

49

Fecha de presentación: septiembre, 2022

Fecha de aceptación: noviembre, 2022

Fecha de publicación: enero, 2023

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS **CITIZEN PARTICIPATION AS A MECHANISM FOR THE EXERCISE OF HUMAN RIGHTS**

Sabina Lorena Gamboa Vargas¹

E-mail: sabinagamboa@uti.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2591-4071>

Erika Cristina García Erazo¹

E-mail: erikagarcia@uti.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8546-3594>

María Paula Villacrés Salas¹

E-mail: mapaula26@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0472-794X>

¹Universidad Tecnológica Indoamérica.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Gamboa Vargas, S. L., García Erazo, E. C. & Villacrés Salas, M. P. (2023). La participación ciudadana como mecanismo para el ejercicio de Derechos Humanos. *Revista Universidad y Sociedad*, 15(1), 475-484.

RESUMEN

El presente artículo aborda los alcances del derecho de participación ciudadana contenidos en la jurisprudencia del Sistema Interamericano y analiza los mecanismos de participación incorporados en el Estado ecuatoriano, para ello el objetivo del presente artículo es: Analizar los alcances de la participación ciudadana como derecho y los mecanismos constitucionales disponibles en Ecuador desde la reforma del 2008. La investigación se desarrolla a partir de la metodología analítica, pues pretende realizar un análisis inductivo para describir y comprender las variables presentadas y es de orden cualitativo. Las preguntas de investigación que guían la elaboración de la presente investigación es analizar ¿Cuáles son los alcances y estándares interamericanos de protección del derecho de participación? Y ¿Cuáles son los mecanismos de participación reconocidos en la constitución ecuatoriana de 2008? Del análisis realizado se ha podido determinar que si bien, la jurisprudencia de la Corte IDH aborda la participación ciudadana como un mecanismo de democracia participativa que tiende a establecer similitud con la democracia directa, la Constitución ecuatoriana y en particular la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece claramente distintos tipos de mecanismos para el ejercicio de este derecho, siendo la normativa nacional más amplia y específica respecto a este derecho.

Palabras clave: Participación ciudadana; Derechos Humanos; democracia; control ciudadano; poder estatal

ABSTRACT

This article addresses the scope of the right to citizen participation contained in the jurisprudence of the Inter-American System and analyzes the participation mechanisms incorporated in the Ecuadorian State. The objective of this article is to analyze the scope of citizen participation as a right and the constitutional mechanisms available in Ecuador since the 2008 reform. The research is developed from the analytical methodology, as it aims to perform an inductive analysis to describe and understand the variables presented and is qualitative in nature. The research questions guiding the elaboration of this research are: What are the scope and inter-American standards for the protection of the right to participation? And what are the mechanisms of participation recognized in the Ecuadorian constitution of 2008? From the analysis carried out, it has been determined that although the jurisprudence of the Inter-American Court addresses citizen participation as a mechanism of participatory democracy that tends to establish similarities with direct democracy, the Ecuadorian Constitution and in particular the Organic Law of Citizen Participation clearly establishes different types of mechanisms for the exercise of this right, being the broadest and most specific national legislation with respect to this right.

Keywords: Citizen participation; Human Rights; democracy; citizen oversight; governmental power

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana puede ser analizada desde varios enfoques, como un derecho humano o como un mecanismo para el ejercicio de los derechos humanos. Desde la incorporación de la democracia participativa en las constituciones del siglo XXI, los retos de la organización estatal han sido varios. Este cambio de paradigma para Brewer-Carías (2009) significa que en la práctica se pueda realmente asegurar la posibilidad de que los ciudadanos de forma democrática controlen el poder estatal como única forma de garantizar los derechos humanos. La importancia de la participación ciudadana radica en el control que la sociedad civil puede ejercer de las instituciones estatales con el objetivo de exigir la materialización de otros derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Desde que el Estado se concibe como un contrato social en que tanto gobernantes como gobernados viven bajo un sistema de acuerdos mutuos con derechos y deberes propios, se debe entender que la participación debe ser un elemento esencial para garantizar un ejercicio armónico y pleno de las relaciones entre todos quienes conforman el Estado.

A decir de Salvador et al. (2017), nunca se podría considerar a la participación ciudadana como un elemento fortuito, es necesario que los gobiernos locales a través del ejercicio de sus facultades de planificación y control lideren acciones que permitan el ejercicio de este derecho y fomenten su conocimiento con el fin de lograr la eficacia de estos mecanismos que, sin lugar a duda, pueden lograr un mayor desarrollo del Estado.

En ese sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar los alcances de la participación ciudadana en diversos ámbitos como derecho y los mecanismos constitucionales disponibles en Ecuador desde la reforma del 2008.

La participación ciudadana es la cumbre de la democracia participativa y con esta se logra la ejecución completa de los ideales del Estado en el que se vuelve posible conocer las necesidades reales de la ciudadanía y así presentar respuestas efectivas para cada una de ellas, garantizando sus derechos y generando espacios asertivos para las soluciones que se requieran.

Esta investigación reviste de mucha importancia toda vez que permite analizar la implementación de mecanismos de democracia participativa en donde la relación estado-sociedad civil deja de ser vertical y pasa a ser horizontal, es decir, se ejercer un control de abajo hacia arriba, de gobernados a gobernantes.

El trabajo cuenta con una justificación normativa basada en la Constitución ecuatoriana de 2008, el corpus iuris interamericano y la Ley de Participación Ciudadana, además de fuentes doctrinarias que permitan analizar por un lado el derecho de participación que tenemos todos como usuarios de la Administración y por otro lado el poder estatal y la necesidad de la veeduría ciudadana.

En definitiva, la importancia de este análisis radica en el impacto que tiene el ejercicio del derecho de participación en todos los ámbitos jurídicos, ya que es la forma en la que se representa la democracia en sí y que, a decir de Álvarez (2014) es el único régimen capaz de garantizar libertades políticas y civiles para las personas; por tanto es responsabilidad de los gestores públicos el generar espacios en los que puedan ser consecuentes con las demandas y necesidades de los administrados.

En un Estado que busca un desarrollo sustentable en los campos social, político, económico y ambiental resulta imperativa la inserción de una planificación participativa que afecte a todos los niveles de gobierno y que ya ha sido considerada en la Constitución como un sistema que articula tanto la programación como la evaluación de la gestión pública y que obliga a las distintas organizaciones gubernamentales a brindar espacios en los que las personas puedan denunciar, discutir o proponer soluciones conforme a las realidades existentes.

Por tanto, este trabajo investigativo, aborda la realidad del ordenamiento jurídico en cuestión del derecho de participación y como este se proyecta como un mecanismo que garantiza el ejercicio de los derechos humanos de los ciudadanos, desde un punto de vista social, político y económico.

MATERIAL Y MÉTODOS

Desde la perspectiva metodológica el presente trabajo es de orden analítico, pues pretende realizar un enfoque deductivo desde las consideraciones de la normativa internacional del Sistema Interamericano que describe y comprende las variables presentadas hasta llegar a las realidades del ordenamiento jurídico interno que permitan entender el manejo del tema dentro del país.

A su vez, esta investigación se cataloga como cualitativa pues busca entender los procesos fundamentados en la realidad del Estado en general y en los distintos niveles de gobierno a través de la descripción de hechos frente a las normas que se han desarrollado para conocer el impacto en el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

Las preguntas de investigación que guían la elaboración de este documento a través de un estudio jurídico son:

- ¿Cuáles son los alcances y estándares interamericanos de protección del derecho de participación?, y - ¿Cuáles son los mecanismos de participación reconocidos en la Constitución ecuatoriana?

Por ello, en primer lugar, se analizará los estándares interamericanos de protección del derecho de participación, para en lo posterior realizar una revisión bibliográfica de la normativa constitucional ecuatoriana para determinar los mecanismos disponibles. Esto permitirá colegir si los mecanismos reconocidos por la constitución ecuatoriana guardan relación con los estándares interamericanos.

La participación como derecho en el Sistema Interamericano

La participación ciudadana dentro del sistema interamericano se lo aborda como un derecho político, es así como la primera referencia se encuentra en la Carta de la Organización de Estados Americanos en el Capítulo VII de desarrollo integral que establece en el artículo 30 que:

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como, la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. (Carta de la Organización de Estados Americanos, 1948, artículo 30).

Con posterioridad, 50 años más tarde, en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones se resolvió aprobar la Carta Democrática Interamericana, en donde se establece en el artículo 2 que:

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional. (Carta Democrática Interamericana, 2001, artículo 2)

Sin embargo, la perspectiva de género se puede visualizar en lo contenido en el artículo 28, en donde se establece que “los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática” (Carta Democrática Interamericana, 2001, artículo 28).

En cuanto a normativa vinculante, es preciso resaltar lo estipulado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular lo que atañe al artículo 23 que estipula.

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 1969, artículo 23).

Con estos antecedentes normativos es importante analizar lo desarrollado en la jurisprudencia que emana del alto tribunal del Sistema Interamericano. En primer lugar, un caso que genera amplia discusión en materia es el caso *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. En presente caso el Estado de Nicaragua en 2000 adopta la Ley Electoral No. 331; normativa que no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular para que participaran en las elecciones por lo que resultaba un requisito obligatorio la constitución de partidos políticos para terciar las elecciones.

La organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) intentó de manera infructuosa ser reconocida como partido político regional, por lo que no pudo ser participe en las elecciones de 5 de noviembre de 2000. En el presente caso el alto tribunal determinó que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención Americana sobre Derechos Humanos forma parte” (*Caso Yatama Vs. Nicaragua*, 2005).

En el mismo sentido este alto tribunal consideró que “en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros” (*Caso Yatama Vs. Nicaragua*, 2005 p.88).

En este, la Corte incluso, pondera los derechos políticos por sobre lo establecido en el artículo 27 de la CADH que determina:

En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del

Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.” (Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 1969, Artículo 27).

Por tanto, incluso en situaciones descritas en el artículo citado la Corte prohíbe la suspensión de los derechos políticos y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos (Caso Yatama Vs. Nicaragua, 2005).

Con lo referente al artículo 23 la CADH establece el derecho a participar en los asuntos políticos, esto incluye el derecho a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad y una vez alcanzados los escaños ocupar los cargos públicos sujetos a elección. Esta obligación debe ser garantizada por el Estado en condiciones de igualdad, para esto resulta indispensable que se genere tanto condiciones como mecanismos de participación directa que resulten adecuados para la consecución de estos derechos. Por tanto, el derecho al voto para la Corte IDH es de relevancia para sostener un Estado democrático.

Los derechos políticos se revisten de vital importancia pues se indica que “dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Estas posturas han sido sostenidas por la Corte IDH en diferentes procesos, tal es el caso del análisis realizado en el Caso Castañeda Gutman Vs. México que se desarrolla durante el registro de candidatura presidenciales de México para las elecciones de 2006.

El señor Castañeda Gutman presenta su inscripción como candidato independiente al cargo de presidente la misma que fue rechazada toda vez que corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Ante este pronunciamiento el señor Castañeda Gutman presentó una demanda de amparo que fue rechazada, posterior interpuso un recurso de revisión contra esta decisión, pero el recurso fue sobreesido por la Corte Suprema de México por lo que la víctima no pudo terciar las elecciones.

En el caso descrito, la Corte IDH infiere que “en el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana” (Caso Castañeda Gutman Vs. México, 2008). De igual forma la Corte estima que “que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención” (Caso Castañeda Gutman Vs. México, 2008).

Respecto al artículo 23 en donde la Convención contiene diversas normas que apuntan a la protección de las personas como ciudadano, entre estas se encuentra el derecho que en palabras de la Corte incluye el de “ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

En el caso descrito la Corte analiza las causales constantes en el artículo 23.2 de la CADH que permiten restringir los derechos contenidos en el artículo 23, estas se refieren a la posibilidad de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por razones de “de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, Artículo 23).

La Corte estimó que, si bien es pertinente la posibilidad de limitar por razones específicas este derecho, la sentencia por la cual se le impone esta restricción debe ser de un juez competente, requisito que no fue observado por lo que las consideraciones se vinculan directamente con el artículo 8 de la CADH que versa sobre materia de debido proceso.

Bajo esta línea argumentativa, la Corte no solo reconoce que ejercicio del derecho de participación constituye per sé un fin para las sociedades democráticas, sino que también debe gozar de oportunidades, por medio de garantías para los titulares de derechos políticos con

oportunidad real para ejercerlos, incluso cuando se refiere al sufragio pasivo, es decir, al derecho a ser elegido. (Caso Castañeda Gutman Vs. México, 2008).

La posibilidad de aplica requisitos para el ejercicio de lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH, no constituye per se una violación indebida de los derechos políticos reconocidos. Entendiendo que los derechos políticos no pertenecen al dominio del *ius cogens*, por lo que, pueden ser limitados bajo las previsiones establecidas en la convención. Por tanto, “los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018). Estos estándares deben garantizar entre otro, elecciones periódicas, justas, sufragio universal, voto secreto, entre otros según lo dispuesto por la Carta Interamericana.

Como se puede observar, la jurisprudencia en materia de derechos políticos abordado por la Corte Interamericana es sumamente amplia, el ejercicio del mandato convencional que tiene la Corte, le permite entre otro, establecer el contenido y el alcance de la normativa convencional que resulta vinculante para los Estados parte.

Mecanismos nacionales de participación ciudadana

En la historia de Ecuador, la participación ciudadana no siempre fue una prioridad para el Estado, ya que el pueblo ha tenido que enfrentarse a los patrones impuestos por el sistema como la exclusión socioeconómica, racismo y violencia ejercida por el propio Estado, lo que conllevó a que los derechos de las personas sean vulnerados de forma sistemática. No fue sino hasta 1998 en la Constitución Política de la República del Ecuador en donde se menciona dos veces a la participación ciudadana.

La primera en título XI, sobre la organización territorial y descentralización, el artículo 225 establece que “el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, artículo 225). Mientras que el artículo 230, sobre los gobiernos seccionales autónomos, menciona que “sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, artículo 230).

Ahora bien, en estos artículos sólo se cita a la participación ciudadana donde lo que se pretende es fortalecerla, pero en ningún artículo se reconoce mecanismos para ejercer la misma. Sin embargo, se puede considerar que estas dos menciones marcaron un precedente para la creación de la Constitución vigente propuesta por el candidato de ese entonces, Rafael Correa durante las elecciones presidenciales del 2006 y que, tras su victoria, puso en marcha el proyecto.

En abril del 2007 convoca a una consulta popular y una vez contabilizados los votos, se aprueba la creación de una asamblea constituyente con el 81.72% (Barrera, 2007) la misma que estaría encargada de la redacción de la nueva Constitución, que entró en vigor una vez publicada en el Registro oficial el 20 de octubre de 2008.

Esta Constitución trae consigo grandes cambios y los plasma en 444 artículos, pero para el desarrollo de este acápite se tomará en cuenta los cambios más relevantes relacionados con la participación ciudadana.

Si bien es cierto, en la Constitución de 1998 si constaba un listado de derechos, en la nueva Constitución se amplía el marco de derechos individuales y colectivos; y se le reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos.

Respecto de la participación ciudadana, el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) reconoce los siguientes derechos de participación:

Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable (Artículo 61).

Como se puede evidenciar, el espectro de reconocimiento de derechos en cuanto a participación ciudadana es mucho más amplio, y para ello se formulan mecanismos de participación. Estos mecanismos se conciben como herramientas necesarias que permiten a las y los ciudadanos ejercer los derechos de participación. Más adelante se abordará cada uno de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley.

Por otro lado, otra diferencia sustancial entre las dos constituciones radica en que la Constitución Política de 1998 reconoce tres funciones del Estado a saber, la función legislativa, ejecutiva y la función judicial; mientras que en la Constitución del 2008 se añade la Función electoral y la Función de Transparencia y Control Social.

En el capítulo V de la Constitución de la República (2008) la Función de Transparencia y Control Social reconoce que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (artículo 204). Esta función tiene como objeto el fomentar e incentivar a la participación ciudadana. Además, está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

A partir de la creación de esta nueva Función, se expide la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, mediante la cual se pretende fomentar y garantizar a las y los ciudadanos, de forma individual y organizada, el ejercicio de los derechos de participación en los diferentes niveles de gobierno.

En el Título VIII de esta ley define los mecanismos de participación ciudadana como “instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2020, artículo 72). Los mecanismos reconocidos son las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, observatorios y consejos consultivos, la consulta previa libre e informada y, la consulta ambiental a la comunidad.

La definición de forma individual de cada uno de los mecanismos con el fin de entender su alcance es importante para el ejercicio de otros derechos. En primer lugar, se observa lo que son las audiencias públicas:

El artículo 73 de la Ley de Participación ciudadana define que la audiencia pública como una “instancia de participación la cual es habilitada por la autoridad competente; la iniciativa puede ser de oficio o puede ser solicitada por la ciudadanía. Estas audiencias se realizan con el objetivo de que las autoridades respectivas atiendan

a las solicitudes o pronunciamientos de la ciudadanía; además, son de estricto cumplimiento en cada uno de los niveles de gobierno” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2020, artículo 73).

De la misma manera, el artículo 74 de la misma norma menciona que la solicitud para la audiencia pública debe ser atendida por la autoridad respectiva. Las y los ciudadanos pueden solicitar una audiencia pública para información sobre actos y decisiones de la gestión pública; presentar quejas o propuestas sobre asuntos públicos; debatir problemas que afecten intereses colectivos. La autoridad correspondiente debe cumplir con la audiencia y para esto puede delegar a los funcionarios pertinentes y las resoluciones deben ser difundidas a la ciudadanía para que puedan dar seguimiento.

Otro de los mecanismos establecidos son los cabildos populares. En el artículo 76 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que el cabildo popular es un espacio de participación para que se realicen sesiones públicas dentro de un cantón. Estas sesiones se realizarán para que la ciudadanía pueda discutir cuestiones específicas relacionadas con la gestión del GAD municipal. En la convocatoria debe constar el objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular. En este espacio, el rol de la ciudadanía es netamente consultivo y para esto, las y los ciudadanos deben estar informados del tema a tratarse.

Respecto de la silla vacía, el artículo 101 de la Constitución de la República (2008) establece que las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben ser públicas y en estas debe existir la silla vacía, la cual será ocupada por un o una representante de la ciudadanía con el fin de que participe en el debate y en la toma de decisiones.

Este mandato constitucional exige la publicidad en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados mediante el mecanismo señalado anteriormente y donde la persona representante de la ciudadanía será responsable de su voto de forma administrativa, civil y penal; de esta manera entonces se convierte en una norma para los gobiernos locales el abrir sus puertas a la ciudadanía con el fin de que sean partícipes de las decisiones que los involucren.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana añade que la participación en la sesión se registrará a la ley, ordenanzas y reglamentos que posean los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En caso de que las personas representantes tengan posturas diferentes, deberán consensuar su voto y en caso de no llegar a un acuerdo, su voto será nulo. Los GAD deben llevar un registro de las personas

que soliciten hacer uso de este mecanismo, el mismo que constará las solicitudes aceptadas y negadas.

Por su parte, las veedurías son definidas en el artículo 78 del mismo cuerpo legal como aquellos mecanismos que controlan la gestión pública en todos los niveles de gobierno, instituciones que conformen el sector privado donde se maneje fondos públicos y a las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas de interés público. Las veedurías estarán regidas por la Ley orgánica de participación ciudadana y por el Reglamento General de Veedurías.

Los observatorios como otro mecanismo de participación ciudadana en la gestión pública se conforman por “por personas u organizaciones que no estén vinculados directamente con el objeto observado. Los observatorios se forman con el fin de realizar informes, diagnósticos y reportes independientes con criterios técnicos; de esta forma, impulsarán, evaluarán, monitorearán y vigilarán el cumplimiento de las políticas públicas” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2020, artículo 79).

Los consejos consultivos en cambio son organismos de consulta y de promoción de derechos, que de acuerdo con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana “están conformados por ciudadanos y ciudadanas u organizaciones, los cuales son mecanismos de asesoramiento y consulta” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2020, artículo 80).

La consulta previa “es un mecanismo democrático para la adopción de decisiones, por tanto, cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2020, artículo 81).

Ahora bien, en caso de existir una decisión o autorización emitida por el Estado, la cual pueda afectar el ambiente debe ser consultada a las personas que habitan en el territorio. El Estado al ser el sujeto consultante deberá valorar la opinión de la comunidad bajo los criterios que se establecen en la Constitución tomando en cuenta las leyes y los instrumentos de Derechos Humanos a los cuales está suscrito el país.

Si producto de esta consulta existe una oposición mayoritaria se deberá emitir una resolución debidamente

motivada por la instancia administrativa jerárquicamente superior, y está en caso de decidir ejecutar el proyecto se deberá plantear medidas para minimizar el impacto sobre las comunidades y sus ecosistemas además que deberá cumplir con las medidas ambientales como la de mitigación, compensación y reparación de daños, tomando en cuenta las plazas de trabajo para los habitantes de la comunidad con el objetivo de garantizar la dignidad humana.

Como se puede evidenciar, cuando de los mecanismos de participación ciudadana se trata, existe una base jurídica muy sólida, mediante la cual, se garantiza la participación legítima de las y los ciudadanos; a través de estas se fortalece las capacidades de los miembros de la sociedad civil, quienes históricamente han sido excluidos de forma sistemática.

Sin embargo, según el informe de activación de los mecanismos de participación ciudadana y control social en los GAD Municipales, emitido por el Consejo Nacional de Competencias en abril del 2021, se verifica la falta de promoción de estos mecanismos, ya que uno de los objetivos es lograr la participación activa y continua de la ciudadanía para que se involucre y que esta se empodere de los espacios para que se articulen sus iniciativas en la administración pública, para que de esta forma se entienda que el desarrollo de las políticas públicas es responsabilidad de todos y de todas.

De la misma forma, se recomienda que exista sensibilización dirigida a los funcionarios públicos, pues su rol consiste en ser facilitadores en el proceso. También, mencionan que hace falta de la voluntad política de las autoridades para que a través de sus funciones, competencias y recursos se active los mecanismos e instancias de participación, de esta forma se genera confianza y se consigue la transparencia en las administraciones y sus representantes.

Está claro que la promoción y aplicación de estos mecanismos fortalecen la democracia, la gobernabilidad y la transparencia en el Estado ecuatoriano, pero no se ha tomado en cuenta que el ejercicio de estos derechos permite también el goce de otros derechos que garantiza la Constitución y los instrumentos internacionales. Entonces, estos mecanismos al ser fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos merecen tener más atención para conseguir cubrir las necesidades de la ciudadanía respetando y garantizando el cumplimiento de sus derechos.

Impacto de la participación ciudadana

Los mecanismos que se describen en el punto anterior, pese a ser novedosos y a que buscan otorgar a las

personas las herramientas necesarias para que sean agentes protagónicos dentro de los procesos de toma de decisiones en cada nivel de gobierno resultan ineficaces, toda vez que no llegan a ejecutarse debidamente y no brindan el resultado para el que se crearon.

El objetivo principal de la participación es el empoderamiento de la ciudadanía para que las acciones que se ejercen desde el poder público puedan ser supervisadas y así lograr una gestión administrativa de calidad, sin embargo, esto no se logra sin el ingrediente de la educación y capacitación; las fuentes de información a las que tiene acceso gran parte de la población no son suficientes y esto impide que puedan ser parte de mecanismos como la silla vacía o los consejos consultivos, limitando el ejercicio de sus derechos, una vez más, por falta de conocimiento.

La garantía de la participación ciudadana es primordial en el ejercicio de todas las competencias de la Administración ya que constituye un principio propio de esta y además una fuente primaria de derechos políticos, sociales, ambientales y económicos.

Desde el punto de vista de los derechos políticos, la participación ciudadana constituye un indicador tanto cualitativo como cuantitativo de la forma en la que se desarrolla la democracia en determinada circunscripción ya sea local o regional o en el mismo Estado; tanto es así, que el ejercicio de esta actividad ciudadana no puede ser improvisada y requiere de planificación desde la norma máxima del Estado hasta aquella que nace de la facultad de regulación de los niveles de gobierno más pequeños (Alberich, 1999).

No se puede dejar de lado el fortalecimiento de la gestión pública que se evidencia cuando un ciudadano explota sus capacidades cívicas logrando tener una voz más directa incluso siendo parte de las minorías que conforman un grupo y por tanto, forma parte de las decisiones importantes que se toman en conjunto con las autoridades; todo este procedimiento sumado a un enfoque de rendición de cuentas pública trae consigo un ejercicio de competencias del Gobierno que garantiza los derechos políticos de las personas. (Montecinos & Contreras, 2019)

La rendición de cuentas que se exige para las autoridades puede ser de tipo horizontal frente a otros órganos del Estado que fiscalizan los servicios públicos y de tipo vertical cuando es la misma ciudadanía quien en principio ejerce su derecho a elegir pero que también se evidencian en espacios deliberativos con mecanismos no institucionales como la protesta y el uso de medios de comunicación; para lograrlo es importante decir que los gobiernos sean municipales, locales o nacionales deben

estar dispuestos a escuchar y a ceder el poder a quienes en primer lugar, se lo otorgaron. (Montecinos & Contreras, 2019)

En lo referente a derechos ambientales, actualmente se habla de la llamada democracia ambiental que está diseñada desde una óptica que define las políticas públicas en relación con los cambios climáticos y una vez establecidos los mecanismos formales de negociación, ratificación, implementación ha evidenciado el déficit democrático de nuevos mecanismos de participación ciudadana, lo cual incumple el principio 10 de la Declaración de Río que señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. (CEPAL, 2015, Principio 10)

Dicho esto, se requiere establecer la incidencia de la sociedad civil en los mecanismos de control ya que pese a que existe una participación a nivel jurisdiccional en la ratificación de tratados y convenios que generen derechos ambientales, es imprescindible identificar y generar espacios de mejora a nivel transversal donde, el Estado impulse espacios de apertura hacia la sociedad civil, esta última los alcance desde una lógica de responsabilidad cívica efectiva. (Espinoza, 2018)

Este ejercicio participativo serviría de base para que se empiecen a propiciar debates abiertos y profundos que generen una información más profunda y robusta sobre los sectores de impacto en los que se va a tener un beneficio más cercano a la realidad y a la satisfacción de necesidades de los principales actores.

Queda claro entonces que para un ejercicio eficaz de los derechos ambientales y para el cumplimiento de lo que se ha ratificado en los cuerpos normativos internacionales la participación ciudadana ya no es una opción solamente sino una obligación del Estado, pues serán los mismos civiles los que deben velar por la protección de la naturaleza y exigir la rendición de cuentas por parte de las autoridades sobre la forma en la que se manejen los recursos a su cargo.

Finalmente, se puede hablar incluso de un tema tan sensible como el del sistema tributario, que, pese a contener el poder de imperio estatal como elemento esencial no puede dejar de lado los derechos de los contribuyentes y permite envolver al Derecho Tributario en un contexto de Derechos Humanos donde es necesario un mecanismo garantista como la participación ciudadana, incluso en un tema que es parte de los sectores privativos de la Administración Central.

Troya (2017) señala que existe un estrecho vínculo entre la tributación y los derechos humanos ya que no se puede dejar de lado al momento de crear, modificar o derogar un tributo, principios como la legalidad, la reserva de ley, la seguridad jurídica o la irretroactividad que son fuente de derechos de los contribuyentes y que por ello, para tener existencia jurídica, requieren de una autorización parlamentaria como prerequisite.

Hoy en día, se puede hablar incluso de derechos como el de propiedad, de trabajo e incluso de integridad personal que pueden ser vulnerados por un sistema tributario abusivo que crea tributos desproporcionados y que además no hallan una protección legítima por parte de organismos como la Corte Interamericana de derechos que aún no reconoce del todo el derecho como tal del contribuyente. (Ramos & Masbernat, 2019)

Por otro lado, los autores se han referido al principio de integridad e intangibilidad que limita de cierta manera la potestad tributaria constituyéndose en “un freno al abuso que el Estado hace del sistema jurídico tributario y de la actividad de los órganos públicos encargados de aplicarlo.” (Ramos & Masbernat, 2019), y con esto ratifican la posibilidad de que sí puedan existir mecanismos eficaces de protección de derechos de los contribuyentes, tal como lo hacen organismos en Europa donde se reconoce la necesidad de mayor jurisprudencia sobre el tema.

Uno de estos mecanismos es sin duda la participación ciudadana que no puede quedar de lado ni siquiera en temas tributarios ya que existen principios que respaldan el hecho de que el pago de tributos ocurra cuando se ha registrado la voluntad soberana mediante debates legislativos y con aprobación expresa del pueblo (De la Guerra Zúñiga, 2020).

La autoimposición es ese principio que garantiza el ejercicio de una democracia representativa y deliberativa incluso en materia fiscal que pone límites claros y necesarios a los poderes públicos que en ocasiones no encuentran un vínculo con la sociedad civil y se desvirtúa el concepto del contrato social como tal.

Entonces, se puede concluir que la autoimposición, en el sentido de principio y de derecho, demuestra que la ley tributaria es la última palabra del Estado en materia fiscal, que la participación ciudadana en su proceso de creación garantiza que las medidas que se vayan a adoptar sean justas y que además toda Administración Tributaria sea responsable por el manejo que dé a los recursos que por este concepto se le entreguen; este debate en ejercicio de la democracia implica la responsabilidad cívica y la aceptación de aquello que se pretende instaurar.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado se ha podido determinar que si bien, la jurisprudencia de la Corte IDH aborda la participación ciudadana como un mecanismo de democracia participativa que tiende a establecer similitud con la democracia directa, la Constitución ecuatoriana y en particular la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece claramente distintos tipos de mecanismos para el ejercicio de este derecho, siendo la normativa nacional más amplia y específica respecto a este derecho.

El derecho de participar en la toma de decisiones a través de sus diversos mecanismos ha sido una herramienta que desde su incorporación supone un reto en los diferentes niveles de gobierno. El control que ejerce la sociedad civil con la finalidad de asegurar el pleno ejercicio de los derechos se puede visibilizar en los diferentes espacios de participación como por ejemplo los consejos consultivos, o los consejos nacionales para la igualdad.

Pese a la existencia de la norma tanto a nivel internacional como nacional y al reconocimiento de mecanismos de participación para su ejecución, el desconocimiento de estos no permite que se garantice el ejercicio de los derechos en sí, convirtiendo a la norma en simples disposiciones abstractas que no logran efectivizarse.

Para finalizar, se puede concluir que el impacto del ejercicio de la participación ciudadana se puede evidenciar en distintas generaciones de derechos humanos que se orientan al campo político, ambiental, tributario y en general en toda la actividad de la Administración pública; por ello la importancia de que todo nivel de gobierno genere los espacios necesarios de debate y debate civil para la toma de decisiones tan importantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberich, T. (1999). Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local. *Política y Sociedad*, 31(1), 163. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9999230163A>

- Álvarez, C. L. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen N*, 74(02). <https://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente (11 de agosto de 1998). Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 1. Ecuador
- Asamblea Nacional Constituyente (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. Ecuador.
- Asamblea Nacional (20 de abril de 2020). Ley Orgánica de participación ciudadana. Registro Oficial, Suplemento 175. Ecuador.
- Asamblea Nacional (20 de abril de 2010). Ley Orgánica de participación ciudadana. Registro Oficial. Ecuador. <https://vlex.ec/vid/ley-orgánica-participación-ciudadana-643461701>
- Barrera, A. (2007). Significado y perspectivas del proceso constituyente. *Revista La Tendencia*, 21(6), 13-17. <http://hdl.handle.net/10469/5013>
- Brewer Carías, A. (2009). Sobre las nuevas tendencias del Derecho Constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia. *Vniversitas*, 58(119), 93-111. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82515353010>
- Consejo Nacional de Competencias. CNC (2021). Informe de activación de los Mecanismos de participación ciudadana y control social en GAD Municipales. http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Mecanismos-Participación-Ciudadana-GAD-Municipales_1aprobado.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de junio de 2005), Caso Yatama Vs. Nicaragua.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (06 de agosto de 2008), Caso Castañeda Gutman Vs. México.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo20.pdf>
- CEPAL (2015) Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaración-rio-medio-ambiente-desarrollo>
- De la Guerra Zúñiga, E. (2020). Democracia, autoimposición y tributos. *Iuris Dictio*, 26(26), 22. <https://doi.org/10.18272/iu.v26i26.1844>
- Espinoza Galdames, A. (2018). Mecanismos de participación ciudadana en relación con los instrumentos internacionales de Cambio Climático. *Revista De Derecho Ambiental*, (10), 26 – 47. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.51851>
- Montecinos, E. & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341-362. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356004>
- Organización de Estados Americanos. OEA. (1948). Carta de la Organización de Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp
- Organización de Estados Americanos. OEA. (2001). Carta Democrática Interamericana. https://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Organización de Estados Americanos. OEA. (1969). Convención Americana de Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención%20Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Ramos Fuentes, G., & Masbernat, P. (2019). Asuntos tributarios en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Dikaion*, 28(2). <https://doi.org/10.5294/dika.2019.28.2.8>
- Salvador Hernández, Y., Llanes Font, M. & Velázquez Zaldívar, R. (2017). Apuntes de la participación ciudadana, modelos y herramientas para su gestión. *Revista Reflexiones*, 96(2), 83-92. <https://dx.doi.org/10.15517/rr.v96i2.32083>
- Troya Jaramillo, J. V. (2017). Tributación y derechos humanos. *Foro: Revista de Derecho*, (2), 5–54. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/280>