuatoriano la revocatoria podrá ser planteada únicamente contra una autoridad de elección popular (*recall*), después del primer año de su gestión y antes del último, y en una sola ocasión por periodo[63].

Para presentar una solicitud de revocatoria de mandato, dependiendo del número de electores de la respectiva circunscripción se requiere:

El veinte y cinco por ciento (25%) de respaldo en circunscripciones de hasta 5.000 electores, el veinte por ciento (20%) de respaldo en circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores, el diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) de respaldo para circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores, el quince por ciento (15%) de respaldo para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores, el doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores, y el diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores[64].

En el caso del Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional[65].

- **Silla vacía:**

Este mecanismo de participación ciudadana otorga a un representante ciudadano la posibilidad de participar, con voz y voto, en los debates de las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados en función de los temas que vayan a tratarse.

---

[62] Rafael OYARTE MARTÍNEZ. Obra citada, Tomo I. Página 232.
[63] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 25.
[64] Reglamento para el ejercicio de la democracia directa. RO 536 de 16 de septiembre de 2011. Artículo 17.
[65] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 105, inciso segundo.

A esta figura la analizaremos a profundidad en el tercer capítulo del presente trabajo.

- **Veedurías ciudadanas[66]:**

Son una modalidad de control social de la gestión pública. Las veedurías permiten a los ciudadanos conocer, informarse, monitorear, presentar observaciones, y en lo principal, pedir rendición de cuentas a los servidores públicos.

[66] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 84.

2. LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA:

2.1. Definición:

Para Paolo Biscaretti di Ruffia, la iniciativa popular es *"la trasmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral"*[67].

Estando de acuerdo con la definición citada, entenderemos por iniciativa normativa popular, aquel mecanismo de participación que permite que un número de ciudadanos determindado proponga la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, e, incluso, la reforma de la Constitución, con ciertas limitaciones.

2.2. Evolución de la iniciativa popular normativa en el Ecuador:

2.2.1. Constitución 1978-1979[68]:

La iniciativa normativa popular se encuentra reconocida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde la promulgación de la Constitución de 1978-1979.

Específicamente el inciso segundo del artículo 65 de dicha Carta Política establecía:

> *"Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley".*

En forma concordante, el artículo 143 de la Constitución de 1978-1979 indicaba que la reforma a la Constitución podía ser propuesta por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular.

---

[67] Paolo BISCARETTI DI RUFIA. *Derecho Constitucional.* Madrid, Ed. Tecnos, ed. tercera, 1987. Página 607.

[68] Dicha Constitución se aprobó mediante referéndum en 1978 y fue publicada el 27 de marzo 1979.

A pesar de este reconocimiento a la iniciativa popular, nunca se expidió la ley que regule el ejercicio de este derecho como mandaba el citado inciso segundo del artículo 65, motivo por el cual se entendió que no se podía ejercer este derecho, a pesar del principio de aplicación directa de la Constitución[69].

2.2.2. Constitución Política de 1998:

Seguramente por el motivo mencionado, la Constitución Política de 1998 fue un poco más allá del mero reconocimiento de la iniciativa popular y reguló ya el porcentaje necesario para que los ciudadanos puedan ejercer este derecho. Así, el artículo 146 indicaba:

> *"Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral.*
>
> *Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho (...)".*

Nuevamente, la Constitución mandaba a que sea la Ley quien regule este derecho, situación que no sucedió.

Al respecto, el Dr. Rafael Oyarte, hace referencia a la imposibilidad de alegar falta de ley para desconocer un derecho constitucional, de tal suerte que, si un movimiento hubiese cumplido con las características mínimas establecidas en la Constitución, es decir, ser social y de carácter nacional, dicho movimiento se hubiese encontrado facultado para presentar iniciativas normativas[70].

Es necesario indicar que ya en 1998 se restringía parcialmente el alcance de la iniciativa normativa, imposibilitando la presentación de proyectos que modifiquen o supriman impuestos, que aumenten el gasto público, que modifiquen la división político-administrativa del país, o que traten sobre materia penal.

---

[69] Rafael OYARTE MARTÍNEZ. Obra citada, Tomo II. Página 100.
[70] Ibídem. Página 101.

Finalmente, la Constitución de 1998 permitía presentar proyectos de reforma constitucional mediante iniciativa normativa en su artículo 281. Para este caso, el porcentaje era mayor al necesario para presentar un proyecto de ley, siendo requisito contar con el apoyo de *"un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él"*[71].

2.2.3. Constitución de 2008:

Finalmente, la Constitución del Ecuador de 2008, en su artículo 103 se refiere a la iniciativa normativa en los siguientes términos:

> *"La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.*
>
> *Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.*
>
> *Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.*
>
> *Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra".*

[71] Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. Artículo 281.

Como vemos, este artículo presenta varias novedades frente a la poca regulación constitucional que existía previamente para la iniciativa normativa, y, en ese orden de cosas, resulta necesario hacer algunas precisiones concretas sobre la actualidad constitucional de esta figura, así como sobre sus alcances y limitaciones.

En primer lugar, ahora encontramos la declaración expresa del constituyente sobre la posibilidad de *"proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas"*, frente a la Constitución de 1998 que hablaba únicamente de *"presentar proyectos de ley"*. Ahora bien, la presentación de un proyecto de ley, bien puede implicar la derogatoria o la modificación de otras normas jurídicas, dependiendo de la forma en que se plantee el contenido del proyecto presentado; aun así, determinar expresamente la posibilidad de crear, reformar o derogar normas jurídicas, presenta, cuando menos, una mejora a la redacción del mecanismo de participación ciudadana y quizás a su ejercicio propiamente dicho.

En segundo lugar, el artículo 103 de la actual Constitución de la República otorga la posibilidad de presentar los proyectos normativos *"ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa"*, mientras que la Constitución Política de 1998, hablaba simplemente de *"presentar proyectos de ley"*, y al ser en ese entonces únicamente el Congreso Nacional el encargado de *"Expedir, reformar y derogar las leyes(...)"*[72], se entiende entonces que el Congreso era el único organismo que podía recibir proyectos normativos presentados por la ciudadanía. En la actualidad, de conformidad con el artículo 240 de la actual Carta Magna, *"Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales"*, razón por la cual la iniciativa popular normativa bien puede presentarse ante los gobiernos autónomos descentralizados antes mencionados. Ya en forma concreta pasamos de tener la posibilidad de presentar leyes, a tener la posibilidad de proponer la creación, reforma o derogatoria de leyes, ordenanzas y resoluciones de los gobiernos autónomos descentralizados con competencia normativa.

---

[72] Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. Artículo 130, numeral 5.

En tercer lugar diremos que los porcentajes de apoyo necesarios para presentar una iniciativa normativa no han variado, toda vez que, tanto la Constitución de 1998 como la actual, exigen el cero punto veinte y cinco por ciento (0.25%) de apoyo popular cuando se trate de un proyecto de ley, y el uno por ciento (1%) para los casos de una reforma constitucional. Sin embargo, el vigente artículo 103 nos habla en ambos casos de personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente, o del registro electoral nacional de ser el caso, mientras que, la Constitución de 1998, para la presentación de proyectos de ley no mencionaba la necesidad de que los ciudadanos se encuentren empadronados, sino únicamente que se encuentren en goce de sus derechos políticos. Esto parecería no marcar una diferencia, empero como explica el Dr. Rafael Oyarte, *"un ciudadano ecuatoriano puede encontrarse en goce de derechos políticos y no necesariamente estará empadronado"*[73].

En todo caso claramente es atinado diferenciar los porcentajes de apoyo necesarios para presentar una iniciativa normativa y para presentar una iniciativa de reforma constitucional, puesto que se trata de escenarios significativamente distintos. Dicho eso, siempre será un tema delicado establecer el porcentaje de apoyo necesario para presentar una iniciativa popular normativa, o para cualquier otro mecanismo de participación ciudadana, toda vez que establecer un porcentaje alto desincentiva la participación, mientras que requerir un porcentaje bajo podría permitir que grupos pequeños pero organizados de la población saquen ventaja de estos mecanismos.

Para fines gráficos, como un adelanto del caso práctico que estudiaremos en este trabajo, merece la pena indicar que para que la Agrupación Diabluma presente su iniciativa normativa en Quito, la segunda ciudad más poblada del país, el 0.25% del registro electoral de la circunscripción implicaba reunir 4282 firmas, de conformidad con la certificación emitida por el Consejo Nacional Electoral tras el resumen final de la verificación de firmas para dicha iniciativa. Si esta cantidad de firmas es adecuada para proponer un proyecto normativo en una circunscripción donde habitan cerca de 2 300 000 ciudadanos quedará a criterio personal.

[73] Rafael OYARTE MARTÍNEZ. Obra citada, Tomo II. Página 100.

Sobre lo relativo a los porcentajes de apoyo requeridos para la presentación de una iniciativa popular también habrá que decir que, dada la posibilidad de ejercer este derecho frente a los gobiernos autónomos descentralizados con competencia normativa, la Constitución del 2008 habla del registro electoral de la jurisdicción correspondiente, de tal suerte que las firmas que se recojan para cumplir con el cero punto veinte y cinco por ciento necesario deberán ser necesariamente de personas que consten en el registro de la jurisdicción en la que surtirá efectos la iniciativa popular.

2.2.4. La iniciativa normativa popular en la legislación ecuatoriana:

Como hemos indicado, a pesar de que la iniciativa popular normativa se encontraba reconocida en la Constitución de 1978-1979 y en la Constitución de 1998, nunca se expidieron las leyes necesarias para regular el correcto ejercicio de este derecho. Por tal motivo, vale la pena aplaudir que en el año 2010, treinta años después de haberse reconocido la iniciativa popular en el Ecuador, finalmente se haya publicado la ley que regula esta figura junto con otros mecanismos de participación ciudadana.

Así, la iniciativa popular normativa se encuentra regulada específicamente en el Título II de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, dentro de los mecanismos de democracia directa.

Habíamos dicho en el primer capítulo que para Manuel Martínez Sospedra, la iniciativa popular no era un mecanismo de democracia directa, sino uno de democracia semidirecta; y, por su parte, Alejandro Rojas Díaz y Ricardo Colina, indican que la iniciativa popular es "una institución de democracia **indirecta**, donde se otorga a un determinado número de ciudadanos, el derecho de presentar proyectos de ley ante los órganos legislativos"[74] (las negrillas son propias).

Personalmente no considero que la iniciativa popular sea un mecanismo de democracia directa como establece la Ley, principalmente puesto que, como se indica, no es toda la población la

[74] Rojas DÍAZ y Ricardo COLINA. Obra citada. Página 30.

que interviene en este mecanismo de participación ciudadana, sino un porcentaje de dicha población. Pero, sobre todo, porque la iniciativa popular no suplanta la acción legislativa de los representantes, de tal suerte que, como veremos, la institución u órgano con competencia normativa recibe y tramita la iniciativa popular, haciendo aún más indirecto este mecanismo de participación.

Es conveniente en este punto mencionar que existe un escenario mediante el cual una iniciativa popular normativa puede desembocar en consulta popular de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Dicha disposición establece que:

> *"En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes, la comisión popular promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa.*
>
> *La consulta popular se regulará por las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley. El Consejo Nacional Electoral deberá garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas".*

Ahora bien, aun cuando el citado artículo otorga a los promotores de la iniciativa la posibilidad de llevar a consulta popular su proyecto en caso de que no se encuentren de acuerdo con el trabajo realizado por el órgano con competencia normativa que haya tratado su propuesta, esto no altera la figura de la iniciativa, pues ya no se trata de una iniciativa propiamente dicha. Lo que sucede en este caso, es que la legislación permite la utilización de otro mecanismo de participación completamente diferente para resolver un desacuerdo entre el proponente de la iniciativa y el órgano con competencia normativa que trató dicha propuesta.

Luego, si bien la consulta popular es un mecanismo muy cercano a la democracia directa, se trata de un mecanismo independiente, por lo que tampoco se podría utilizar este argumento para sostener que la iniciativa popular es un mecanismo de democracia directa.

Resulta muy interesante esta posibilidad si recordamos que el artículo 104 de la Constitución, al regular la consulta popular, indica que *"cuando la consulta sea de* ***carácter nacional****, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al* ***cinco por ciento*** *de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de* ***carácter local*** *el respaldo será de un número no inferior al* ***diez por ciento*** *del correspondiente registro electoral"* (las negrillas son propias). Por lo que, si una iniciativa normativa desemboca en consulta popular, se habría accedido a este mecanismo con un porcentaje de apoyo popular muy inferior al requerido.

2.2.4.1. Actos normativos que se pueden plantear mediante iniciativa popular:

El Código Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 309 reconoce a todos los ciudadanos el derecho de presentar una iniciativa popular para *"formular propuestas de normas regionales, ordenanzas distritales, provinciales o cantonales, o resoluciones parroquiales así como su derogatoria de acuerdo con la Constitución y ley"*.

A más de ello, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, recoge lo ya establecido por el artículo 103 de la Constitución en los siguientes términos:

> *"Las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno*
>
> *La iniciativa popular normativa no podrá referirse a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país. La iniciativa popular normativa no podrá referirse a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país"*.

Resulta interesante que aun cuando la Constitución vigente pide que los ciudadanos que apoyen la iniciativa normativa se encuentren en el registro electoral respectivo, la Ley de Participación Ciudadana establece que podrán presentar iniciativas populares los ciudadanos

que se encuentren en goce de derechos políticos sin que el empadronamiento sea un requisito, tal como lo hacía la Constitución de 1998.

Ahora bien, dado que en nuestro país el empadronamiento es automático, será poco probable que un ciudadano en goce de derechos políticos no se encuentre empadronado, aunque podría suceder. En ese caso, al amparo del numeral 5 del artículo 11 de la Constitución que establece que en materia de derechos y garantías constitucionales, los servidores públicos, administrativos o judiciales deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia, entenderíamos que el empadronamiento no será requisito para la presentación de una iniciativa normativa popular.

El artículo 6 de la Ley en su segundo inciso confirma la prohibición constitucional de presentar iniciativas populares sobre materias exclusivas del Presidente de la República, es decir, proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país. Habíamos indicado que la Constitución de 1998 también establecía la prohibición de presentar iniciativas populares en materia penal, situación que no se encuentra ni en la Constitución vigente ni en la Ley de Participación Ciudadana, por lo que se entiende que se lo podría hacer.

2.2.4.2. Requisitos para presentar la iniciativa popular normativa:

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana insiste en el porcentaje de respaldo popular con el que se deberá contar para presentar una iniciativa normativa, es decir, *"un número no inferior al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente"*[75]. En el mismo sentido encontramos también el

[75] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 7.

artículo 193 del Código de la Democracia[76], y el primer inciso del artículo 66 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa[77].

Sobre la recolección de firmas propiamente dicha, el segundo inciso del artículo 7 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece:

> *"El Consejo Nacional Electoral publicará, a través de su página web, la cifra exacta de los electores que constituyen el porcentaje mínimo requerido para el ejercicio de la iniciativa popular normativa y reglamentará el proceso de recolección de firmas, respecto de cada jurisdicción concreta".*

En primer lugar habrá que ver como algo positivo que el legislador haya logrado evitar lo que seguramente se hubiera convertido en un procedimiento burocrático al ordenar al Consejo Electoral que publique en su página web la cifra de firmas necesarias para presentar una iniciativa popular. A más de ello, la Ley manda al CNE a reglamentar el proceso de recolección de firmas, obligación que se encuentra cumplida con la expedición de la Resolución 8 del Pleno del CNE que reglamenta el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato[78].

En lo principal dicha resolución indica en su artículo 3 que para establecer el porcentaje de apoyo necesario para presentar una iniciativa normativa deberá considerarse las personas inscritas en el registro utilizado en el **último proceso electoral de la jurisdicción correspondiente**, detalle que si bien se podía sobrentender, no se encontraba previamente establecido. En el mismo artículo encontramos la obligación de realizar la recolección de firmas en los formularios que el CNE disponga para el efecto, así como la evidente obligación del propio Consejo o la delegación provincial correspondiente de verificar la autenticidad de las firmas y el cumplimiento del número requerido de estas.

---

[76] Ley Orgánica Electoral (Código de la Democracia). RO S 578 de 27 de abril de 2009.
[77] Ley Orgánica de la Función Legislativa. RO S 642 de 27 de julio de 2009.
[78] Resolución 8 del Pleno del Consejo Nacional Electoral. Reglamento para el ejercicio de la democracia directa. RO 536 de 16 de septiembre de 2011.

En el caso de que tras la revisión no se cumpla con el número requerido de firmas, el peticionario tendrá el plazo de 90 días a partir de la notificación del CNE para completarlas[79]. Curiosamente, el reglamento no establece un tiempo para recoger las firmas de apoyo a la iniciativa popular desde que el CNE entrega los formularios respectivos. Así, el artículo 23 del reglamento indica que en los casos de consulta popular y de referéndum el plazo para la recolección y entrega de las firmas será de 180 días, y el artículo 18 establece los plazos para la recolección de respaldos para la revocatoria de mandato, sin embargo, como indicamos, para la iniciativa popular no se impone un plazo máximo para la recolección de firmas.

Finalmente la resolución establece el procedimiento de revisión y validación de firmas, en el que podrán participar los proponentes de la iniciativa para velar por la transparencia del proceso.

Determinado el procedimiento para recoger las firmas de respaldo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece los demás requisitos necesarios para presentar una iniciativa popular normativa. Tenemos así:

> *"La iniciativa popular normativa se ejercerá por escrito y debe contener al menos lo siguiente:*
>
> *1. Título o nombre que lo identifique al proyecto de ley;*
>
> *2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone;*
>
> *3. La propuesta normativa adecuadamente redactada;*
>
> *4. En el escrito inicial se hará constar la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa;*
>
> *5. Las firmas de respaldo de acuerdo con la Constitución y la ley.*
>
> *6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado.*
>
> *Toda propuesta normativa debe regular una sola materia de forma clara y específica".*

[79] Reglamento para el ejercicio de la democracia directa. Artículo 3, inciso 5.

En mi opinión, los requisitos solicitados para para poder presentar una iniciativa popular no implican una dificultad mayor. Así, es evidente que la iniciativa deberá presentarse debidamente titulada y que deberán identificarse la o las personas que la planteen. A más de ello, al tratarse de una propuesta normativa, se entiende necesario que a más del articulado correspondiente se presente el proyecto con una adecuada exposición de motivos. Quizás el requisito más interesante y el que podría presentar más complejidad por su subjetividad es el último, en base al cual deberá presentarse la descripción de construcción del proyecto de norma.

Los requisitos los estudiaremos con mayor profundidad al revisar el caso de la iniciativa normativa popular presentada por la Agrupación Diabluma en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

2.2.4.3. Procedimiento:

La iniciativa popular normativa se debe presentar ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días[80]. Para tal objetivo, el órgano legislativo competente deberá conformar una **comisión de calificación**, integrada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías.

La Ley prevé como única posibilidad para negar el tratamiento de una iniciativa popular que la misma incumpla con uno o más de los requisitos establecidos en el artículo 8, existiendo la posibilidad de que frente a la notificación de incumplimiento, la comisión popular promotora subsane el mismo en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el órgano competente resolverá nuevamente sobre la admisibilidad a trámite.

Si el organismo con competencia normativa finalmente decidiera la no admisibilidad de la iniciativa popular, la comisión promotora podrá solicitar el pronunciamiento de la Corte Constitucional. En dicho caso, la Corte tendrá 30 días para pronunciarse, y de encontrar

[80] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 9.

admisible la iniciativa, comunicará su decisión al Consejo Nacional Electoral para que inicie la tramitación de la iniciativa. Si la Corte Constitucional tampoco encuentra admisible la iniciativa, la misma se archivará definitivamente.

Es necesario hacer hincapié en que de conformidad con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana todo lo que hemos indicado debe realizarse sin que el CNE haya visto, mucho peor validado una sola firma; motivo por el cual podría suceder que la iniciativa, a pesar de ya haber sido previamente admitida por el órgano con competencia normativa, no cuente con el respaldo suficiente de firmas para ser tramitada, en cuyo caso como hemos dicho, de conformidad con el Reglamento para el ejercicio de la democracia directa, se notificará a los peticionarios para que en no más de noventa días completen el número de respaldos necesarios.

En todo caso, una vez que el CNE recibe la notificación con la admisión a trámite de la iniciativa por parte del órgano con competencia normativa, éste organismo debe autenticar y verificar las firmas y, de constatar el número de firmas necesarias, notificará al órgano con competencia normativa para que éste inicie finalmente el trámite.

Esta notificación del CNE es sumamente importante pues con ella inicia el plazo legal en el que el órgano con competencia normativa debe tratar la iniciativa popular de conformidad con el segundo inciso del artículo 10 de la Ley de Participación Ciudadana que nos indica:

> *"El órgano con competencia normativa deberá empezar a tratar la iniciativa popular normativa, en el plazo máximo de ciento ochenta días, contados desde la fecha en la que fue notificado por el Consejo Nacional Electoral; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia de conformidad con la Constitución."*

El inciso citado además reitera que el órgano con competencia normativa debe tratar la iniciativa presentada, lo que nos indica que la figura que se encuentra en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es la llamada *iniciativa ad parlamentum*, *"es decir, proyectos de ley o reforma*

constitucional presentados por la ciudadanía para ser analizados en el Poder Legislativo, donde se decide sobre los proyectos sin consultarlo con el electorado"[81].

En palabras del Dr. Oyarte, *"la iniciativa no sólo implica la facultad o el derecho de presentar proyectos de ley, sino* ***el derecho de que éstos sean tratados por la legislatura, aunque no necesariamente aprobados*** *(...)"*[82] (las negrillas son propias).

Ahora bien, habrá que decir que la disposición citada no habla de tratar la iniciativa en el plazo de ciento ochenta días, sino de **empezar a tratar** la propuesta en dicho plazo, que no es lo mismo. En este orden de cosas si bien la Ley otorga al órgano con competencia normativa un plazo para iniciar el tratamiento de la propuesta, parecería no otorgar un plazo para terminarlo.

Este problema es mayor si recordamos que el artículo 11 de la Ley establece como supuesto para solicitar la consulta popular el rechazo o la modificación en términos relevantes de la iniciativa, para lo cual claramente será necesario que haya un pronunciamiento expreso por parte del órgano con competencia normativa.

Sin embargo lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana, el artículo 194 del Código de la Democracia, establece que:

> *"A partir de la notificación a la Asamblea Nacional o a la instancia respectiva, empezará a correr* ***el plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta*** *de iniciativa popular normativa; si no lo hiciera, entrará en vigencia la propuesta"* (las negrillas son propias).

A mi parecer resulta complicado que la Ley imponga un plazo para que el órgano con competencia normativa tramite la iniciativa, principalmente porque mucho dependerá de la extensión y complejidad que presente el proyecto y del funcionamiento del órgano con competencia normativa. Así, no será comparable un proyecto de resolución presentado al concejo de un cantón pequeño con un proyecto de reforma a una ley presentado a la Asamblea Nacional.

---

[81] Rojas DÍAZ y Ricardo COLINA. Obra citada. Página 149.
[82] Rafael OYARTE MARTÍNEZ. Obra citada, Tomo II. Página 93.

Finalmente, resulta interesante como el artículo 12 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana plantea una restricción parcial a los poderes legislativos que el artículo 138 de la Constitución otorga al Presidente de la República, al establecer que, en los casos en que la iniciativa popular sea un proyecto de ley, el Presidente podrá enmendar dicho proyecto, mas no vetarlo totalmente. En el mismo sentido encontramos el tercer inciso del artículo 66 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Una vez que el Presidente se pronuncie sobre el proyecto de ley, dichas observaciones o enmiendas deberán ser comunicadas a la comisión popular promotora para que ésta se manifieste motivadamente al respecto.

2.2.4.4. Reforma constitucional por iniciativa popular:

La Ley reconoce también la posibilidad de que mediante una iniciativa popular se presente a la Asamblea Nacional propuestas de reforma parcial a la Constitución, para lo cual de conformidad con la propia Constitución y con el artículo 14 de la Ley de Participación Ciudadana se requerirá el apoyo del uno por ciento (1%) de los ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional.

Para plantear una reforma constitucional por medio de una iniciativa popular (o un referéndum constitucional) se deberá tener presente que el proyecto no podrá contener restricciones a los derechos y garantías constitucionales, ni modificar el procedimiento de reforma de la propia Constitución.

De igual manera, de conformidad con el artículo 15 de la Ley, antes de la recolección de las firmas necesarias, se debe enviar el proyecto a la Corte Constitucional para que esta indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde seguir. Esto de

conformidad con el artículo 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[83] que indica que:

> *"El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero (reforma de la Constitución) del Título IX (Supremacía de la Constitución), de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión. Para tal efecto, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:*
>
> *1. Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, sólo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;*
>
> *2. Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso".*

El artículo 16 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, garantiza a los promotores de la reforma constitucional, participar en las sesiones y debates de las comisiones y del pleno de la Asamblea Nacional, directamente o mediante representación. En el mismo sentido tenemos también el artículo 191 del Código de la Democracia y el inciso segundo del artículo 66 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

A diferencia de lo que sucedía en la iniciativa popular normativa, en el caso de que la propuesta pretenda una reforma constitucional, el artículo 17 de la Ley de Participación Ciudadana y el inciso cuarto del artículo 66 de la LOFL, otorgan expresamente a la Asamblea Nacional el plazo de un año desde la fecha de notificación del Consejo Nacional Electoral para tratar la propuesta y establecen una consecuencia en caso de incumplimiento, siendo esta que *"las proponentes y los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular".*

---

[83] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. RO S 52 de 22 de octubre de 2009.

Luego, el artículo 17 de la Ley va incluso un paso más allá al otorgar al Consejo Nacional Electoral el plazo de siete días para convocar a la consulta popular.

Habrá que indicar que mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional, no podrá presentarse otra.

Finalmente, aun cuando a mi parecer esto quedaba claro, el legislador entendió necesario especificar que la reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento.

Así, el artículo 18 de la Ley de Participación Ciudadana indica que en caso de desacato de lo aprobado, la ciudadanía podrá demandar la revocatoria del mandato de los integrantes de la Asamblea Nacional sin que sea necesario cumplir el requisito de recolección de firmas.

2.3. Estudio del caso: Iniciativa popular normativa presentada por la Agrupación Diabluma al Municipio de Quito:

La "Organización Popular de Izquierda Radikal Diabluma", presentó en el año 2012 al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, una iniciativa para derogar la Ordenanza Metropolitana No. 127 que regula los espectáculos taurinos y para prohibir los espectáculos que impliquen la muerte o la tortura de animales. Sin embargo, a la fecha, trascurrido más de un año desde que se presentó dicha iniciativa, aun no existe siquiera el informe de la comisión de calificación sobre el cumplimiento o no de los requisitos exigidos por la Ley de Participación Ciudadana para la admisión del proyecto a trámite.

Analizaremos por tal motivo tanto la actuación de la comisión promotora de la iniciativa, como la de la municipalidad, para buscar soluciones que permitan que situaciones como esta no vuelvan a suceder.

Tengamos en mente que dejar por más de un año una iniciativa sin que haya siquiera la calificación de requisitos sienta un muy mal precedente para este mecanismo de participación ciudadana, y consecuentemente desincentiva su utilización por parte de la ciudadanía, razón por la cual, más allá de las posturas personales sobre los espectáculos taurinos o sobre cualquier tema que trate una iniciativa popular en el futuro, todos los ciudadanos debemos velar por el ejercicio efectivo de éste y de todos los mecanismos de participación ciudadana.

2.3.1. Presentación de la iniciativa:

A principios de octubre del año 2012[84], el Concejo Metropolitano de Quito recibió la comunicación en la que la Organización Diabluma solicitaba se dé tratamiento urgente a su iniciativa popular normativa que busca derogar la Ordenanza Metropolitana No. 127 que regula los espectáculos taurinos, y prohibir los espectáculos que impliquen la muerte o la tortura de animales.

En dicha comunicación Diabluma indicaba que: *"el día 13 de septiembre de este mismo año, y para evitar cualquier pérdida o mal uso de la información de nuestros firmantes, entregamos mil formularios al Consejo Nacional Electoral, única institución capaz de receptar las firmas, tal como lo recoge el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa"*[85].

Ahora bien, aún cuando a la comunicación mencionada se adjuntó toda la documentación del CNE, entre la cual se encontraba el acta del proceso de verificación de firmas en la que se certificaba que Diabluma había cumplido con el cero punto veinte y cinco por ciento (0.25%) necesario para la presentación de una iniciativa popular[86], aquí encontramos una primera violación al procedimiento establecido en la normativa para la presentación de la iniciativa popular, toda vez que, tanto la Ley de Participación Ciudadana como el Reglamento para el

---

[84] El oficio enviado a Concejo Metropolitano por la comisión promotora tiene fecha de 13 de septiembre de 2012, sin embargo el recibido de la Secretaría de Concejo es de 01 de octubre de 2012.
[85] Oficio FO-2012-105 de 13 de septiembre de 2012, firmado por Felipe Ogaz, Representante Legal de la Organización Diabluma, al que se adjunta el proyecto de iniciativa popular y la documentación del CNE sobre la revisión y validación de las firmas presentadas.
[86] En este caso, en el registro electoral del año 2011 del cantón Quito, constaban 1 712 845 electores, por lo cual eran necesarias 4282 firmas de apoyo a la iniciativa.

ejercicio de la democracia directa (contario a lo que establece Diabluma en su comunicación), establecen que será el órgano con competencia normativa el encargado de, tras haber comprobado que el proyecto cumple con los requisitos legales, enviar al CNE las firmas de respaldo a la propuesta para su subsecuente verificación y validación.

Había dicho ya que la importancia de la notificación del CNE al órgano con competencia normativa sobre el cumplimiento del requisito del respaldo popular, consiste en que es dicha notificación la que da inicio al plazo con el que cuenta el órgano con competencia normativa para dar trámite a la propuesta. Sin embargo, por como manejó Diabluma sus firmas, en el expediente de la presente iniciativa no consta ninguna notificación del CNE al Concejo Metropolitano, por lo que el plazo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana nunca comenzó a correr.

2.3.2. Calificación de la iniciativa:

Una vez que la Secretaría del Concejo Metropolitano recibió la comunicación de Diabluma a la que hicimos referencia, procedió a remitir toda la documentación presentada a Procuraduría Metropolitana con la finalidad de que ésta expida su criterio formal sobre cómo debía proceder el Municipio de Quito.

Así, el Ab. Salim Zaidán en su calidad de Subprocurador Metropolitano, realiza ciertas recomendaciones a tener en cuenta para el tratamiento de la iniciativa normativa popular[87], entre las que, en lo principal, tenemos:

a) Conformar, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la comisión de calificación de la iniciativa con dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, **misma que tendrá 15 días para pronunciarse sobre la admisibilidad de la iniciativa.**

El Subprocurador indica también que dentro del análisis de cumplimiento e incumplimiento de requisitos, la comisión de calificación debería también pronunciarse

[87] Oficio No. 029-PMSZ de octubre de 2012 (día no legible), dirigido al Secretario General (E) del Concejo Metropolitano, firmado por el Ab. Salim Zaidán.

sobre la presentación de las firmas del respaldo directamente al CNE y no a la Municipalidad.

b) Explica el Ab. Zaidán que en su criterio la propuesta normativa no se encuentra adecuadamente presentada, puesto que un cuerpo normativo no se puede componer únicamente de un artículo, sino de una parte considerativa seguida de un articulado coherente. A más de ello, en la documentación presentada por Diabluma no se explica el proceso de construcción del proyecto como exige el artículo 8 de la Ley de Participación Ciudadana.

c) Indica también que, de encontrarse procedente la iniciativa, la misma deberá, previo a ser debatida en Concejo Metropolitano, remitirse para su tramitación a la comisión especializada del Municipio en función de la materia; en este caso, la Comisión Taurina. Finalmente advierte el Subprocurador Metropolitano que la propuesta debe ser tratada en no más de 180 días pues caso contrario la misma entraría directamente en vigencia.

2.3.2.1. Conformación de la comisión de calificación:

Con posterioridad al revisado criterio de Procuraduría, en sesión de Concejo Metropolitano de 15 de noviembre de 2012, se conforma la comisión de calificación de la iniciativa popular mediante la Resolución C 660[88], en cuyo artículo 1 inciso segundo se indica:

> *"La Comisión Especial será la responsable de revisar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley y de presentar al Concejo Metropolitano un informe previo a que éste resuelva sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de la referida propuesta normativa, de conformidad con lo establecido en los artículo 8 y 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana".*

Conformada la comisión de calificación, la sesión inaugural de la misma se llevo a cabo el 21 de noviembre. En dicha sesión se designaron Presidente y Vicepresidente de la comisión; y,

[88] Resolución C 660 de Concejo Metropolitano de Quito de 15 de noviembre de 2012.

para definir la periodicidad con que debería reunirse la comisión, se solicitó al Dr. Ernesto Guarderas, Procurador Metropolitano, que explique el tiempo con el que contaba la comisión para emitir su informe final sobre el cumplimiento o incumplimiento de la iniciativa de los requisitos necesarios para su admisión a trámite. El Dr. Guarderas explicó entonces que, si bien el artículo 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece un plazo de 15 días para que el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa se pronuncie, la Ley no establece un plazo para que la comisión de calificación revise la documentación a ella remitida y emita su informe. Expuesto el criterio del Procurador Metropolitano, la comisión calificadora decidió reunirse quincenalmente y solicitó al Dr. Guarderas que emita por escrito un nuevo informe con la finalidad de aclarar el primer informe que elaboró Procuraduría en el que se interpretaba el plazo del artículo 9 de la Ley de Participación Ciudadana de manera distinta.

Así, cumpliendo con lo resuelto por la comisión, el 26 de noviembre de 2012, el Procurador Metropolitano presentó su informe[89], oficializando así la interpretación que había dado verbalmente en la sesión inaugural de la comisión de calificación. En lo principal, dicho informe indica:

> *"A mi criterio la interpretación del señor Subprocurador en el acápite 2.2 de su informe al manifestar que "la Comisión de Calificación tiene 15 días para pronunciarse sobre la admisibilidad" no es acertada, dado que* ***quien tiene la capacidad legal de decidir y pronunciarse sobre la admisibilidad de la propuesta es únicamente el Concejo Metropolitano en el plazo de 15 días desde que conoce el informe de la Comisión de Calificación.*** *En efecto, la Comisión únicamente brinda su soporte en la revisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la posterior resolución de admisibilidad o inadmisibilidad por parte del máximo órgano decidor con competencia normativa.*
>
> ***La Comisión de Calificación solamente tiene la responsabilidad de revisar la documentación remitida y verificar si han sido satisfechos los requisitos de admisibilidad, para lo cual la ley no fija plaza alguno****; de verificar su incumplimiento deberá poner en conocimiento de la*

[89] Oficio No. 612 de 26 de noviembre de 2012, dirigido a la Secretaria General del Concejo Metropolitano, suscrito por el Dr. Ernesto Guarderas, Procurador Metropolitano.

comisión popular promotora para que pueda subsanarlo en el plazo de treinta días". (Las negrillas son propias)

En mi opinión, la interpretación literal que realiza el Dr. Ernesto Guarderas del artículo 9 de la Ley de Participación Ciudadana, según la cual la comisión calificadora no cuenta con un plazo para revisar el cumplimiento o incumplimiento de requisitos es correcta, y saca a la luz un importante vacío legal; sin embargo, considerando que ha pasado un año sin que la comisión calificadora presente su informe, la interpretación del Ab. Salim Zaidán según la cual los 15 días de plazo si aplicaban para dicha comisión, resulta mucho más beneficiosa para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a presentar iniciativas populares, a la luz del numeral 5 del artículo 11 de la Constitución que indica que *"en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia".*

2.3.2.2. Revisión de los requisitos para la admisibilidad de la iniciativa:

Con la finalidad de realizar el análisis de los requisitos establecidos en la Ley para la admisibilidad o inadmisibilidad de la propuesta normativa y posteriormente notificar a la comisión promotora, la comisión de calificación convocó a seis sesiones[90] (sin tomar en cuenta la sesión inaugural de la comisión); y, de estas seis convocatorias, tres sesiones fueron canceladas por no existir el quórum necesario para que se instale una sesión de conformidad con el artículo I (24) de la Ordenanza Metropolitana No. 140.

Es decir que, desde el 01 de octubre de 2012, fecha en que el Concejo Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano, recibió la comunicación de Diabluma solicitando que se dé tratamiento a su iniciativa popular, hasta el 15 de mayo de 2013, fecha en que se notificó a Diabluma sobre los incumplimientos de su iniciativa, trascurrieron siete meses y medio.

[90] 1) Convocada para el 5 de diciembre de 2012 (cancelada); 2) Convocada para 10 de diciembre de 2012 (cancelada); 3) Realizada el 13 de diciembre de 2012; 4) Convocada para 1 de marzo de 2013 (cancelada); 5) Realizada el 15 de marzo de 2013; y, 6) Realizada el 9 de mayo de 2013.

Es pertinente hacer notar que fue la propia comisión de calificación la que notificó sobre el incumplimiento de los requisitos a la comisión promotora, aun cuando la normativa indica que la comisión debe poner su informe en conocimiento del órgano con competencia normativa para que sea éste quien decida sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos y notifique a los proponentes, por lo que desde mi punto de vista este es otro incumplimiento de la normativa que regula la materia.

En la notificación a Diabluma sobre la admisibilidad de su propuesta[91], se indica que se encontró incumplimiento de 5 de los 6 requisitos para la admisibilidad de la iniciativa popular normativa establecidos en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Las razones por las cuales se encontró incumplimientos en los requisitos 1, 2, 3, 4 y 6 del artículo 8 de la Ley de Participación Ciudadana, son las siguientes:

1. Título o nombre que identifique el proyecto de ley:

La comisión entendió que este requisito no se encontraba cumplido por falta de claridad, toda vez que, mientras por una parte se solicitaba la derogatoria de la ordenanza metropolitana No. 127, por otra se buscaba agregar al ordenamiento jurídico quiteño una norma que prohíba los espectáculos públicos que impliquen la muerte o tortura de animales. Es decir que, por la forma en que se redactó la propuesta, existía un doble planteamiento.

2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone:

Establecido que existe un doble planteamiento normativo, la comisión calificadora encontró que si se había presentado la motivación correspondiente a la derogatoria de la ordenanza

[91] Oficio SG 1122 de 15 de mayo de 2013, dirigido a Felipe Ogaz y firmado por María Sol Corral, Presidenta de la Comisión de Calificación, y por la Ab. Patricia Andrade, Secretaria General del Concejo.

metropolitana No. 127, mas no así la motivación necesaria para la expedición de la norma que prohíba la muerte o tortura de animales.

3. La propuesta normativa adecuadamente redactada:

En el caso de este requisito la comisión indica que toda propuesta normativa, incluyendo la iniciativa popular, se debe enmarcar en lo que establece el artículo 322 del COOTAD, en cuya parte pertinente señala:

> *"Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados".*

4. En el escrito inicial se hará constar la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa:

En el caso de este requisito no se trata de un incumplimiento per sé, sino de una falta de formalización, toda vez que, si bien quien presenta la iniciativa se identifica como representante de un movimiento social, nunca se identificaron como miembros de la comisión promotora propiamente dicha.

5. Las firmas de respaldo de acuerdo con la Constitución y la ley:

La comisión encontró que este fue el único de los 6 requisitos con el que cumplía la iniciativa popular, sin embargo, como ya hemos indicado, en este requisito existió una violación a la normativa toda vez que las firmas fueron presentadas directamente al CNE y no al órgano con competencia legislativa, como manda la Ley.

6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado:

Finalmente, en el caso de este requisito, la comisión indicó que no existe en el expediente presentado, ningún documento que justifique la discusión previa del proyecto o por lo menos la socialización del mismo.

El documento con la información mencionada fue notificado a Diabluma el 15 de mayo de 2013, por lo que la mencionada organización remitió a la Secretaría General de Concejo su respuesta el 7 junio de 2013, dentro del plazo de 30 días establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Desde la segunda presentación de Diabluma de su documentación, se ha convocado a tres sesiones de la comisión de calificación[92], sin embargo solo una llego a instalarse y, hasta la fecha de elaboración y entrega de este trabajo, la comisión aun no emite su informe sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la admisión de la iniciativa popular normativa.

Eventualmente la comisión calificadora emitirá su informe y, una vez que lo ponga en conocimiento del órgano con competencia normativa, es decir el Concejo Metropolitano, esta institución tendrá 15 días de plazo para pronunciarse sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de la iniciativa.

En caso de rechazo de la iniciativa, el Municipio deberá comunicar su decisión a la comisión promotora, quienes podrán solicitar el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la admisibilidad del proyecto. En caso de modificación "no consentida" del proyecto, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Participación Ciudadana, los promotores de la iniciativa podrán solicitar directamente al ejecutivo del nivel de gobierno, es decir al Alcalde, que convoque a consulta popular para que sean los ciudadanos quienes escojan entre la propuesta original y la resultante después de la tramitación en Concejo Metropolitano.

[92] 1) Convocada para el 30 de agosto de 2013 (cancelada); 2) Realizada el 13 de septiembre de 2013; y, 3) Convocado para el 15 de octubre de 2013 (cancelada).

Por otro lado, de encontrar admisible la iniciativa, de conformidad con la Ley se deberían enviar las firmas de respaldo al CNE para la verificación y validación de las firmas, aunque al haberse realizado ya esto deberá el Concejo Metropolitano tomar una postura al respecto y, quizás, iniciar el tratamiento de la propuesta, para lo cual, como se indica en el informe del Ab. Salim Zaidán, se deberá remitir la iniciativa a la comisión respectiva del Municipio de Quito en función de la materia, es decir la Comisión Taurina, para posteriormente debatir el proyecto en dos ocasiones en Concejo Metropolitano y votar sobre el mismo.

2.4. Propuestas para mejorar el ejercicio de la iniciativa normativa popular:

Una vez que hemos analizado la legislación existente sobre esta figura y revisado la experiencia de Diabluma, me permito proponer las siguientes reformas legales con la finalidad de corregir los problemas que hemos detectado en el ejercicio de la iniciativa popular normativa.

2.4.1. Plazo para la comisión de calificación:

Sin duda el principal problema en el caso estudiado fue que la comisión calificadora nunca tuvo un límite de tiempo para emitir su informe. Tanto fue esto un inconveniente para el desarrollo de la iniciativa que, a pesar de que la comisión de calificación acordó tener sesiones quincenales, en un año se convocó apenas a 10 sesiones, de las cuales apenas se instalaron 5.

Es por tal motivo que, como he indicado, concuerdo con la interpretación que el Ab. Salim Zaidán realizó del artículo 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, toda vez que dicha interpretación favorece la efectiva aplicación de este derecho constitucional. Aun así, debo indicar que considero irreal que en 15 días un órgano con competencia normativa podrá reunirse para conformar la comisión calificadora, que dicha comisión logrará analizar el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y pondrá su informe en

conocimiento del órgano con competencia normativa, y que dicho órgano se reunirá para emitir su dictamen sobre la admisión de la propuesta.

En ese orden de cosas, considero que lo correcto sería reformar el artículo 9 de la Ley de Participación Ciudadana de tal suerte que, o bien se amplíe el plazo para todo el procedimiento de admisión y tratamiento, o bien se establezcan detalladamente los plazos de la comisión calificadora y del órgano con competencia normativa.

2.4.2. Revisión de firmas antes de que pase al organismo con competencia normativa:

La ley es absolutamente clara sobre la forma en que se debe proceder para la revisión y validación de las firmas, sin embargo, es pertinente repensar si merece la pena que las firmas se entreguen al órgano con competencia normativa y que sea éste el que las remita al CNE una vez que compruebe el cumplimiento del resto de requisitos, puesto que se da un doble traslado innecesario a las firmas.

En el caso de las consultas populares, la Corte Constitucional en su Dictamen Nº 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013 ha establecido que:

> *"Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática (...)".*

Tras dicha decisión, la Corte Constitucional dará su dictamen de constitucionalidad respecto de las preguntas propuestas para una consulta popular, únicamente cuando las mismas ya cuenten con el necesario respaldo ciudadano debidamente certificado por el CNE; y podría pensarse una reforma legal para la iniciativa popular normativa en tal sentido, de modo tal que se evite el doble traslado de las firmas.

2.4.3. Procedimiento y plazos para que el ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente resuelva sobre la solicitud de llevar la iniciativa a consulta popular:

Como hemos revisado, el artículo 11 de la Ley de Participación Ciudadana establece la posibilidad de que:

> *"En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes,* ***la comisión popular promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular*** *en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa.*
>
> *La consulta popular se regulará por las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley. El Consejo Nacional Electoral deberá garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas". (La negrilla es propia).*

Luego, aun cuando la Constitución y la Ley regulan la consulta popular, en este escenario específico quedan pendientes las siguientes cuestiones:

a) Es necesario establecer un plazo para que la comisión promotora pueda solicitar al ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente que éste convoque a consulta popular, caso contrario, podría suceder que meses o incluso años después de haberse rechazado, o aprobado una iniciativa popular con las modificaciones introducidas por el órgano con competencia normativa, la comisión promotora decida solicitar la consulta popular, situación que claramente no haría sentido.

   A su vez resultaría conveniente establecer que la iniciativa aprobada, y por lo tanto ya convertida en norma, no surtirá efectos en caso de que la comisión promotora solicite que se consulte la voluntad del pueblo en las urnas. Recordemos que la iniciativa puede haber sido modificada, haberse aprobado con dichas modificaciones, y por tanto

encontrarse en plena vigencia, aun cuando exista inconformidad por parte de los proponentes del proyecto.

b) A su vez es necesario establecer un plazo para que el ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente proceda con la solicitud y convoque a consulta popular, de tal suerte que se evite la posibilidad de que se dilate innecesariamente dicho procedimiento; y posteriormente habría también que establecer los plazos con los que contaría el CNE para llevar a cabo la consulta.

c) El artículo 20 de la Ley de Participación Ciudadana indica que para que un gobierno autónomo descentralizado convoque a consulta popular es necesario que la decisión tenga el apoyo favorable de las tres cuartas partes de los integrantes del GAD convocante. Merece la pena preguntarse entonces si esta disposición es aplicable para el caso que analizamos, o si es conveniente establecer éste como un escenario excepcional en el que el ejecutivo debe informar directamente a la Corte Constitucional y al CNE sobre la petición para que procedan en consecuencia, sin la necesidad de que se realice una votación en el GAD correspondiente, especialmente puesto que es el mismo órgano que trató la iniciativa el que debería resolver sobre la convocatoria a consulta.

2.4.4. Plazo máximo para tratar iniciativa:

En este aspecto hemos revisado que existe una suerte de contradicción entre el artículo 194 del Código de la Democracia y el artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Así, mientras el Código de la Democracia establece que *"a partir de la notificación a la Asamblea Nacional o a la instancia respectiva, empezará a correr el* ***plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta de iniciativa*** *popular normativa; si no lo hiciera, entrará en vigencia la propuesta"* (las negrillas son propias), la Ley de Participación Ciudadana indica que *"el órgano con competencia normativa deberá* ***empezar a tratar la iniciativa popular normativa, en el plazo máximo de ciento ochenta días****, contados desde la fecha en la que fue*

notificado por el Consejo Nacional Electoral; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia de conformidad con la Constitución" (las negrillas son propia).

Sin embargo, el artículo 103 de la Constitución establece con bastante claridad que *"(...) el órgano correspondiente, tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia"*. De tal forma que como vemos, es la Ley de Participación Ciudadana la que erra al establecer que el plazo es para empezar a tratar la iniciativa, cuando claramente los 180 días son el plazo para tratar la propuesta, eso sí, contados desde que el CNE notifica al órgano con competencia normativa sobre el cumplimiento del requisito de apoyo popular; y, en tal sentido, valdría la pena que la Ley de Participación Ciudadana adapte su redacción a la de la Constitución y brinde así uniformidad sobre el tema.

Siempre si será necesario cuando menos cuestionar si 180 días son suficientes para tramitar una iniciativa popular, especialmente considerando que no todas las propuestas serán iguales, y que cada una tendrá particularidades que podrían complejizar su tratamiento.

3. LA SILLA VACÍA:

3.1. Definición:

La silla vacía es un mecanismo de participación que permite a un representante ciudadano participar con voz y voto en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados en función de los temas a tratarse.

Esta nueva figura se encuentra reconocida en el país desde la Constitución de 2008, cuyo artículo 101, dentro de la sección titulada "Participación en los diferentes niveles de gobierno", indica:

> *"Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones".*

3.2. La silla vacía en la legislación ecuatoriana:

Si bien los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación de conformidad con el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución, si habrá que reconocer que la norma constitucional citada que regula la silla vacía es verdaderamente escueta y deja más preguntas que respuestas sobre cómo proceder para aplicar este mecanismo de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados.

Es justamente por tal motivo que uno habría pensado que con la expedición de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana la regulación de esta figura iba a mejorar en forma sustancial, sin embargo, dicho cuerpo normativo apenas clarifica el mencionado mecanismo de participación ciudadana en los siguientes términos:

> *"Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la*

ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones.

La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación.

En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados.

La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto.

En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto.

El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas"[93].

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización también reconoce y aporta un par de elementos al derecho a acceder a la silla vacía al indicar:

"Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente.

El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado"[94].

[93] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 77.
[94] COOTAD. Artículo 311.

Vale la pena entonces analizar las disposiciones legales citadas para entender el alcance de las mismas y encontrar aquellos aspectos que parecen quedar poco claros, de tal manera que podamos hacernos una idea más concreta del verdadero alcance de la silla vacía en los gobiernos autónomos descentralizados.

Tenemos así en primer lugar que la silla vacía existirá, tal como se establece en la Constitución, en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, es decir: regiones (una vez que se creen), provincias, cantones y parroquias rurales, a más de en los regímenes especiales de gobierno.

Parecía que la Constitución limitada el acceso a la silla vacía a un o una ciudadana, sin embargo, la Ley indica con claridad que serán uno o más representantes ciudadanos los que puedan ejercer este derecho en función de los temas a tratarse en los debates de las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. Luego habría que pensar si la participación del o los representantes ciudadanos será durante toda la sesión o únicamente durante el tratamiento del punto específico para el que han justificado su interés.

Posteriormente, tanto la Constitución, como la Ley de Participación Ciudadana, hablan de la finalidad de la silla vacía en los mismos términos, es decir, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. Participar en el debate de las sesiones implicará tener voz en las mismas, y participar en la toma de decisiones implicará –y por si podían quedar dudas la Ley lo establece textualmente– tener voto en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. Así, este mecanismo otorga a ciudadanos que no ostentan representación popular alguna la posibilidad de votar en las sesiones de los GAD; y, dependiendo del tamaño del gobierno seccional, y más específicamente del número de representantes en dicho gobierno seccional, un voto puede claramente puede ser decisorio.

En mi opinión, no dar voto a los ciudadanos haría que el derecho a acceder a la silla vacía sea poco atractivo para la ciudadanía; mientras que al otorgar voto a los ciudadanos en las

sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, se corre el riesgo de politizar este derecho.

En cualquier caso de conformidad con el artículo 311 del COOTAD, los ciudadanos que intervengan en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán, como no podría ser de otra manera, responsabilidad administrativa, civil y penal en relación con su participación.

Un primer problema que encuentro ya con el acceso propiamente dicho a ocupar la silla vacía, es el referente al tiempo que existe en la práctica para solicitar este derecho.

Al respecto, la Ley de Participación Ciudadana, establece que la convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación, y esta "debida anticipación" se encuentra regulada en los artículos 318 y 319 del COOTAD y parecería no ser la adecuada. Dichas disposiciones indican que las convocatorias a las sesiones ordinarias de los gobiernos autónomos descentralizados deben realizarse con cuarenta y ocho horas de anticipación, y las convocatorias a sesiones extraordinarias con apenas veinte y cuatro horas de anticipación.

En mi opinión, este no es un tiempo ni cercanamente suficiente para poder poner en marcha el derecho a ocupar la silla vacía, por un lado porque limita la posibilidad del representante ciudadano interesado en participar de prepararse adecuadamente, y por otro lado porque la ley manda a que la persona o personas interesadas en ocupar la silla vacía se acrediten ante la secretaría del cuerpo colegiado, proceso que deberá entonces realizarse entre 24 y 48 horas.

Luego, suponiendo que las convocatorias se harán inmediatamente públicas, los ciudadanos tendrán 24 o 48 horas para enterarse de los puntos que se van a tratar, preparar su documentación, acercarse a la secretaría de dicho gobierno local para solicitar la acreditación para acceder a la silla vacía, y esperar que dicha secretaría analice la información presentada y responda su solicitud.

Podrá haber casos en que la convocatoria se realice con mayor anticipación, pero si tomamos en cuenta la realidad, por ejemplo, de las convocatorias del Municipio de Quito, veremos que

las más de las veces la convocatoria se realiza con el tiempo justo para cumplir con la normativa citada del COOTAD.

Siguiendo con lo dicho, si bien la legislación indica que la secretaría del cuerpo colegiado deberá acreditar al ciudadano que solicite participar en la silla vacía, no se encuentra regulado cómo será el mencionado proceso de acreditación para poder acceder a este derecho, por lo que tanto la Ley de Participación Ciudadana como el COOTAD mandan expresamente a que sea cada gobierno autónomo descentralizado quien regule estas y otras cuestiones que no se encuentren en la Ley, de tal forma que **podrán existir tantos procedimientos de acreditación para el acceso a la silla vacía como gobiernos autónomos descentralizados hay en el país**, lo que podría resultar en que mientras en ciertos GAD exista gran facilidad para acceder a la silla vacía, en otros por el contrario se impongan más requisitos y trabas al acceso a este mecanismo de participación ciudadana.

El asunto no es menor si recordamos que en el país existen 24 gobiernos provinciales, 221 gobiernos municipales, 412 parroquias urbanas y 816 parroquias rurales[95].

Quizás una de las cuestiones más importantes que no regula la legislación nacional, y que deberá también desarrollar cada gobierno autónomo descentralizado en la normativa para el procedimiento de acreditación, es cómo justifica un ciudadano su interés en el tema o los temas que se tratarán en determinada sesión. Nuevamente volvemos al tema de facilitar o dificultar el acceso a la silla vacía, dependiendo de la discrecionalidad de cada GAD.

A mi parecer si es oportuno que quien pretenda acceder a la silla vacía indique las razones por las cuales considera necesario participar en el debate, ya sea por sus conocimientos o su experiencia en relación al tema en el que quiere participar, o incluso la forma en que se podría ver afectado por las decisiones de dicha sesión, aun cuando allí podría existir un conflicto de intereses.

---

[95] Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. Información a 31 de diciembre de 2012. http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=357 (acceso a 15/XI/13).

Regulado esto habrá también que establecer la forma en que se procederá en caso de que se presentan varias personas en busca de acceso a la silla vacía, es decir, definir criterios en base a los cuales se podría negar el acceso de un ciudadano.

En primer lugar, si bien la Ley de Participación Ciudadana nos habla de la posibilidad de que a la sesión asistan varios representantes, aquello tiene sentido siempre que se trate de ciudadanos provenientes de distintos colectivos o agrupaciones ciudadanas, mas no haría sentido que se trate de varios representantes que provengan del mismo colectivo y tengan consecuentemente la misma postura.

Dicho eso, queda la duda de si puede haber un máximo de ciudadanos que puedan ocupar la silla vacía, principalmente por temas logísticos y operativos de la sesión propiamente dicha. Recordemos que en función del número de habitantes de cada cantón se elige el número de concejales, de tal suerte que, si bien en Quito se elegirán desde el año 2014, 21 concejales, en los cantones más pequeños y en las juntas parroquiales pueden haber apenas 5 representantes; en ese orden de cosas, si podría ser conveniente establecer un número tope de ciudadanos que puedan ocupar la silla vacía. En todo caso, el inciso quinto del artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que *"En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto"*. Luego, aun cuando no se establece cuantos ciudadanos podrán ocupar la silla vacía en una misma sesión de un gobierno autónomo descentralizado, si se establece con claridad que únicamente tendrán un voto mediante un mecanismo de consenso que deberá establecer cada gobierno autónomo descentralizado en su respectiva normativa.

Queda pendiente si, dada la inconformidad de un ciudadano que ha recibido una negativa a ocupar la silla vacía, cuenta éste con algún mecanismo para demostrar su inconformidad y pedir, por ejemplo, algo tan básico como que se aclaren los motivos por los que se ha rechazado su solicitud. En cualquier caso poco oficioso se entiende esto a la luz de los tiempos con los que cuentan tanto el ciudadano como la administración seccional desde que se inicia el proceso de acreditación para ocupar la silla vacía hasta que se realiza la sesión del gobierno seccional autónomo.

Resulta bastante preocupante la interpretación que ciertos gobiernos autónomos descentralizados han dado a la redacción del inciso 3 del artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que establece que *"en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. (...)"*.

En realidad aun no logro entender si dicha disposición se refiere a una silla vacía dentro de las asambleas locales, cabildos populares y audiencias públicas, cosa que me parecería quizás puede tener algo de lógica; o, si este inciso quiere decir que el ciudadano que participará en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser escogido dentro de las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, situación que no hace sentido alguno, pero que ha sido interpretado así por la Concejal Ana Pilay, quien fuera la autora del proyecto de ordenanza que regula el acceso a la silla vacía en el Concejo Municipal de Manta. En mi opinión esto no hace sentido puesto que como hemos indicado insistentemente, los tiempos para la acreditación del ciudadano son sumamente cortos, por lo que no es concebible que una vez que se realice la convocatoria a la sesión de una GAD, se deba realizar una asamblea local, cabildo popular o audiencia pública, para designar al ciudadano o ciudadanos que ocuparán la silla vacía.

Vale aclarar que aun cuando las tres figuras mencionadas tampoco gozan de claridad en la legislación (ni de suficiente regulación), se entiende que son espacios de diálogo entre la comunidad y sus autoridades, especialmente los cabildos populares y las audiencias públicas; y, en tal orden de cosas no son espacios donde se necesite utilizar la silla vacía para participar, ora espacios adecuados para designar un ciudadano para que ocupe la silla vacía en una sesión de un GAD. Establecido esto, creo que el haber mencionado estas figuras dentro del artículo 77 que regula la silla vacía es un error del legislador que sólo ha generado confusión en los gobiernos autónomos descentralizados.

Como una pequeña bondad del artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, encontramos en su último inciso la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados de llevar un registro de las personas que soliciten participar en la silla vacía, en el que evidentemente deberán constar las solicitudes aceptadas y negadas, aunque también sería importante incorporar los motivos por los que se ha negado el acceso a la silla vacía en los casos que corresponda.

Esta información será útil para la ciudadanía en tanto sea pública o de libre acceso, puesto que permitirá evaluar el nivel de accesibilidad a la silla vacía en los gobiernos autónomos descentralizados.

3.3. Experiencias en el acceso a la silla vacía en los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador:

Hemos visto que la legislación deja abiertos algunos temas permitiendo así la discrecionalidad de los gobiernos autónomos descentralizados para regular el acceso a la silla vacía en sus respectivas circunscripciones. Lamentablemente son pocos los gobiernos seccionales que han regulado este derecho, con la evidente consecuencia de que la ciudadanía aun no puede ejercer efectivamente el derecho a acceder a la silla vacía.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es justamente uno de los GAD donde la experiencia en la materia es negativa por cuanto aun no se ha regulado el derecho a ocupar a la silla vacía, motivo por el cual, a la fecha de elaboración de este trabajo, se han negado ya siete peticiones ciudadanas para ejercer este mecanismo de participación, alegando falta de normativa, a pesar de que el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución indica que los derechos y garantías establecidos en la Constitución son de directa e inmediata aplicación.

Así, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito ha comunicado a los interesados en acceder a la silla vacía que:

"El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 311, inciso segundo, al referirse al tema de la silla vacía señala lo siguiente. "El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas en el respectivo gobierno autónomo descentralizado"; en tal virtud, ***el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se encuentra en proceso de expedición de dichas normas que regulen el procedimiento.***

Tan pronto las normas hayan sido expedidas será factible atender su requerimiento"[96] (las negrillas son propias).

La norma que regulará la materia será la Ordenanza metropolitana que establece el sistema de gestión participativa, proyecto que se encuentra por largo tiempo en debate en la Comisión de planificación estratégica y participación ciudadana del MDMQ sin que parezca existir la voluntad política de aprobar dicho cuerpo normativo. A más de ello, el proyecto no recoge todas las cuestiones mencionadas y deja aún vacíos en la regulación de la figura.

Pero no todas las experiencias en la materia son como las de Quito, existiendo casos muy interesantes como el del Gobierno Cantonal de Pindal en la Provincia de Loja, donde un ciudadano participó en el año 2011 en los dos debates de aprobación de la Parroquia Milagros, con voz y voto, hecho del que se asienta razón en la propia ordenanza que hemos mencionado[97].

Otros casos que merece la pena mencionar son el del Municipio de Cuenca, donde **40 ciudadanos ya han accedido a la silla vacía**, y el del Consejo Provincial de Azuay, en el que 2 ciudadanos ya lo han hecho.[98]

---

[96] Oficio SG 0855 de 13 de marzo de 2012 firmado por la Abg. Patricia Andrade, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito a la Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha. En el mismo sentido se respondió posteriormente al Partido Liberal Radical Ecuatoriano, la Federación de Comerciantes Minoristas de Pichincha, la Confederación Unitaria de Trabajadores Autónomos del Ecuador, la Coordinación Distrital de Comerciantes Autónomos, y al Abg. Patricio Espinosa Rivadeneira.

[97] Ordenanza de creación de la Parroquia Milagros del Cantón Pindal. RO 520 de 25 de agosto de 2011.

[98] El Telégrafo. *"Silla vacía" utilizada en tres años por 42 personas.* 10 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-sur/item/silla-vacia-utilizada-en-tres-anos-por-42-personas.html (acceso a 15/XI/13).

Lamentablemente, de conformidad con una nota de prensa que existe al respecto, los ciudadanos que han accedido a la silla vacía en las sesiones del Municipio de Cuenca *"en su mayoría solo han participado con sus criterios sin ejercer el derecho del voto. Esto sucede, según Ricardo Darquea, secretario del Concejo Municipal de Cuenca, porque* ***los temas que se pueden tratar en "Silla vacía", para tener derecho al voto, deben ser de implicación colectiva, como la aprobación de una ordenanza"***[99] (las negrillas son propias).

Esto es fruto de la interpretación que ha hecho el Concejo Cantonal de Cuenca del artículo 311 del COOTAD, en cuya parte pertinente establece que el objetivo de la silla vacía es *"participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general"*.

Ahora bien, aun si sostenemos que el ciudadano que ocupe la silla vacía únicamente tendrá voto cuando el asunto o los asuntos en que participe sean de interés general, me parece que por excepción los temas que se tratan en las sesiones de un GAD no serán de implicación colectiva, y habría que establecer entonces un criterio al respecto para clarificar en qué casos específicos tendrá voto el ciudadano y en cuáles no. Esta sería otra situación más cuya regulación quedaría en manos de cada GAD.

Otros gobiernos autónomos descentralizados que han regulado el acceso a la silla vacía son el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Orellana en mayo de 2011 con la ordenanza que regula el acceso a la silla vacía[100], el Gobierno Autónomo Municipal de Lago Agrio hizo lo propio en julio de 2011[101], el Concejo Municipal de Manta en octubre de 2011[102], y así algunos otros GAD del país, sin que se cuente con datos oficiales sobre cuantos gobiernos seccionales cuentan con normativa al respecto y cuantos faltan aún por expedir dicha normativa.

---

[99] Ídem.

[100] Texto de la ordenanza disponible en: http://www.gporellana.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=200%3Aordenanza-de-la-silla-vacia&catid=9%3Aordenanzas&Itemid=73&lang=es (acceso a 15/XI/13).

[101] Disponible en: http://www.lagoagrio.gob.ec/documento1.php?id=9.10 (acceso a 15/XI/13).

[102] El Diario. *La "Silla vacía" ya se la puede aplicar.* 14 de noviembre de 2011. Disponible en: http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/210506-la-silla-vacia-ya-se-la-puede-aplicar/ (acceso a 15/XI/13).

Sobre la normativa local que ha sido posible estudiar existen algunas situaciones que vale la pena mencionar.

En primer lugar, como habíamos mencionado ya, existen distintas interpretaciones del inciso tercero del artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que indica que *"en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad"*.

Así, mientras algunos GAD no han hecho siquiera referencia al tema, otros, como el ya citado caso de Manta por ejemplo, han considerado que el representante ciudadano que ocupe la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados debe ser designado en las asambleas locales, los cabildos populares o las audiencias públicas, situación que no me parece acertada por cuestiones de tiempo para acceder a la silla vacía. A más de ello habrá también que decir que no parece real la posibilidad de que estas figuras se realicen en todos los GAD, sobre todo en virtud del tamaño territorial de los gobiernos autónomos descentralizados y de su población.

La normativa seccional que he encontrado incluye también –acertadamente diría yo– ciertos requisitos con los que debe cumplir el interesado o interesados en acceder a la silla vacía en las sesiones de los gobiernos seccionales.

Así, por ejemplo, existe bastante uniformidad al solicitar la identificación del ciudadano por medio de la entrega de copias de la cédula de identidad y de la papeleta de votación; a su vez se indica como requisito para ejercer este derecho encontrarse en goce de derechos políticos; y, en la parte quizás más importante, se pide al ciudadano documentación que justifique su interés en participar, es decir los motivos que tiene para hacerlo, o, en su defecto, su designación para participar en la sesión del GAD por parte de una organización o colectivo.

En la normativa de la Provincia de Orellana, dentro de los requisitos se establece estar domiciliado en la Provincia por al menos por dos años, situación con la que me encuentro medianamente de acuerdo. Quizás este requisito resulte cuestionable, pero parece tener cierta lógica que la persona que vaya a participar con voz y voto en la sesión de un GAD lo haga con conocimientos sobre la realidad de dicho GAD, para lo cual sería pertinente demostrar haber

nacido o haber vivido allí por un tiempo determinado. Lo importante será que dicho tiempo no sea restrictivo, y por ello quizás tendría sentido atar la posibilidad de participar en la silla vacía de un GAD a que el ciudadano tenga o establezca su domicilio electoral en dicha circunscripción territorial. Si bien podría haber casos de ciudadanos que tengan la necesidad de participar en más de una circunscripción, esta me parece una limitación interesante con la finalidad de darle un sentido de pertenencia a la participación en la sesión de un gobierno autónomo descentralizado.

Fuera de ello, si me parece importante recalcar que la regulación que le den los gobiernos seccionales al proceso de acreditación para acceder a la silla vacía debe ser mínimo y no debe poner trabas a la participación, de tal manera que no se convierta en un procedimiento restrictivo.

Otra cosa novedosa que he encontrado en la regulación local es la importancia de establecer la alternabilidad como un principio del acceso a la silla vacía de tal manera que no sean los mismos ciudadanos quienes accedan a este mecanismo. En tal sentido, por ejemplo, se puede establecer que de existir más de un interesado en acceder a la silla vacía y uno de ellos ya haya ocupado este espacio con anterioridad, se privilegiará al ciudadano que no lo haya hecho.

3.4. Posible solución para un acceso más efectivo a la silla vacía:

Si bien algunos gobiernos autónomos descentralizados ya se encuentran desarrollando su normativa propia para regular el derecho a acceder a la silla vacía, existe falta de uniformidad en dicha normativa como resultado de la discrecionalidad que permite la Ley, situación que a mi parecer atenta contra el principio de igualdad reconocido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana[103], toda vez que los ciudadanos tendrán mayor o menor facilidad para

[103] Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 4.

acceder a la silla vacía de su respectivo GAD, dependiendo de la regulación que dicho gobierno seccional le haya dado a esta figura.

En tal sentido, mi recomendación es que se limite la discrecionalidad de los gobiernos locales y se dé uniformidad al ejercicio de este derecho mediante una reforma a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y al COOTAD. Empero, hasta que ello suceda, una solución ojalá temporal será contar con buena normativa seccional que no restrinja el ejercicio de la silla vacía.

3.4.1. Reforma legal:

En primer lugar se deberían reformar los artículos 318 y 319 del COOTAD para establecer nuevos tiempos mínimos a las convocatorias de las sesiones ordinarias y extraordinarias de los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos, concejos municipales, juntas parroquiales, y el Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos, de tal forma que la convocatoria ordinaria a las sesiones de dichos organismos se realice con al menos 96 horas de anticipación, y las convocatorias a sesiones extraordinarias con 48 horas de anticipación. Con esto se estaría duplicando el tiempo establecido en la legislación vigente para convocar a la sesión de un GAD, y duplicando por lo tanto el tiempo con el que efectivamente se puede iniciar la petición y realizar la acreditación para acceder a la silla vacía. Aumentar más éste tiempo tampoco me parece que sería real en función de la realidad de los GAD.

Por su parte, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana debería incluir, como mínimo, disposiciones con el siguiente espíritu:

Una que regule el procedimiento de acreditación de las personas interesadas en acceder a la silla vacía, donde se establezcan aquellos documentos que el ciudadano debe presentar o los requisitos que debe cumplir; donde se indique la manera en que el ciudadano deberá justificar su interés en los temas a tratarse; y donde se otorgue plazos para que la secretaría del

organismo del cuerpo colegiado dé respuesta a dicha petición, garantizando también así que no se receptarán solicitudes de última hora.

Una vez que se establece el procedimiento para acceder a la silla vacía, me parece oportuno establecer un número máximo de personas que pueden acceder a este mecanismo de participación en relación con un mismo tema, o dentro de una misma sesión. Así, vendría bien que la Ley permita la participación del ciudadano o ciudadanos únicamente para el punto o puntos en los que se haya justificado el interés, permitiendo así que en una misma sesión participen varios ciudadanos en función de los diversos temas.

Luego, si se restringe el número de ciudadanos que podrán participar, deberá establecerse consecuentemente un mecanismo para escoger entre los ciudadanos que se han presentado. Puede resultar útil entonces, como un primer criterio, limitar la participación de los ciudadanos que representen a colectivos o grupos interesados, puesto que no hace sentido que de una misma agremiación o sector participe más de un ciudadano; en segundo lugar, podría aplicarse este principio de alternabilidad del que he hablado, de tal manera que se dé oportunidad a la mayor cantidad posible de ciudadanos; finalmente si con estos dos mecanismos no se puede determinar qué ciudadanos podrán participar en la silla vacía, quizás sea conveniente establecer, como último recurso, un sistema de calificación de méritos para ocupar la silla vacía, mediante el cual sean aquellos ciudadanos más inteligenciados en los temas a tratarse los que accedan al mecanismo de participación, aun cuando admito que esto podría considerarse una forma de restringir este derecho.

En la propia Ley podría también establecerse que en aquellos casos en que haya más de un ciudadano ocupando la silla vacía, la votación de estos deberá ser contabilizada por separado, de tal manera que se la tome en cuenta si y sólo si entre los ciudadanos existe un consenso o una mayoría, pudiendo darse la posibilidad de que por empate o falta de acuerdo, la participación de los ciudadanos se limite a voz sin voto, de conformidad con el texto vigente de la Ley.

Finalmente soy del criterio de eliminar el inciso tercero del artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana al que ya he hecho alusión, que indica que *"en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en*

la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad", puesto que, como he indicado, ha creado confusión en algunos GAD, y su interpretación más literal parecería volver inaplicable el derecho a acceder a la silla vacía en función del tiempo que existe para la acreditación, y en función del tamaño y la población de los gobiernos seccionales, donde los más grandes claramente tendrán problemas para realizar asambleas locales, cabildos populares y audiencias públicas.

3.4.2. Legislación seccional:

Como he dicho, son las reformas a la ley las que a mi parecer viabilizarían de mejor manera el acceso efectivo a la silla vacía y, sobre todo, limitarían la discrecionalidad de los gobiernos autónomos descentralizados; sin embargo, hasta que se dé una reforma a la legislación nacional será deber de los gobiernos seccionales regular esta figura en la manera más apegada posible a la Constitución y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Será muy interesante ver si en un futuro, cuando exista mayor regulación seccional para el acceso a la silla vacía, se verá mayor o menor necesidad de realizar las reformas legales indicadas, sin duda en ello mucho pesarán las experiencias de los más grandes gobiernos autónomos descentralizados en relación a la silla vacía.

CONCLUSIONES:

- Los sistemas democráticos se encuentran en constante evolución. Así, a pesar de mantenerse el voto como la primera y más importante forma de participación ciudadana, la Constitución y la legislación con el paso del tiempo han incluido otros mecanismos que permiten a los ciudadanos involucrarse en la cosa pública.
- La tecnología es un nuevo factor a considerar en la ecuación democrática, de tal suerte que en un futuro cercano existirán nuevas posibilidades de participación en función de las posibilidades tecnológicas. Habrá que tener cuidado en no provocar una fractura social que restrinja la participación política y democrática, y para ello será deber de los Estados facilitar el acceso de toda la población a las nuevas tecnologías y educar sobre la utilización de las mismas.
- Los Estados deben propender a alcanzar la gobernanza, entendida como el buen gobierno, para la cual la participación ciudadana es un requisito indispensable. Habrá que ser cuidadosos en no confundir la gobernanza con la gobernabilidad, toda vez que si bien ésta última guarda relación con la capacidad de un gobierno para gobernar, el concepto es mucho más limitado.
- No garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de participación desincentiva a la ciudadanía a involucrarse en forma individual y colectiva en la toma de decisiones, en la fiscalización del poder, en la elaboración de normativa, y, en general, en la gestión pública.
- La expedición de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana cumple con un mandato constitucional y llena un vacío normativo que duró tres décadas. Sin embargo, aún con la Ley, quedan ciertos vacíos que no permiten el efectivo ejercicio de mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular normativa y la silla vacía.
- La figura reconocida en la legislación ecuatoriana es específicamente la de la iniciativa *ad parlamentum*, en base a la cual la ciudadanía tiene el derecho de presentar sus

proyectos y el derecho de que éstos sean tratados por el órgano con competencia normativa, sin que esto implique que los mismos deberán ser aprobados.

- A la fecha aún son pocos los gobiernos autónomos descentralizados que han expedido la normativa correspondiente para regular el acceso ciudadano a ocupar la silla vacía.
- La regulación legal existente sobre la silla vacía deja demasiada discrecionalidad a los GAD para que regulen la solicitud, acreditación y ejercicio de este derecho. Así, habrá tantas legislaciones seccionales que regulen el acceso a la silla vacía como gobiernos autónomos descentralizados hay en el país. Consecuentemente mientras en algunos GAD habrá apertura y relativa facilidad para ocupar la silla vacía, en otros podrían establecerse requisitos desproporcionados que complejicen el ejercicio de este derecho.

RECOMENDACIONES:

- Es necesario reformar la regulación de la iniciativa popular normativa en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de tal forma que se establezcan plazos claros para que la comisión de calificación emita su informe sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la iniciativa, y para que el órgano con competencia normativa de tratamiento al proyecto. De lo contrario, podría volver a presentarse un caso como el de Diabluma, en el cual, trascurrido un año de la presentación de la propuesta, aun no existe siquiera un pronunciamiento por parte de la comisión de calificación.
- Es necesario también revisar la pertinencia de que las firmas de respaldo a la iniciativa se presenten al organismo con competencia normativa para que sea éste el que las reenvíe al Consejo Nacional Electoral, puesto que se produce un doble traslado de las firmas, pudiendo incluso admitirse una iniciativa que no cumpla con el porcentaje necesario de firmas.
- En caso de que una iniciativa popular sea rechazada o modificada en términos relevantes, la Ley autoriza a la comisión promotora a solicitar al ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente que convoque a consulta popular para elegir entre el texto original del proyecto y el texto resultante del tratamiento por el órgano con competencia normativa; sin embargo, es necesario que la Ley especifique con claridad como deberá proceder el ejecutivo del nivel de gobierno en cuanto a plazos y procedimiento. Sería entonces pertinente establecer que en este caso no se debe seguir el procedimiento legal establecido para que un gobierno autónomo descentralizado convoque a consulta, sino por el contrario, un procedimiento especial mediante el cual no se necesite la aprobación de las tres cuartas partes de los integrantes del GAD respectivo.
- En cuanto a la silla vacía, también habría realizar una reforma a la Ley de Participación Ciudadana, de tal suerte que se limite la discrecionalidad de la que gozan actualmente los gobiernos autónomos descentralizados, principalmente para así garantizar el

principio de igualdad de la participación ciudadana. En dicha reforma se debería establecer el número máximo de ciudadanos que pueden ocupar la silla vacía en una misma sesión o en relación a un punto determinado, indicar el procedimiento a seguir y los requisitos que debe cumplir un ciudadano para acceder a la silla vacía, regular el mecanismo de votación en caso de que varios ciudadanos ocupen la silla vacía, y establecer criterios para escoger entre uno y otro ciudadano cuando hayan solicitudes múltiples de acceso a este derecho.

- Por otra parte, en el COOTAD se debería ampliar los tiempos legales establecidos para realizar las convocatorias a las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, de tal suerte que exista mayor tiempo para presentar y resolver la solicitud de acreditación para ocupar la silla vacía.
- Mientras no se realicen las reformas legales que he indicado, deberá confiarse en la buena regulación seccional que puedan expedir los gobiernos autónomos descentralizados. Tentativamente, y siguiendo la línea de las recomendaciones realizadas, el siguiente es un texto trabajado específicamente para el Municipio de Quito, que podría servir de modelo para la normativa seccional que regule el acceso y ejercicio de la silla vacía[104].

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador dispone "Las ciudadanas y ciudadanos en forma individual y colectiva participan de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del estado, de la sociedad y de sus representantes en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano (...)";

[104] El proyecto ha sido elaborado con el Concejal Fabricio Villamar.

Que, el artículo 101 de la Constitución de la República del Ecuador establece que "Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones;

Que, el inciso 5 del artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana indica que los ciudadanos que ocupen la silla vacía y que participen en los debates y en la toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados lo harán con voz y voto;

Que, de conformidad con el literal d) del artículo 84 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción distrital metropolitana;

Que, el artículo 302 del COOTAD indica que "La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos (...), en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano";

Que, el artículo 311 del COOTAD establece que el ejercicio de la silla vacía se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado;

Que, el propio artículo 311 del COOTAD señala que las personas que participen en la silla vacía con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente;

Que, el artículo 312 del COOTAD indica que "el incumplimiento de estas disposiciones relativas a la participación ciudadana por parte de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, generará responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo, incluyendo la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y podrá ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva, conforme a la ley";

Que, a pesar de que el mecanismo de la silla vacía se creó en 2008 con la Constitución y se reguló en 2010 con la expedición de la Ley, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a diferencia de otros gobiernos autónomos descentralizados del país, aún no cuenta con la normativa seccional correspondiente;

Que, aun cuando los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación, la falta de normativa que regule la silla vacía en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha tornado inaplicable dicha figura de participación;

En ejercicio de la atribuciones que le confiere los artículos 240 de la Constitución de la República; y, 7, 57 literal a), 87 literal a), y 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

EXPIDE:

LA ORDENANZA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EJERCER LA SILLA VACÍA EN LAS SESIONES DEL CONCEJO METROPOLITANO Y EN SUS COMISIONES

CAPITULO I

Disposiciones generales

Art. 1.- Objeto.- La presente Ordenanza tiene por objeto regular la participación ciudadana en las sesiones del Concejo Metropolitano de Quito y sus comisiones a través del mecanismo de la silla vacía.

Art. 2.- Ámbito de aplicación.- La presente ordenanza regula los procedimientos de solicitud, acreditación de ciudadanos y trámite, para participar en la silla vacía en las sesiones del Concejo Metropolitano de Quito y sus comisiones.

CAPITULO II

De la silla vacía

Art. 3.- Definición.- La silla vacía es el mecanismo de participación en la gestión pública que faculta a los ciudadanos a intervenir con voz y voto en las sesiones del Concejo Metropolitano de Quito y sus comisiones en función de los temas a tratarse.

Art. 4.- De las convocatorias.- Las sesiones de Concejo Metropolitano y de sus comisiones se convocarán con la mayor anticipación posible.

La Secretaría de Concejo publicará en los medios digitales del Municipio de Quito la convocatoria con todos sus anexos, de tal manera que la ciudadanía pueda tener conocimiento del orden del día, y así acercarse a solicitar la acreditación para ocupar la silla vacía.

Art. 5.- Solicitud ciudadana.- El ciudadano o ciudadanos que deseen acreditarse para acceder a la silla vacía en una sesión de Concejo Metropolitano o de sus comisiones deberán cumplir ante la Secretaría General de Concejo Metropolitano con los siguientes requisitos:

1. Expresión escrita de la intención para ocupar la silla vacía donde se justifique el interés en relación a uno o más de los puntos a tratarse en la sesión por conocimientos, experiencia o interés sobre la materia.

2. Copia de cedula de identificación y certificado de votación.

3. Dirección domiciliaria, correo electrónico y número telefónico para efectos de las respectivas notificaciones.

4. Documentación que certifique la representación de un grupo o colectivo, cuando sea el caso.

Ésta información podrá remitirse por los medios tecnológicos que el Municipio disponga para tal efecto.

Art. 6.- Tramitación de las solicitudes ciudadanas.- Una vez que la Secretaría General de Concejo reciba la solicitud ciudadana de acceso a la silla vacía, revisará que la misma se encuentre completa y emitirá inmediatamente la acreditación para la sesión y el punto correspondientes.

De no encontrar completa la documentación presentada, la Secretaría de Concejo deberá notificar este particular al ciudadano para que proceda a entregar los documentos faltantes.

Las notificaciones a los ciudadanos también se las realizará por los medios tecnológicos.

Art. 7.- La intervención de los ciudadanos que ocupen la silla vacía se sujetará al procedimiento parlamentario establecido para las sesiones del Concejo Metropolitano y sus comisiones.

Art. 8.- Solicitudes múltiples.- En caso de que existan más de tres solicitudes para ocupar la silla vacía en Concejo Metropolitano o una de sus comisiones, la Secretaría deberá privilegiar la participación de aquellos ciudadanos que no hayan ocupado previamente la silla vacía, si con ello no se resuelve a que ciudadanos se acreditará para ejercer este derecho, se realizará una evaluación de méritos de los ciudadanos interesados en ocupar la silla vacía en relación con el tema.

Art. 9.- Votación ciudadana.- Cerrado el debate por parte del Presidente de la sesión, se dará paso a la votación en la que participará el ciudadano que ocupe la silla vacía.

En los casos en que la silla vacía sea ocupada por varios ciudadanos, estos podrán participar con un solo voto, para lo cual, previo a la votación, el Presidente de la sesión consultará a los ciudadanos si hay consenso sobre su voto, de haberlo se procederá a la votación; de no haberlo el Presidente podrá otorgar un receso para que los ciudadanos busquen el consenso, sin embargo, de mantenerse el disenso no se contabilizará el voto de los ciudadanos y los mismos participarán únicamente con voz.

Art. 10.- Las personas que ocupen la silla vacía con voto asumirán las responsabilidades establecidas en el ordenamiento jurídico nacional.

Art. 11.- La Secretaría General de Concejo mantendrá un registro de las y los ciudadanos que solicitaren hacer uso del derecho de participar en la silla vacía en el cual se indicará si la solicitud hubiera sido aceptada o negada, y las razones para la negativa.

BIBLIOGRAFÍA:

Libros y revistas:

- BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid, Ed. Tecnos, ed. tercera, 1987.
- BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. México, Ed. Fondo de cultura económica, 1997.
- DÍAZ y COLINA. *La participación ciudadana*. México, Ed. Porrúa, 2007.
- JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Argentina, Ed. Albatros, 1981.
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Madrid, Ed. Punto Omega, 1977.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *Derecho Constitucional Español*. Valencia, Ed. Fundación Universitaria San Pablo, 1995.
- OYARTE MARTÍNEZ, Rafael. *Curso de Derecho Constitucional, Tomos I y II*. Quito, Ed. Fundación Andrade y Asociados, 2007.
- ROMERO, Mabel. "Formas directas de participación ciudadana". *Revista Lecciones y Ensayos*, Volumen 75, Buenos Aires, 2000.
- ROSS, Alf. *¿Por qué democracia?* Madrid, Ed. Centro de estudios constitucionales, 1989.
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia, Tomo I: El debate contemporáneo*. Buenos Aires, Ed. REI Argentina S.A., 1990.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Diccionario de ciencia política, Tomo I.* México, Ed. Más Actual Mexicana de Ediciones, 1997.
- UNIÓN EUROPEA. *Gobernanza Europea, Un Libro Blanco*. 25 de julio de 2001.
- URCULLO REYES, Jaime. *Proceso democrático, Situación Jurídica y Reforma Constitucional en Bolivia*. La Paz, Ed. Urquizo, 1993.

- Varios autores. Participación ciudadana... para una administración deliberativa, Aragón, Editorial del Gobierno de Aragón, 2009.

Legislación:

- Constitución de la República del Ecuador. RO 449 de 20 de octubre de 2008.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. RO 175 de 20 de abril de 2010.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). RO Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- Ley Orgánica Electoral (Código de la Democracia). RO S 578 de 27 de abril de 2009.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. RO S 52 de 22 de octubre de 2009.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. En vigor desde el 23 de marzo de 1976.
- Reglamento para el ejercicio de la democracia directa. RO 536 de 16 de septiembre de 2011.
- Ordenanza de creación de la Parroquia Milagros del Cantón Pindal. RO 520 de 25 de agosto de 2011.

Otros:

- Apuntes de clase de la cátedra de Derecho Municipal impartida por el Dr. Miguel Ángel Bossano en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, Ed. Espasa, ed. vigésima segunda, 2001.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, JUAN JOSÉ ALENCASTRO MOYA, de CI: 1713991360, autor del trabajo de graduación intitulado: "SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA Y LA SILLA VACÍA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS", previa a la obtención del grado académico de ABOGADO en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador:

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de su Biblioteca institucional, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual.

Quito, 12 de mayo de 2014

Juan José Alencastro.

Juan José Alencastro

CI: 1713991360

REPUBLICA DEL ECUADOR
DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION

CEDULA DE CIUDADANIA No. 171399136-0

NOMBRES Y APELLIDOS: ALENCASTRO MOYA JUAN JOSE

LUGAR DE NACIMIENTO: PICHINCHA/QUITO/BENALCAZAR

FECHA DE NACIMIENTO: 01 NOVIEMBRE 1989

REG. CIVIL TOMO 013- PAG 0004 ACT 05815 SEXO M

LUGAR Y AÑO DE INSCRIPCION: PICHINCHA/ QUITO GONZALEZ SUAREZ 1989

Juan José Alencastro.

FIRMA DEL CEDULADO



ECUATORIANA****** E434414224
NACIONALIDAD NO. DACT.

SOLTERO
ESTADO CIVIL

SECUNDARIA ESTUDIANTE
INSTRUCCION PROF/OCUP.

NOMBRE Y APELLIDO DEL PADRE: JOSE MARCELO ALENCASTRO

NOMBRE Y APELLIDO DE LA MADRE: MARIA SOL MOYA

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICION: QUITO 09/01/2008

FECHA DE CADUCIDAD: 09/01/2020

FORMA No. REN 2678451
Pch

FIRMA DE LA AUTORIDAD



REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

CERTIFICADO DE VOTACIÓN

ELECCIONES SECCIONALES 23-FEB-2014

001

001 - 0032
NÚMERO DE CERTIFICADO

1713991360
CÉDULA

ALENCASTRO MOYA JUAN JOSE

PICHINCHA
PROVINCIA

QUITO
CANTÓN

CIRCUNSCRIPCIÓN 1
IÑAQUITO
PARROQUIA

3
ZONA

f.) PRESIDENTA/E DE LA JUNTA